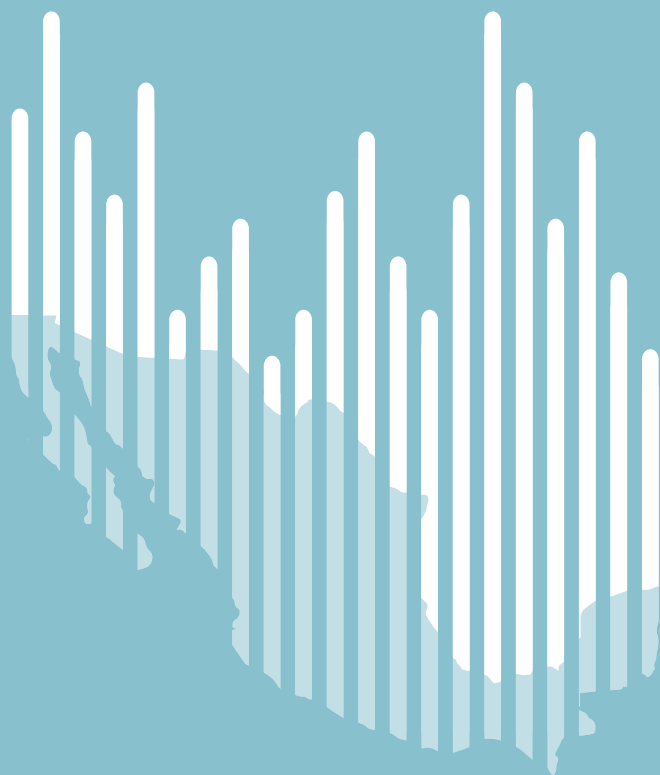




**INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL  
Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
NUEVO LEÓN**



**RESEÑAS DEL CUARTO CONCURSO NACIONAL DE**

# **ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**



**RESEÑAS DEL CUARTO  
CONCURSO NACIONAL DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y SOCIALES**



**RESEÑAS DEL CUARTO  
CONCURSO NACIONAL DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y SOCIALES**

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL  
Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE NUEVO LEÓN

Consejera Presidenta

**Mtra. Beatriz Adriana Camacho Carrasco**

Consejeras y Consejeros Electorales

**Mtro. Luigui Villegas Alarcón**

**Lic. Rocío Rosiles Mejía**

**Mtro. Alfonso Roiz Elizondo**

**Mtro. Carlos Alberto Piña Loredó**

**Mtra. Martha Magdalena Martínez Garza**

**Lic. María Guadalupe Téllez Pérez**

Encargada de Despacho de la Secretaría Ejecutiva

**Mtra. Lidia Lizbeth Lozano Yáñez**

Reseñas del Cuarto Concurso Nacional  
de Estudios Políticos y Sociales

© Instituto Estatal Electoral  
y de Participación Ciudadana de Nuevo León  
5 de Mayo 975, oriente, Col. Centro,  
C. P. 64000, Monterrey, Nuevo León, México  
81 1233 1515 y 800 2336569

© Autoría: Fernando Vargas Olvera, José Pablo Aretia Ruiz,  
Héctor Ramón Alonso Vázquez y Gabriela Gutiérrez Dávila

ISBN: 978-607-7895-86-2

ISBN (versión electrónica): 978-607-7895-85-5

Editado e impreso en México, 2023

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Los juicios y afirmaciones expresados en esta publicación son responsabilidad de la autora y autores y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León no los comparte necesariamente.

## ÍNDICE

Mensaje de la Consejera Presidenta	9
Mensaje del Jurado Calificador	13

### **Maestría**

PRIMER LUGAR	19
La judicialización de la identidad originaria. La impugnación electoral en San Andrés Totoltepec, Tlalpan, Ciudad de México <i>Fernando Vargas Olvera</i>	

TERCER LUGAR	63
Índice de derechos humanos: propuesta para la (re)distribución del presupuesto participativo y divulgación de la Agenda 2030 en la Ciudad de México <i>José Pablo Aretia Ruiz</i>	

## **Doctorado**

- |  |     |
|--|-----|
| SEGUNDO LUGAR  | 103 |
| ¿Por qué persiste la corrupción política en México? Estudio comparado de los ejecutivos federales: 2000-2021<br><i>Héctor Ramón Alonso Vázquez</i>                         |     |
| TERCER LUGAR   | 149 |
| La presencia y participación de las mujeres en las legislaturas locales en México después de la instrumentación de la regla de paridad<br><i>Gabriela Gutiérrez Dávila</i> |     |
| Jurado Calificador   | 183 |



## MENSAJE DE LA CONSEJERA PRESIDENTA

Desde hace varios años, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León ha tratado de ser un puente para nutrir a la sociedad a través de la investigación sobre las realidades sociales y políticas. En esta ocasión, el organismo que tengo el honor de presidir reconoce el mérito y el valor público de la investigación por medio del Cuarto Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales. Mismo que contó con una participación histórica de 109 tesis, de las cuales 63 corresponden al grado de maestría y 46 propuestas elaboradas por estudiantes de doctorado.

El Instituto comparte la postura de que la construcción de conocimiento tiene una interrelación profunda con la cotidianidad. Por ello, es importante contar con espacios donde se pueda divulgar el conocimiento y una investigación que prime el interés común y la dignidad. Es por ello que esta iniciativa institucional abona a contar con elementos para darle sentido a distintos retos que se presentan en las realidades vividas y sentidas de la ciudadanía. Reconocemos el mérito de compartir recursos para interpretar las situaciones que se nos presentan.

Los estudios sociales y políticos abonan a reflexionar desde nuestras cotidianidades, o las de otras sociedades, a través de una serie de procedimientos para aportar da-

tos confiables. Así, nos ayudan a enriquecer la mirada, al contar con recursos comprensivos para formular soluciones más afines. Incluso propuestas más sostenibles, puesto que consideramos que la eficacia de una acción pública radica tanto en su capacidad para reconocer la complejidad de la realidad, como para construir una respuesta consistente.

Es por eso que se considera fundamental contar con estudios cualitativos y cuantitativos que se nutran de un diálogo de saberes abierto a la crítica y al espíritu humanista, con el que podemos materializar la dignidad y el cuidado colectivo con respeto de la diversidad. Por supuesto, las investigaciones que cuentan con rigor metodológico y una argumentación congruente brindan insumos que permiten al resto de la sociedad contar con referentes confiables para comprender problemáticas que nos atañen. Es considerable el aporte público de la investigación que consiste en su potencial para tomar decisiones más pertinentes y consecuentes con cada realidad particular en uno u otro contexto.

Una academia viva y en relación dialógica con la vida social aporta valor público en cualquier ágora política. También aporta preguntas que estimulan la curiosidad por develar distintas formas de abordar un problema y de proyectar respuestas que se han sometido a la rigurosidad y a un código ético en el tratamiento de los datos, de la gente, de su entorno y de los significados compartidos. Para esta ocasión, el concurso premió tesis que destacaron por su pertinencia y consistencia metodológica y analítica.

Es así como podemos apreciar la transcendencia de un instrumento de participación ciudadana, como lo es el presupuesto participativo —gracias a José Pablo Aretia Ruiz,

tercer lugar de maestría—. También podemos contar con referencias sobre la lucha por la representación política por parte del pueblo originario de San Andrés Totoltepec, Tlalpan en la Zona Metropolitana del Valle de México —cuyo autor, Fernando Vargas Olvera, fue primer lugar de maestría—. Igualmente se puede leer sobre la persistencia de la corrupción a nivel nacional, con el aporte de Héctor Ramón Alonso Vázquez, segundo lugar de doctorado. Así como podemos dar cuenta de las implicaciones de la regla de paridad en los congresos locales para las mujeres, un aporte de Gabriela Gutiérrez Dávila, quien obtuvo el tercer lugar de doctorado.

En el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León felicitamos profundamente a las personas que nos brindan aportes significativos a la sociedad a través de la investigación social y política. Agradecemos el esmero del Jurado Calificador, que en esta ocasión fue integrado por la Dra. María del Socorro Arsaluz Solano, la Dra. Alma Rosa Saldierna Salas, la Dra. Juana Isabel Vera López y el Dr. José Fredman Mendoza Ibarra. Nos sentimos honrados de colaborar con todas las partes, incluidos quienes institucionalmente hacen posible contar con este medio para fortalecer la democracia. Muchas gracias.

*Mtra. Beatriz Adriana Camacho Carrasco  
Consejera Presidenta  
Instituto Estatal Electoral  
y de Participación Ciudadana de Nuevo León*



## MENSAJE DEL JURADO CALIFICADOR

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (IEEPCNL) realiza una importante tarea al impulsar el desarrollo del conocimiento sociopolítico nacional a través de la convocatoria del Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales, el cual promueve la participación de las y los jóvenes egresados de posgrados en México.

En la cuarta edición del Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales, celebrada en 2022, el Jurado Calificador revisó 109 tesis participantes, de las cuales 63 fueron de maestría y 46 de doctorado que se presentaron como trabajos de titulación en instituciones públicas y privadas a nivel nacional.

Las temáticas de estos textos fueron:

- Estudios electorales
- Cultura política
- Derechos humanos
- Género y política
- Grupos vulnerables y representación
- Administración y función pública
- Participación ciudadana
- TIC's y democracia

Estos documentos fueron revisados por este jurado con atención en los siguientes aspectos: 1) relevancia del tema estudiado, 2) rigor metodológico, 3) coherencia interna y estructura lógica de la investigación, 4) actualidad de las referencias bibliográficas, 5) pertinencia del marco teórico y organización de contenidos, 6) aporte disciplinar y 7) trascendencia en las conclusiones.

Para llegar a un veredicto, este Jurado Calificador realizó varias reuniones en las que se tomaron diversos acuerdos. En una primera fase se seleccionaron 17 trabajos semifinales, posteriormente se contrastaron los contenidos en diversas plataformas de detección de plagio y en páginas de internet para verificar la originalidad de los mecanuscritos.

Es importante recalcar que la revisión de las tesis se hizo con respeto a lo establecido en la convocatoria: el principio de imparcialidad fue la base de los acuerdos tomados.

Se trató de un trabajo exhaustivo, pero al mismo tiempo de gran aprendizaje, ya que se dio muestra del talento de las personas participantes, destacamos los trabajos de tesis de maestría de Fernando Vargas Olvera y José Pablo Aretia Ruiz y, en tesis de doctorado, los de Héctor Ramón Alonso Vázquez y Gabriela Gutiérrez Dávila. En la determinación final consideramos la originalidad, relevancia de la temática analizada, aportes disciplinares e impacto de las investigaciones.

¡Enhorabuena para las personas ganadoras del premio!

Esperamos contar nuevamente con su participación en futuras ediciones del Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales.

Dra. María del Socorro Arzaluz Solano  
*Presidenta del Jurado Calificador*

Dra. Alma Rosa Saldierna Salas  
*Integrante del Jurado Calificador*

Dra. Juana Isabel Vera López  
*Integrante del Jurado Calificador*

Dr. José Fredman Mendoza Ibarra  
*Integrante del Jurado Calificador*





**MAESTRÍA**



## PRIMER LUGAR

**Reseña de la tesis**  
***La judicialización de la identidad originaria.***  
***La impugnación electoral en San Andrés Totoltepec,***  
***Tlalpan, Ciudad de México***  
*Fernando Vargas Olvera*

### **Introducción**

Mi tesis de maestría ha sido una pequeña contribución al conocimiento y divulgación sobre las luchas autonómicas de los pueblos originarios de la Ciudad de México (CDMX en adelante). A un año y medio de mi examen de grado, nuevos frentes de lucha se han gestado en la capital y profundos avances se han logrado en el terreno de la autonomía y el autogobierno. En este sentido, la presente reseña busca situar los principales argumentos y hallazgos de la investigación sobre el proceso judicial de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, y relacionarlos con los nuevos frentes de lucha de los pueblos originarios y sus interacciones con el Gobierno de la CDMX.

Actualmente, San Andrés Totoltepec ha consolidado el Concejo de Gobierno Comunitario como la autoridad repre-

sentativa del pueblo. Ha finalizado su Estatuto de Gobierno Comunitario en 2021, la primera normatividad comunitaria producida por un Gobierno colegiado en la CDMX. Asimismo, el Concejo de Gobierno ha sido renovado en asamblea, el pasado 8 de mayo de 2022, con lo que se consolidaron los entramados comunitarios y se fortaleció uno de los primeros frentes de autogobierno en la CDMX.

En la capital, el escenario político y jurídico también se ha transformado. La elaboración y los procesos de consultas ciudadanas e indígenas sobre las leyes secundarias de la Constitución Política de la CDMX han significado para los pueblos afrontas políticas que amenazan sus territorios y recursos naturales (los bosques, los humedales y los sistemas agrícolas chinamperos). Mediante un uso hegemónico y multicultural del reconocimiento de los pueblos originarios como sujetos de derecho, local y federal, el Gobierno capitalino trata de coartar sus territorios.

Ejemplos de estas nuevas políticas multiculturales han sido la Convocatoria de registro de pueblos y barrios originarios (Aviso por el que se da a conocer la convocatoria pública para constituir el Sistema de registro y documentación de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, 2022), un censo constitutivo que entre otros elementos busca reducir el reconocimiento de los pueblos y barrios originarios a espacios geográficos, los cuales representan el territorio reconocido por cada población. También el Plan General de Desarrollo (PGD) y el Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT) son políticas que buscan quitar los candados legales al suelo

de conservación en el sur de la CDMX, bajo la categoría de suelo rural (Instituto de Planeación y Prospectiva, 2022a, p. 44). Mediante dicha nomenclatura se vulneran las zonas forestales y los humedales de recarga de agua de la ciudad, con el argumento de que estas zonas han ido perdiendo potencia agrícola o de recarga de los mantos acuíferos. El uso político de esta categoría no expresa de forma directa la privatización del territorio de conservación, pero sí quita los candados de evaluación de construcción y urbanización, lo cual posibilita la entrada del capital inmobiliario y que los megaproyectos puedan construirse, sin más frente de evaluación que el otorgado por las instituciones gubernamentales.

Proveo estos breves antecedentes inicialmente para colocar de forma contextual la situación contemporánea al análisis del problema de investigación de mi tesis: reflexionar cómo la identidad originaria se ha articulado en los procesos judiciales electorales que los pueblos originarios como San Andrés Totoltepec han entablado, desde 2016 a la actualidad, para modificar sus formas locales de elegir a sus autoridades, e incluso de cambiar la naturaleza de sus figuras de Gobierno. Después de un año y medio de continuar mi reflexión antropológica y política sobre los pueblos, sitúo la siguiente hipótesis: las luchas electorales que los pueblos originarios han entablado en los tribunales judiciales fueron las primeras acciones de movilización socio-legal, cuyo objetivo ha sido transformar el Gobierno vertical y el control electoral clientelar que el Gobierno capitalino y sus Alcaldías han ejercido en los pueblos, hacia formas electivas y de

Gobierno comunales, rumbo al control y autonomía territorial: en camino al autogobierno de los pueblos originarios.

El problema de investigación y la hipótesis buscan reflexionar sobre los alcances y hallazgos de mi investigación, a la luz de los nuevos frentes de lucha territorial y del reconocimiento en la CDMX. Esta reseña se divide en cuatro apartados: 1) el concepto judicialización y el campo político-electoral como universo de descripción etnográfica; 2) el pueblo originario como identidad y construcción antropológica y política; 3) el proceso judicial electoral en San Andrés Totoltepec y la Constitución de la CDMX; y 4) hallazgos y reflexiones críticas.

### **El concepto de judicialización y el campo político-electoral como universo de descripción etnográfica**

Una de mis preguntas que se mantuvieron durante todo el proceso de investigación fue qué ocurre con el ser originario, en tanto identidad, cuando esta se entrama de forma estratégica en un proceso judicial. Más allá de una pregunta teórica sobre la identidad, esta cuestión fue detonada por la alta ambivalencia de significaciones sobre lo originario, ya sea como autoadscripción de varios pobladores nativos de los pueblos del sur de la CDMX, como concepto político y antropológico en debate o como acreditación y sustento de interpretaciones en el campo judicial.

Por tanto, era necesario un armazón teórico-conceptual y metodológico que me ayudara a conocer las transformaciones de la identidad pueblo originario, mediante los procesos judiciales que varios pueblos originarios entabla-

ron entre 2016 y 2017 (Alejos Arredondo citado en Otálora Malassis *et al.*, 2020; Velázquez citado en Aragón Andrade y Bárcena Arévalo, 2022). Articulé el curso de mi reflexión en diferentes niveles: tener un marco teórico amplio que parte desde el concepto de judicialización para sustentar el análisis sobre las transformaciones de la identidad originaria. Por medio de una metodología de descripción etnográfica redondeo a lo electoral como un campo de disputa. La descripción etnográfica del campo electoral me permitió trazar las minuciosas transformaciones identitarias, involucradas en un juicio electoral. En este intervinieron y se produjeron una considerable cantidad de actores y de documentos que rebasaron los límites de acción de los tribunales judiciales (litigantes, opositores, autoridades tradicionales, defensores, burócratas y académicos).

### ***La judicialización como concepto***

La judicialización de la política ha sido un concepto estudiado desde la ciencia política para conocer el involucramiento de los tribunales judiciales en la toma de decisiones de la rama ejecutiva del Estado, o bien en procesos de elección presidenciales, en que una elección no puede dirimirse mediante la participación ciudadana electoral, y más bien transita a la decisión judicial (Miller, 2004; Hirschl en Goodin, 2011). Desde la sociología jurídica, la judicialización ha sido comprendida con el concepto de *estrategia*, en el sentido de formar parte de un conjunto de acciones de movilización legal, en la cual la ciudadanía movilizada impulsa demandas y agendas políticas mediante la acción legal

(Slumovitz, 2008). También la judicialización ha constituido una acción de incidencia del discurso en litigios para producir nuevos derechos o para la resolución de los «[...] conflictos entre derechos establecidos y prácticas que violan esos derechos» (Slumovitz citado en Sieder *et al.*, 2011, p. 176). La judicialización ha sido comprendida también desde las valoraciones acerca de los tribunales judiciales: como entes con mayor eficacia para resolver conflictos, para calificar políticas públicas o para incidir en la toma de decisiones de instancias burocráticas (Tacher Contreras citado en Morás y Bottinelli, 2019, p. 43).

Las visiones revisitadas anteriormente parten de una comprensión unitaria del derecho estatal, y a la judicialización como dentro de las reglas —por así decirlo— que impone el derecho, como entidad de comprensión de un Estado considerado de manera homogénea. Sin embargo, estas visiones no permiten comprender qué sucede cuando la materia a judicializar proviene de un orden jurídico no occidental y principalmente no estatal. ¿Cómo pensar a la judicialización cuando las demandas de derechos provienen de un sistema normativo interno y ontológicamente diverso, específicamente desde los pueblos indígenas y originarios?

Para acercarme a una definición más comprensiva, retomé el concepto de judicialización, desde las investigaciones de Rachel Sieder. En su visión, judicializar supone una forma de interacción derivada de un concepto globalizador: la juridificación. Inicé con este último concepto para identificar los flujos de construcción de juridicidad en cam-



pos fuera y dentro del Estado. Rachel Sieder (2020) define la juridificación que involucra a población indígena como «[...] juridification involving indigenous peoples occurs at the intersection between forms of law with often radically different epistemological and ontological bases: on one hand, hegemonic national and international legality and, on the other, the autochthonous forms of law of colonized peoples» (Sieder, 2020, p. 19).

En el marco general, la juridificación juega un papel de intersección entre órdenes del derecho ontológicamente distintos. Al remitirme a la categoría identitaria de *pueblo originario*, la ontología la he comprendido de forma relacional e inmersa en la identidad. Si es posible pensarse, lo ontológico remite a conocer las normatividades producidas mediante relaciones de los originarios con el territorio (en la defensa de los bosques, los sistemas chinamperos y las parcelas agrícolas); en relaciones de parentesco vinculadas a la participación del pueblo en los ciclos festivos anuales, en el involucramiento político dentro de sus autoridades tradicionales y —la materia de este trabajo— en su interacción con los tribunales para impulsar demandas comunitarias. En este último punto involucro a la judicialización y la identidad como ámbitos altamente dinámicos que, dentro de los flujos de juridificación o juridización (O'Donnell citado en Sieder *et al.*, 2011, p. 315), los sujetos articulan y entraman nuevas significaciones y transformaciones de lo que es ser, así como de lo que podría llegar a volverse o transformarse dentro de lo originario. En este sentido, continuo la definición del concepto de judicialización, com-

prendida por Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell (2011) como

[...] la presencia cada vez mayor de los procesos judiciales y de los fallos de los tribunales en la vida política y social, y la creciente resolución en los tribunales de los conflictos políticos, sociales o entre el Estado y la sociedad [...] ligado a un proceso mediante el cual una gama diversa de actores políticos y sociales percibe cada vez más la ventaja de invocar estrategias legales y recurrir a los tribunales para hacer valer sus intereses (p. 19).

La judicialización me permite comprender las interacciones entre los actores litigantes, los defensores y los tribunales judiciales; sin embargo y como parte de los flujos de juridicidad, la juridificación también tiene un papel articulador más amplio. Por ejemplo, en el momento en que surgen interpretaciones desde los tribunales judiciales que relacionan lo originario a lo indígena, lo que impacta fuera de las cortes, en las acciones de la movilización social y la organización comunitaria local, cuando los litigantes deciden contravenir alguna resolución en las sentencias judiciales, desde una estrategia legal comunitaria o una acción directa, al punto de modificar las resoluciones de los tribunales y las visiones legales de los magistrados, desde un discurso de derechos producido desde su propio ser originario. Tanto la juridificación como la judicialización constituyen movimientos de ida y vuelta, los cuales pude identificar en el curso del proceso judicial de San Andrés Totoltepec. Para

el análisis de estos vaivenes, recurrí a otras conceptualizaciones que me ayudaron a analizar flujos de juridificación, dentro del contexto de la judicialización: los conceptos de *traducción*, *vernacularización* (Merry, 2010) y de *looping effect* (o efecto recursivo) (Kirsh citado en Eckert, 2012).

Entiendo a la *traducción*<sup>1</sup> como una dinámica constitutiva de los procesos de juridificación. La traducción se ha analizado desde el discurso, cuando existe una codificación de las demandas de los pueblos a un lenguaje jurídico, mediado por los abogados litigantes y posteriormente en los tribunales. Sin embargo, la traducción tiende a comprenderse como un proceso de una sola vía. Por tanto, para ir más allá de la dinámica unilateral de la traducción jurídica, retomo la *vernacularización*. Sally Engle Merry define este concepto desde los individuos o grupos que «[...] appropriate, deploy, redefine, and transform dominant legal norms, framings, and instruments within specific settings, thereby “localizing” them» (Merry citado en Sieder,

---

1 El concepto de traducción es tratado por Julia Eckert, quien lo retoma del trabajo de Sally Engle Merry. Merry define desde la traducción de la teoría del actor-red, «[...] who translate legal norms between the vernacular notions of their clients and the legal language of the wider arenas» (citado en Eckert *et al.*, 2012, pp. 9-10). La traducción constituye un mecanismo de flujo y tránsito discursivo entre las demandas locales y los lenguajes legales de los tribunales. El problema de este concepto, de acuerdo con los autores, es que la traducción designa el tránsito en una sola vía (arriba hacia abajo), no deja entrever la interpretación local de las normas legales y no profundiza en el traductor concreto ni a su interpretación de la ley a los términos locales, solo se detiene a las redes de poder que establece en su práctica traductora.

2020, p. 6). La vernacularización la comprendo como un flujo cultural<sup>2</sup> y del derecho que va más allá de una lógica arriba-abajo; un trasplante del derecho estatal y el derecho internacional a un sistema político y de justicia local. Sally Engle Merry apunta que «[...] para que las ideas sobre derechos humanos sean efectivas se necesita traducirlas a los lenguajes locales y situarlas en los contextos locales de poder y significado. Se necesita, en otras palabras, reformularlas en lenguaje vernáculo» (Merry, 2010, p. 23). Los flujos de codificación jurídica y cultural que produce la vernacularización los analizo bajo el concepto de *looping effect*, referido al proceso concreto por el cual las ideas y prácticas indígenas son remodeladas a través de su interacción con las cortes (Kirsch citado en Eckert *et al.*, 2012, p. 24). El *looping effect* es importante para el análisis porque concierne no solo a las prácticas o discursos juridificados, sino a los judicializados (en tanto las demandas de los litigantes entran en contacto con las cortes, y los tribunales devuelven traducido un derecho comunitario, que impacta de vuelta en la movilización socio-legal). En este sentido, el efecto recursivo me permite analizar los vaivenes de aquellas demandas de los pueblos indígenas que tienen un

---

2 En la propuesta sobre los flujos culturales en la transnacionalización de los derechos humanos, Sally Engle Merry distingue tres: 1) la formación de consensos transnacionales en la elaboración de documentos y resoluciones a nivel internacional; 2) los trasplantes de programas transnacionales que una sociedad elabora y se trasplantan a otra; y 3) la transformación local del conocimiento transnacional por sujetos nacionales y locales que participan en eventos transnacionales y luego llevan a sus países lo que aprenden allí (Merry, 2010, pp. 51-53).

impacto en la forma de resolución de los tribunales judiciales, así como desde las resoluciones judiciales que impactan en las identidades y subjetividades de los pueblos.

### ***La etnografía de las elecciones***

Una etnografía que me permitiera llegar a la minuciosidad de las transformaciones discursivas y políticas de la identidad originaria demandaba repensar qué universo de descripción quería retratar. Ante una gran cantidad de actores que entran y salen a lo largo de un proceso judicial que llevó cerca de dos años y medio (2016–2018), consideré que el eje principal era el campo en donde se desarrolló la impugnación y todo el proceso judicial: el político-electoral. Posteriormente, reflexioné cómo podía identificar aquellos ordenamientos jurídicos provenientes del Estado y las normatividades internas del pueblo de San Andrés Totoltepec, involucrados a lo largo del proceso de impugnación electoral. Finalmente, resolví cómo hacer la metodología de recolección de información, ante un periodo de trabajo de campo atravesado por la etapa más intensa de la pandemia por COVID-19 (septiembre–diciembre de 2020).

Inicialmente retomé la propuesta metodológica de Ricardo Méndez García (2018) sobre la *etnografía de la impugnación*. En su tesis doctoral, Méndez García propuso rastrear —en clave multilocal— el arco de disputa electoral,<sup>3</sup> las condiciones, la circulación y las significaciones del conflicto

---

3 El autor planteó una guía metodológica para acercarse a los procesos de impugnación, la cual parte de estancias de campo en la población y de

electoral en el municipio de Atzompa, Oaxaca (Méndez García, 2018, pp. 17-18). En diálogo con el autor, propuse realizar una *etnografía de las elecciones*: una construcción descriptiva del proceso electoral y de impugnación en San Andrés Totoltepec, Tlalpan.

A partir de la propuesta de Ricardo Méndez García (2018) pude construir una descripción etnográfica multilocal<sup>4</sup> y procesual<sup>5</sup> sobre la elección y la impugnación electoral, con base en la disputa de San Andrés Totoltepec. El proceso de impugnación —propuesto etnográficamente por Méndez

---

conversaciones formales e informales con involucrados, como reveladoras de las dimensiones ocultas de la política electoral. También combinó la información local con el estudio de las instituciones judiciales, a través de estancias en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para hacer consultas de los expedientes judiciales.

- 4 La perspectiva de la etnografía multilocal de George E. Marcus (2001) me será de ayuda para enriquecer la descripción etnográfica desde un conjunto de escenarios interactuantes. Mediante el posicionamiento multilocal de la investigación planteo seguir la metáfora originaria: «[...] trazar las relaciones y sustentos sociales de asociaciones que están más claramente vivas en el lenguaje y hacer uso de medios visuales e impresos» (Marcus, 2001, p. 119).
- 5 El denominado *paradigma procesual* parte de un conjunto de estudios sobre la disputa y la toma de decisiones, mediante las metodologías del caso extendido (Sierra y Chenaut, 2002). En este sentido, el estudio de las disputas es considerado a partir de procesos inscritos en relaciones sociales de mayor amplitud, los cuales permiten dar cuenta del derecho y la jerarquía de las normas que entran en juego, como consecuencia de relaciones sociales y culturales situadas (Sierra y Chenaut, 2002). De acuerdo con las autoras, el análisis de la disputa presupone estudiar la prehistoria de la disputa — el estado de las relaciones sociales de fundamento—, la disputa misma —la negociación, la mediación y la resolución entre las partes— y, por último, las consecuencias sociales del acuerdo al que se llegó (Sierra y Chenaut, 2002, p. 127).

García— es importante, pero mi intención era llevar la descripción hacia considerar el momento anterior, el proceso de elección del que provienen los agravios impugnables de los juicios político-electorales. En este sentido, articulé ambos procesos como fases de un solo campo electoral para conocer el proceso por el cual se dieron los agravios que posteriormente fueron impugnados en los tribunales.

La etnografía de las elecciones constituyó mi método etnográfico, cuyo universo de descripción fue el campo político electoral, un espacio de interacciones que conjuntó una diversidad de escenarios y actores articulados al eje principal: la disputa electoral en San Andrés Totoltepec. Por medio de este campo electoral pude evidenciar las relaciones en tensión al interior del pueblo originario, las cuales llevaron a resolver sus conflictos electivos en los tribunales judiciales. Principalmente analicé los flujos de identidad que se vieron impactados en el pueblo por los tribunales y las transformaciones políticas que devinieron del proceso de cumplimiento de la sentencia de impugnación.

Principalmente, al considerar las elecciones como un campo en disputa, pude analizar los órdenes del derecho que se encontraban en tensión y reflexionar acerca de sus articulaciones, usos estratégicos e hibridaciones. En términos analíticos, dividí el campo político-electoral en dos ámbitos. En primer lugar, lo electivo me permitió identificar las dinámicas de organización y realización de las elecciones de los pueblos como San Andrés Totoltepec, y en general de los pueblos originarios de la Ciudad de México. Asimismo, consideré a los organismos locales de toma de decisión (Junta Cívica), a las etapas del proceso de elección

(en coordinación con la Delegación Tlalpan) y a las demandas de impugnación, entendidas como una disputa impulsada por facciones locales, hasta el momento en que eran remitidas a los tribunales electorales. En segundo, en lo electoral identifiqué los procesos de elección que forman parte de los sistemas de elección y Gobierno partidistas, junto a sus mecanismos de toma de decisiones, sus etapas del proceso electoral y sus instancias judiciales de regulación y sanción. Con relación a ambos ámbitos, tomé en cuenta las divisiones territoriales electorales y también los entendimientos locales sobre el territorio, los cuales distan de las cartografías electorales, agrarias y administrativas.

No obstante, a la par que trabajaba en la categorización de estos ámbitos, me di cuenta de que difícilmente algunas de las interacciones de los pueblos y los tribunales podían catalogarse de forma ideal en alguno de estos polos. Por tanto, requerí de otras formas conceptuales que me ayudaran a comprender ordenamientos híbridos, los cuales surgían a la luz del proceso judicial, principalmente en el momento de entrega de vistas de los documentos y requerimientos a las partes, junto con sus posteriores manifestaciones, demandas y resoluciones en acuerdos plenarios en los tribunales, o desde los litigantes y abogados defensores. Para aproximarme a una comprensión de estos fenómenos de hibridación jurídica, consideré la perspectiva del pluralismo jurídico (Sierra citado en Chenaut *et al.*, 2011), en el sentido del reconocimiento de diversos órdenes del derecho, que se encuentran en interacción durante todo el proceso de disputa judicial electoral.



En términos de pensar este pluralismo jurídico operante dentro de un campo como el electoral, reflexioné que el derecho estatal y el derecho de los pueblos mantenían relaciones de articulación, pero desde sus propios ámbitos de conocimiento y experimentación: pensar en las formas de vernacularización y traducción jurídica, producidas durante la disputa electoral, las cuales no solamente provienen de una polaridad que remite a considerar el pluralismo jurídico como un aislamiento aparente entre los campos jurídicos estatales y no estatales. Comprendí que existen posibilidades de que se construya un tercer campo o ámbito de articulación; un campo de discurso y práctica donde puedan observarse formas vernáculas del derecho estatal y no estatal, así como dinámicas y formas de hibridación jurídica.

Por tanto, me allegué al concepto de Sally Falk Moore (1973) del *campo semiautónomo* para analizar el campo electoral fuera del aparente binarismo de lo estatal y lo no estatal, y más bien como una articulación de escenarios y órdenes jurídicos precarios y volátiles. Estos construyen un tercer campo semiautónomo, formado en tanto la disputa electoral articula el pluralismo jurídico y la vernacularización de forma recursiva. Probablemente en mi tesis no sea tan clara la distinción de la cualidad semiautónoma —cuestión que continúo trabajando—, pero uno de los ejes de comprensión de la disputa electoral y su capacidad productiva precisamente está en la complejidad de fuentes. Estas proveen las argumentaciones e interpretaciones involucradas en la disputa judicial, ya sea por los litigantes originarios o sus opositores, por los abogados defensores, por los

magistrados, por las autoridades gubernamentales o por los antropólogos peritos. El meollo no está en lo diferenciable del análisis, sino en la capacidad de articulación, de flujo e hibridación de los órdenes jurídicos.

### **El *pueblo originario* como identidad y construcción antropológica y política**

Al hablar de los pueblos originarios en la CDMX, sus formas de autoadscripción y sus frentes de lucha autonómicas, nos encontramos con diferenciaciones claras. En principio, la adscripción de *lo originario* no siempre remite a una sinonimia con la adscripción *pueblo indígena*. Esta diferencia se debe a siglos de discriminación de los ciudadanos capitalinos a los pueblos indígenas quienes, desde la conformación de la capital en el siglo XIX, han llegado a poblar la ciudad, en busca de mejores oportunidades de vida. Después, lo originario constituyó una identidad estratégica, un frente de defensa del territorio que los pueblos formularon contra la destrucción de sus zonas forestales y sistemas agrícolas chinamperos, al sur de la urbe. Asimismo, lo originario, en las primeras décadas del siglo XXI, transitó de un estandarte de lucha autonómica a una política pública. Mediante diversas políticas del reconocimiento multiculturales, el extinto Gobierno del Distrito Federal estableció una política de los pueblos originarios: un conjunto de políticas estatales que tuvieron como objetivo racionalizar y homogeneizar la adscripción de los pueblos, a través de diversas instituciones, políticas públicas de censo y registro, así como organismos participativos que institucionalizaron la lucha de los pueblos originarios bajo el seno del Estado.

En un periodo de 20 años (1996–2006), lo originario se consolidó como una identidad polisémica y cuya alta plasticidad es correspondiente a las formas en que fue construida, desde los pueblos, la academia antropológica y desde el Gobierno estatal. Para consolidar el esquema histórico sobre el concepto originario, recurro a otro trabajo en el que analizo a la identidad como principio de emancipación electoral desde la judicialización (Vargas Olvera, 2021a). En este ensayo esquematizo diferentes etapas de construcción teórica, histórica y política del pueblo originario, tanto como identidad, así como concepto. Bajo el término *iteración* pude relacionar las dinámicas de vernacularización y el efecto recursivo del derecho de forma histórica, en tanto diversos cuerpos de ley se anudan en el tiempo, como procesos de transformación, adición o enriquecimiento de relaciones, prácticas, significados y subjetividades (Eckert *et al.*, 2012, p. 11). Con este concepto, comprendo a la identidad originaria fuera de la linealidad historiográfica, y más bien inserta y producto de un conjunto de ciclos y dinámicas cíclicas de transformación conceptual y de producción de subjetividades, en momentos coyunturales de condensación o conjunción. En el momento en que los pueblos retoman discursos y lógicas del contexto donde se desenvuelve la identidad, lo originario toma una plasticidad estratégica, y correspondiente al escenario de su desdoblamiento: en asambleas comunitarias, en trabajos comunales, en protestas sociales y argumentaciones jurídicas, o bien desde políticas públicas, interpretaciones judiciales, legislaciones participativas o en artículos constitucionales.

A partir de la lógica de iteraciones, dividí la historización sobre el concepto de pueblo originario en cuatro etapas, más una quinta iteración contemporánea, tema principal de la tesis: la supresión, la transformación, la reivindicación, la oficialización y, por último, la judicialización. La iteración de supresión refiere a la etapa del Gobierno verticalista del Departamento del Distrito Federal (DDF), instituido desde 1929 cuando el Congreso de la Unión suprimió el régimen municipal en la capital. La supresión del municipio libre trajo muchos cambios administrativos y territoriales, por lo que se vieron modificadas las autoridades civiles de los pueblos, llamadas subdelegados. Estas autoridades fueron un nivel de Gobierno en la capital, y con el paso de las décadas fue subsumiéndose hasta volverse un empleado de las delegaciones que componían al Distrito Federal. Las iteraciones de transformación y de reivindicación refieren a las movilizaciones sociales de los pueblos del sur de la ciudad en la década de los noventa, en el marco de la transición democrática del Distrito Federal (1987-1996) en que se produjeron las primeras adscripciones de los pueblos como originarios. Desde la década de los setenta, los pueblos de Tlalpan se habían congregado en el Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur, pero fue hasta los noventa que las luchas en defensa de los pueblos del sur de la capital se erigieron bajo el estandarte étnico de lo originario, como frente identitario de defensa y propiedad ancestral del territorio.

En esta época, las luchas de los pueblos originarios se articularon en dos frentes identificables: la defensa del territorio y la reivindicación política de las autoridades locales (subdelegados y coordinadores territoriales), quienes ha-

bían quedado invisibilizados en el nuevo trazo administrativo y político-electoral de la apertura democrática en el Distrito Federal. Las movilizaciones de los pueblos produjeron nuevas relaciones con el Gobierno de la capital, en principio progresistas, lo que dio paso a la iteración de oficialización de lo originario. Los Gobiernos perredistas de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) y Marcelo Ebrard (2006-2012) crearon diversas políticas públicas e instituciones de atención a los pueblos originarios e indígenas migrantes, tales como el Programa de Apoyo a los Pueblos Originarios (PAPO) en 2003, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) y el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal en 2007. El Consejo impulsó diversas políticas de censo y registro como el Padrón de Pueblos y Barrios Originarios y el Atlas Etnográfico de los pueblos originarios del Distrito Federal (2008-2011). Desde la Asamblea Legislativa también se impulsó la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2010 y las iniciativas de Ley de pueblos, entre 2011 y 2013. En general, estas fueron políticas, instituciones y legislaciones que enmarcaron a los pueblos originarios como unidades territoriales y poblaciones étnicamente diferenciadas, pero con un reconocimiento limitado de sus derechos al territorio y a la participación política diferenciada del resto de la ciudadanía metropolitana de la capital.

En un esquema general, considero que lo originario constituyó una identidad política y jurídica, cuya etnicidad se produjo dentro de una relación íntima con el Estado, pero siempre desde el sustento de los frentes de lucha territorial de los pueblos. Durante las etapas de oficialización, los aca-

démicos —antropólogos principalmente— contribuyeron a complejizar la visión de los pueblos originarios bajo documentaciones históricas y etnográficas, así como en conceptualizaciones taxonómicas articuladas desde visiones mesoamericanistas y socio-antropológicas (Medina Hernández, 1995). El problema que concluyo en este apartado fue que la oficialización, si bien posibilitó que los pueblos y sus frentes de lucha pudieran impulsar sus demandas en los escenarios del Estado, también llevó a que muchas de sus movilizaciones se institucionalizaran, al articularse con redes de clientelismo político-partidista, principalmente del PRD. En este sentido, observo el carácter pluralista de lo jurídico en las luchas de los pueblos y sus antagonismos políticos, desde comprender que la movilización social que sustentó a lo originario, a partir de los noventa, empezó a oponerse a la movilización de los originarios que se habían articulado en las redes político-partidistas en el Gobierno capitalino. Se antagonizó la institucionalización de lo originario desde las legalidades del Estado (Aragón Andrade, 2021) versus lo originario como principio autonómico de organización social y política, desde sus sistemas normativos de elección de autoridades y de sus luchas en defensa del territorio.

### **El proceso judicial electoral en San Andrés Totoltepec y la Constitución de la CDMX**

San Andrés Totoltepec es uno de los 11 pueblos originarios<sup>6</sup>

---

6 De acuerdo con el Padrón de Pueblos Originarios, aquellos pertenecientes a la Alcaldía de Tlalpan son: Chimalcoyoc (La Asunción), Magdalena

pertenecientes a la Alcaldía<sup>7</sup> de Tlalpan. El pueblo está ubicado entre el kilómetro 22.2 de la carretera federal México-Cuernavaca y la autopista de cuota. Abarca un territorio considerable cuyas zonas forestales colindan con el volcán Xitle, el Colegio Militar y el Parque Ecológico de la CDMX. Colinda, al norte con el pueblo de San Pedro Mártir, al sur con San Miguel Xicalco, la Magdalena Petlalcalco y San Miguel Ajusco; al oriente limita con Santiago Tepalcatlalpan y Tepepan (Xochimilco), y al poniente con el Parque Ecológico y con la primera y segunda sección de la colonia Miguel Hidalgo (Delegación Tlalpan, 2015, p. 6). La toponimia *Totoltepec* significa «Cerro del guajolote» o «Cerro de las aves», en la aglutinación de las palabras náhuatl *totolli* (guajolote, ave) y *tepetl* (cerro).<sup>8</sup>

La distribución del pueblo originario está dividida en un casco del pueblo, denominado históricamente como fundo legal; en el casco del pueblo habitan la mayoría de los habitantes originarios. La periferia de la población la componen 37 colonias, habitadas mayormente por avecindados. Parte del pueblo también considera el Parque Ecológico de la CDMX y el Parque Tepozan, así como dos zonas ejidales: el ejido de San Andrés Totoltepec y el Héroes de 1910. Totoltepec cuenta con bienes comunales, cuyo comisariado

---

Petalcalco, Parres El Guarda, San Andrés Totoltepec, San Lorenzo Hui-pulco, San Miguel Ajusco, San Miguel Topilejo, San Miguel Xicalco, San Pedro Mártir, Santa Úrsula Xitla y Santo Tomás Ajusco.

9 Antes de 2018 era denominada Delegación de Tlalpan, hasta la entrada del nuevo esquema de Gobierno, con la Ley de Alcaldías.

8 Traducción complementada por Jerónimo Paz, 2021.

está reconocido como una autoridad local, pero no así en el Registro Agrario Nacional. Son bienes comunales de hecho, mas no de derecho.

Además de sus autoridades agrarias, los sistemas normativos de Totoltepec también consideran a las autoridades religiosas y civiles. Las autoridades religiosas están compuestas por la organización eclesiástica de la parroquia de San Andrés Obispo de Nipona: el párroco encabeza la organización eclesial, seguido del fiscal, quien está encargado del mantenimiento del templo; también está la secretaria de la parroquia, quien realiza trámites de distribución de sacramentos. Hay un Consejo Parroquial que concentra a diversas agrupaciones de feligreses como los grupos de catequesis, comunidades y coros de la Iglesia católica. También existen comunidades eclesiales de base que son congregaciones de feligreses, formadas en la teología de la liberación, compuestas desde finales de los años setenta. Las comunidades se dedican a realizar actividades de evangelización y trabajo social, en coordinación con diversas poblaciones como el vecino pueblo de San Pedro Mártir, considerado la cuna de las comunidades eclesiales. Por último, las mayordomías de las fiestas patronales se integran por seis agrupaciones: los de salva, los de castillo, los de música y los mayordomos de danza compuestos por los grupos de arrieros, chinelos y santiagueros.

Las autoridades civiles son el tema que nos ocupa en esta investigación, ya que fueron sustancialmente modificadas después del proceso judicial electoral. Por tanto, debo marcar un antes y un después en las autoridades civiles. Antes de la disputa electoral, el Gobierno local estaba a cargo del



subdelegado y el coordinador de los pueblos de Tlalpan; después del proceso judicial, las autoridades civiles, agrarias y religiosas se articularon por medio de representaciones en el Concejo de Gobierno Comunitario. Para no adelantarme a los hechos, voy a describir etnográficamente el antes desde el proceso de elección e impugnación electoral y el después con el cumplimiento de la sentencia y la consulta indígena. Ambas etapas igualmente están delimitadas por un contexto más amplio y paralelo: la Asamblea Constituyente y la elaboración de la Constitución de la CDMX.

### ***La elección del subdelegado y la impugnación electoral***

Para 2016, las autoridades civiles estaban compuestas por el subdelegado del pueblo que, como lo describí en el apartado histórico, fue la autoridad local en los pueblos desde 1929. Además del subdelegado existía un organismo ciudadano denominado Junta Cívica Electoral,<sup>9</sup> el cual estaba encargado de organizar los procesos electivos del subdelegado, cada tres años. Este era un órgano reglamentado por la población, y medianamente regulado por el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal (en adelante IEDF/IECM) y por la Delegación de Tlalpan. Entre junio y julio de 2016, ocurrió

---

9 Este órgano no estaba regulado por ninguna ley electoral o participativa de la Ciudad de México, y más bien fue un organismo ciudadano constituido desde los propios pueblos, en coordinación con el Instituto Electoral, para llevar a cabo las elecciones de los subdelegados y coordinadores territoriales de los pueblos del sur de la capital. En otras delegaciones, este organismo también puede ser llamado Comisión Organizadora.

el proceso electoral de elección del subdelegado. Este proceso electivo tenía tres etapas: la conformación de la Junta Cívica, la organización de candidaturas y del proceso electivo, y la jornada de elección. Sin embargo, para este año, diversos activistas y habitantes originarios dieron cuenta de que todo el proceso electivo estaba controlado por el perredismo local, quien movilizaba el electorado de los vecindarios de las colonias, y volvió el voto de los originarios poblacionalmente irrelevante. Los originarios articularon una estrategia de doble vía, en colaboración con dos abogados asesores<sup>10</sup> y con la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF).<sup>11</sup> Por un lado, los originarios participarían por vía independiente en el proceso electivo y por otro, empezarían a documentar las irregularidades de la elección de la junta cívica, para entablar las primeras impugnaciones electorales.

El trazo de las múltiples impugnaciones entabladas es complejo: tras la elección de la Junta Cívica, el 19 de junio de 2016, los originarios involucrados en la planilla independiente interpusieron un primer juicio al entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal (en adelante TEDF/TECDMX) (TEDF-JLDC-2223/2016), y denunciaron irregularidades en la jornada electiva. El siguiente 11 de julio, la Junta Cívica emitió la convocatoria de elección del subdelegado y los activistas interpusieron un segundo recurso de impugna-

---

10 Larisa Ortíz Quintero y Jerónimo López Marín.

11 La defensora pública electoral que representó todo el caso ante los tribunales fue la Mtra. Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo.

ción contra la convocatoria a la Sala Regional Distrito Federal, del TEPJF (SDF-JDC-2123/2016), el cual fue regresado al TEDF. Por último, el candidato independiente, Mauro Santillán, presentó un recurso de impugnación contra la asamblea de elección del subdelegado, el 31 de julio (TEDF-JLDC-2403/2016) que fue acumulado al segundo juicio. El primer recurso de impugnación fue resuelto por el TEDF, mientras los otros dos fueron acumulados y sobreesidos. La resolución del TEDF validó la elección de la Junta Cívica, con el argumento de que no existían reglamentos para tomar un eje de evaluación del proceder de la jornada electiva. Por tanto, los litigantes promovieron un juicio en la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF, con los agravios de falta de exhaustividad en la resolución del TEDF, carencia de un juicio de carácter intercultural y la violación al derecho a la libre determinación como pueblo originario.

La sentencia SDF-JDC-2165/2016 fue resuelta el 12 de enero de 2017. La Sala Regional Distrito Federal resolvió a favor de los litigantes originarios, y ordenó a la entonces Delegación de Tlalpan y al Instituto Electoral del Distrito Federal (en adelante IEDF) reponer el proceso electivo de acuerdo con sus sistemas normativos locales, los cuales debían ser conocidos e informados al tribunal, mediante la elaboración de un dictamen antropológico.

En esta primera etapa de impugnaciones, la identidad originaria se articuló con formas de adscripción indígena, principalmente de las poblaciones nahuas. Los originarios debían articular su identidad de forma estratégica, al considerar que los Magistrados no conocían siquiera que existían poblaciones indígenas y originarias en la ciudad, ni que lo

originario era una adscripción diferenciada en la CDMX. En este sentido, los litigantes se acreditaron como indígenas nahuas, y parte de la estrategia que articularon con la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas fue el adscribirse como indígenas nahuas, al tiempo que informaban a los tribunales las diferenciaciones culturales, políticas y jurídicas que implica el ser originario.

En la primera etapa de impugnaciones, los litigantes, abogados defensores y asesores realizaron diversos trabajos de vernacularización, al traducir estratégicamente la identidad de las poblaciones indígenas a la adscripción originaria. Estratégicamente, lo originario-indígena permitió relacionar la identidad como la acreditación para el juicio electoral, como en la codificación de los originarios dentro del marco de derechos indígenas conocidos por los Magistrados: el artículo 2° constitucional, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Otra dinámica de vernacularización es manifiesta en la sentencia SDF-JDC-2165/2016, en la cual la Sala Regional articuló este marco jurídico internacional y federal a la legislación local en materia de pueblos originarios, que para ese momento solamente era la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Por último, el proceso de elección del subdelegado y las impugnaciones se llevaron paralelamente al proceso de formación de la Asamblea Constituyente y la elaboración de la Constitución de la CDMX. El 4 de febrero de 2016, el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió la convocatoria para elegir a 60 congresistas (Juárez Undelo, 2017) por mayoría relativa, de los 100 que compusieron la Asamblea Constituyente. Cuando

inició el proceso de elección del subdelegado en Totoltepec (del 13 de junio al 31 de julio), los comicios del proceso electoral constituyente habían concluido apenas el 5 de junio de 2016 (Juárez Undelo, 2017; Sánchez citado en González *et al.*, 2021). El 12 de enero de 2017 cuando se resolvió la sentencia SDF-JDC-2165/2016, los trabajos de dictaminación y consulta de las iniciativas de conformación de los artículos constitucionales habían concluido, principalmente de la propuesta de artículos relativos a los derechos de los pueblos y barrios originarios, y de las comunidades indígenas residentes.

***El cumplimiento de la sentencia y la consulta indígena:  
el Concejo de Gobierno Comunitario***

El proceso de cumplimiento de la sentencia comprende una complejidad de momentos y etapas, establecidas por las tensas relaciones entre los litigantes y los opositores al interior del pueblo de Totoltepec. La densidad del proceso judicial también residió en una importante producción de documentos entre las partes del litigio (manifestaciones, contestaciones, incidentes, acuerdos plenarios y peritajes) con la delegación de Tlalpan, el Instituto Electoral del Distrito Federal, con peritos antropólogos, así como con la Sala Regional del TEPJF. Dicha complejidad fue correspondiente con el vaivén de significaciones sobre lo originario, que circularon no solo desde los originarios litigantes, sino también desde los originarios opositores. La identidad se convirtió en una arena de disputa, mediante el proceso judicial electoral. Para concretar los puntos relevantes de esta etapa, voy a referirme en cuatro momentos principales: la etapa de empantanamiento y la asamblea fallida; el juicio

contra el Manual Administrativo de Tlalpan; la unión del pueblo de Totoltepec y el proceso de consulta indígena.

La etapa de empantanamiento, denominada así por el litigante principal Agustín Pérez, consistió en relaciones tensas en el pueblo posterior a la sentencia del 12 de enero de 2017. Tras la resolución de la Sala Regional, se formaron dos facciones en el pueblo: los litigantes en coordinación con los abogados asesores, y los opositores liderados por el subdelegado impugnado y por su hermano, quien detenía el puesto gubernamental de coordinador de los pueblos de Tlalpan.<sup>12</sup> Con la jefatura delegacional de Tlalpan, esta etapa se tradujo en la ralentización del cumplimiento de la sentencia y en tensiones de los litigantes con la delegación. El centro de las tensiones sucedió porque los funcionarios de la Delegación<sup>13</sup> y del IEDF trataron de cumplir con la sentencia sin considerar la intervención de las partes, principalmente de los litigantes originarios. Prueba de ello fue que el Instituto Electoral trató de realizar, como autoridad responsable, el peritaje antropológico;<sup>14</sup> y en coordina-

---

12 Este es un puesto adscrito a la Dirección de Participación Ciudadana de Tlalpan. Este coordinador aglutina a los subdelegados de los 11 pueblos originarios de Tlalpan, al coordinarlos para actividades de enlace con la Jefatura Delegacional, ahora Alcaldía. El entonces coordinador trató de instrumentalizar la oposición no solo al interior del pueblo, sino con presión por parte de los subdelegados de los otros pueblos originarios.

13 De la Dirección de Concertación Política y la Dirección de Jurídico y Gobierno.

14 En realidad, y como está titulado este documento, fue una recopilación bibliográfica e histórica sobre los pueblos originarios, la cual no sabía respuesta a los requerimientos ordenados por la Sala Regional Distrito Federal.

ción con la Delegación de Tlalpan organizaron la consulta ciudadana, sin tomar en cuenta el conflicto poblacional que se estaba fraguando desde la sentencia. El resultado de esta etapa fue que el 28 de mayo de 2017 funcionarios del IEDF y de la delegación Tlalpan llegaron al pueblo de Totoltepec para realizar la consulta, pero fueron violentados por los opositores, quienes se manifestaron frente a la explanada subdelegacional y quemaron los materiales de la consulta (urnas y papeletas).

El juicio contra el Manual Administrativo de Tlalpan fue parte de los intentos de la Delegación de Tlalpan por restablecer las relaciones de cordialidad con el pueblo y principalmente con los litigantes. Para este momento, los funcionarios delegacionales y los del IEDF ya habían sido advertidos de incumplimiento de la sentencia por la Sala Regional; y con los conflictos poblacionales, los funcionarios se dieron cuenta de que sin la intervención de los litigantes no podrían cumplir con la sentencia. El juicio del Manual administrativo ocurrió porque el subdelegado impugnado intentó de convocar a una consulta vecinal para tratar de cumplir con la sentencia. Para esto, el subdelegado impugnado recurrió al Manual, en el cual se especificaba que una de sus atribuciones era la de convocar a asambleas y consultas. En favor de los litigantes, la Delegación de Tlalpan contestó al subdelegado impugnado que, derivado de la sentencia, su puesto había sido revocado, y por tanto no tenía las atribuciones que el puesto confería, de acuerdo con el Manual. Sin embargo, el actuar de la delegación fue contraproducente, ya que los litigantes entablaron un juicio ante la Sala Regional Distrito Federal, para controvertir no

solo al subdelegado impugnado, sino a la misma delegación de Tlalpan, por no informar previamente de las atribuciones del subdelegado inscritas en el Manual administrativo, que había sido aprobado a mediados de 2017.

El juicio SCM-JDC-1254/2017 controvertió las funciones del subdelegado inscritas en el Manual administrativo, en agosto de 2017, el cual fue resuelto hasta finales de noviembre de ese mismo año. La significación de este juicio fue que la defensora pública electoral y los litigantes utilizaron de forma estratégica el derecho a la libre determinación para realizar una transferencia de atribuciones de la materia administrativa —las funciones del subdelegado impugnado— hacia el juicio en materia electoral, cuya sentencia fue el 12 de enero de 2017. A partir de esta transferencia, pudo incluirse en el juicio electoral no solo la modificación del método de elección para elegir a la autoridad local, sino también el mismo cambio de la figura de autoridad, lo que permitió realizar un proceso de consulta indígena y sustituir al subdelegado por un órgano de Gobierno colegiado. En términos de la identidad, los Magistrados de la Sala Regional CDMX realizaron una interpretación sobre lo originario, que armonizó la Constitución federal, los tratados internacionales y la legislación local, con la Constitución de la CDMX, publicada el 5 de febrero de 2017. En una visión de progresividad del derecho, la Sala Regional instrumentó los artículos 57, 58 y 59 de la Constitución de la CDMX, en una interpretación que reconoció los derechos de los pueblos originarios, no de forma equiparable, sino en el sentido un corpus jurídico y una interpretación desde el reconocimiento y el respeto de los pueblos originarios como sujetos de derecho.



La unión del pueblo de San Andrés Totoltepec pudo llevarse a cabo gracias a una protesta alterna, en contra de la construcción de un centro de verificación vehicular (Verificentro), en la entrada del pueblo. Mediante una agrupación llamada Vecinos Unidos, los habitantes originarios del casco del pueblo se manifestaron en contra de esta construcción, y lograron detenerla y suspenderla. La manifestación en contra del Verificentro fue la chispa que unió a la población con el juicio electoral; esta unificación fue posible porque varias de las activistas de la manifestación de Vecinos Unidos también estaban involucradas en el proceso judicial electoral. Desde marzo a mayo, el grupo Vecinos Unidos, los litigantes del juicio electoral y la población de Totoltepec comenzaron a reunirse en el salón parroquial, para organizarse rumbo al proceso de consulta indígena. El objetivo era cambiar de forma definitiva el Gobierno vertical del subdelegado que, entre otras vicisitudes e ilegalidades, había otorgado la autorización para construir el Verificentro suspendido.

La consulta indígena no fue un requisito de cumplimiento de la sentencia, sino hasta el tercer acuerdo plenario de incumplimiento, por el cual la Delegación de Tlalpan consideró restablecer las cordialidades con el pueblo de Totoltepec. Después del juicio contra el Manual administrativo, los litigantes originarios demandaron que la designación de un nuevo método electivo se pudiera llevar a cabo desde un proceso de consulta indígena, reconocido por los tratados internacionales. Para mediados de 2018, la entonces Jefa Delegacional de Tlalpan pidió licencia para contender a la Jefatura del Gobierno de la CDMX en el pro-

ceso electoral 2018. El delegado sustituto había tenido un papel fundamental en el juico electoral, desde la Dirección de Jurídico y Gobierno de Tlalpan;<sup>15</sup> su intervención desde la Jefatura Delegacional pudo dar salida a la sentencia, desde una articulación entre la Delegación Tlalpan, el Instituto Electoral y principalmente con los litigantes, quienes daban la pauta de los tiempos y formas de organización para convocar y efectuar cada una de las asambleas componentes de la consulta.

El proceso de consulta indígena estuvo compuesto por cuatro asambleas: la informativa, la deliberativa, la resolutoria y la toma de protesta. En general, la consulta llevó una dinámica de alta maleabilidad y transformación de todas las autoridades locales, con un eje en las autoridades civiles. Para que el Tribunal Electoral pudiera conocer qué autoridades incidirían directamente en el proceso de consulta, requirieron que el peritaje antropológico (el tercero que se había hecho para el proceso judicial) también dictaminara la cualidad tradicional de las autoridades, lo que permitiría delimitar qué autoridades podrían tener voz activa en la consulta. Es de resaltar que la dictaminación del peritaje no llevó a cabo la cualificación de las autoridades tradicionales, por tratarse de una evaluación de índole consuetudinaria y que al realizarlo se estaría vulnerando el principio de libre determinación. Aun con estas precauciones del peritaje, la Sala Regional se tomó la atribución de otorgar la cualidad tradicional bajo la decisión judicial; los Magistrados con-

---

15 Fernando Aureliano Hernández Palacios Mirón.

cluyeron que el comisariado ejidal, las mayordomías y el patronato<sup>16</sup> eran las autoridades tradicionales, legales para involucrarse en el proceso de consulta.

Las autoridades tradicionales y los litigantes organizaron todo el proceso de consulta, a la cual asistirían exclusivamente los habitantes originarios, acreditados mediante la residencia en el pueblo y la ascendencia parental, ya sea por vía consanguínea o por lazo matrimonial. La asamblea informativa fue celebrada el 22 de junio de 2018. Su objetivo fue presentar los resultados del peritaje antropológico y dar información sobre el proceso judicial, específicamente en la propuesta de modificación de la figura de Gobierno. La asamblea deliberativa, realizada el 5 de agosto de 2018, incluyó un voto vinculante de los originarios para decidir el cambio del método de elección y de la figura de Gobierno —invertir el triángulo de representatividad vertical, en el cual el subdelegado era la punta de la toma de decisiones— e instaurar otra forma de Gobierno intermediaria entre la asamblea comunitaria, máxima autoridad en el pueblo, con las instituciones estatales. En esta asamblea, los originarios votaron por la conformación de un Concejo de

---

16 Para este punto, el patronato fue una autoridad tradicional en disputa, porque los opositores constituyeron un patronato alterno, liderado por personas aliadas al subdelegado impugnado y al coordinador de los pueblos de Tlalpan. Dichos actores presentaron dos recursos de reconsideración, los cuales se introdujeron en el Tribunal Electoral federal como incidentes de cumplimiento de sentencia. En su calidad de incidentistas, estos opositores pudieron involucrarse en parte del proceso judicial, y trataron de desechar el proceso de consulta indígena, el cual a la postre fue desechado por los Magistrados de la Sala Regional CDMX.

Gobierno Comunitario como figura de representación del pueblo. También se constituyó una Comisión de Seguimiento, quien realizaría los trabajos de formación de los criterios de elegibilidad de los concejales, y las formas de votación para los originarios.

La asamblea resolutive o definitiva fue celebrada el 19 de agosto de 2018. Esta fue la puesta en escena y votación de los lineamientos de formación del Concejo de Gobierno Comunitario. La asamblea decidió la composición del Concejo por 13 representaciones colectivas, en que las autoridades tradicionales y diversas agrupaciones sociales tendrían una representatividad como concejalías, titulares y suplentes. Cada concejalía sería elegida por equidad de género: la mitad formulada por mujeres y la otra por hombres originarios. Asimismo, la figura del Concejo sería una organización sin fines de lucro, sin postura político-partidista y sus concejales serían electos por criterios éticos y morales dentro de cada representación.

Después de la asamblea definitiva, hubo un periodo intermitente de reuniones de elección al interior de las autoridades tradicionales y representaciones. Cada autoridad y agrupación eligió sus fórmulas de concejales titulares y suplentes para ser ratificados posteriormente en la asamblea de toma de protesta, celebrada el 2 de septiembre de 2018, la cual fue la conclusión de un arduo proceso de disputa política al interior de la población. En esta ceremonia, el Concejo de Gobierno Comunitario tomó protesta ante un Concejo de mayores del pueblo, y ante la asamblea e invitados especiales de los recién electos Gobiernos federal y de la CDMX. La toma de protesta fue un momento festivo y de

importancia política no solo para San Andrés Totoltepec, sino para los pueblos originarios de la Ciudad de México, ya que fue el primer Concejo de Gobierno en ser elegido por originarios en la capital. Meses después, el 29 de noviembre de 2018, la Sala Regional Ciudad de México dio por cumplida la sentencia, en un acuerdo plenario. De la toma de protesta al cumplimiento de la sentencia pasaron varios meses, debido a las impugnaciones que los opositores entablaron con cada una de las asambleas de la consulta indígena, las cuales fueron desechadas por la misma Sala Regional.

### **Conclusión: hallazgos y reflexiones críticas**

Las luchas de los pueblos originarios en la Ciudad de México han transitado a los tribunales judiciales para impulsar sus demandas de autonomía y para ejercer su derecho a la libre determinación frente al Gobierno estatal de la capital. A la par del proceso judicial de Totoltepec, San Andrés Mixquic, Tláhuac, también impugnó su autoridad local, llamada Coordinador Territorial, pero con resultados distintos: se ratificó el candidato que había sido impugnado. Asimismo, los 14 pueblos de Xochimilco también han impugnado sus Coordinaciones Territoriales desde 2017 (TEDF-JL-DC-013/2017), sentencia que aún sigue en cumplimiento, porque la pandemia de COVID-19 suspendió los procesos de consulta indígena. En este contexto, el pueblo de San Luis Tlaxiátemalco pudo conformar un segundo concejo a nivel CDMX: el Concejo Autónomo de Gobierno (Velázquez citado en Aragón Andrade y Bárcena Arévalo, 2022).

Los múltiples escenarios de disputas judiciales electorales en los pueblos del sur de la ciudad me han permitido

afirmar que la judicialización no solo es una relación entre los pueblos y las instituciones judiciales, para resolver conflictos que ya no pueden ser mediados en las instancias locales o comunitarias. La judicialización también ha sido una época creciente en la Ciudad de México, por la cual los pueblos han podido establecer o reforzar frentes autonómicos (Vargas Olvera, 2021b) y conformar órganos comunitarios de Gobierno como los concejos. La judicialización ha sido principalmente estratégica para el objetivo principal de la movilización de los pueblos: instaurar Gobiernos comunitarios que permitan defender el territorio desde una administración sancionada por los originarios articulados en concejos, frentes, asambleas comunitarias o coordinaciones de pueblos.

La Constitución de la CDMX también ha contribuido profundamente al impulso de los frentes autonómicos de los pueblos. Al reconocerse los derechos políticos y al territorio para los pueblos en la Constitución, los originarios han hecho uso estratégico del derecho constitucional para defender sus territorios ante proyectos habitacionales gubernamentales, a la destrucción de las zonas forestales y los humedales, así como a los megaproyectos inmobiliarios que hasta la fecha amenazan la existencia de los propios pueblos, su trazo urbano y sus recursos naturales. Sin embargo, lo inscrito en la Constitución dista mucho de las leyes secundarias, las cuales desde 2018 a la fecha el Congreso de la CDMX ha conformado y aprobado. La ley de pueblos originarios no reconoce los frentes de lucha de los pueblos, y reafirma a los coordinadores y subdelegados como figuras representativas de enlace entre los pueblos y el Gobierno,

pero aún envueltos en prácticas verticales gubernamentales y en redes clientelares en los pueblos. La Ley de Participación Ciudadana reconoce solamente a 48 pueblos originarios de los más de 200 pueblos y barrios existentes en la capital y en la zona metropolitana. Junto con el Sistema de Registro de Pueblos y Barrios Originarios, el Gobierno capitalino busca instrumentalizar el reconocimiento de los pueblos como originarios, con miras al otorgamiento o no de un conjunto de derechos políticos, territoriales y culturales, por medio de la instrumentalización gubernamental de la autoadscripción de los pueblos y del ejercicio de su libre determinación.

El Plan General de Desarrollo (PGD) y el de Ordenamiento Territorial (PGOT) se articulan con las leyes secundarias. Mediante el reconocimiento, el Gobierno encuadra a los pueblos originarios reconocidos en un polígono llamado espacio geográfico, el cual dista mucho del territorio de cada pueblo. Con la categoría de suelo rural posibilita la urbanización desmedida en las zonas de conservación forestal y chinampera del sur de la ciudad. En este sentido, reconocimiento y ejercicio de derechos están relacionados con el ordenamiento urbano. El territorio se reafirma como la principal arena de disputa entre los pueblos y barrios originarios frente al Gobierno de la ciudad y los grandes capitales inmobiliarios.

San Andrés Totoltepec y el Concejo de Gobierno Comunitario han tenido profundas significaciones para los frentes de lucha autonómicos de los pueblos de la CDMX. Sus políticas referentes al territorio, a los panteones y la elaboración de su Estatuto de Gobierno han sentado referentes jurídicos

muy importantes para los pueblos y su derecho al autogobierno, así como para los tribunales judiciales. No obstante, sus aristas de lucha se han multiplicado: el embate de los opositores ha transitado de la acción legal a la acción violenta durante todo su proceso de Gobierno desde 2018 hasta la fecha. El Concejo lucha también en contra de proyectos habitacionales respaldados por Diputados locales, quienes los autorizaron o gestionaron sin consultar a la asamblea. Asimismo, por parte de la Alcaldía de Tlalpan, el Concejo se enfrenta a la obstaculización de sus gestiones y a oídos sordos por parte de los funcionarios de la Alcaldía, y por la misma Alcaldesa en funciones.

Sin embargo, el Concejo de Gobierno y la asamblea comunitaria siguen consolidándose como órganos comunitarios de toma de decisiones, de gestión y de Gobierno del territorio. En su ejercicio jurídico mediante el Estatuto de Gobierno, el Concejo y la población de Totoltepec han optado por una identidad estratégica; una construcción discursiva resultante de la multiplicidad de significaciones circuladas y producidas durante el proceso judicial electoral. Actualmente esta formulación tiene una profunda potencia política y jurídica. San Andrés Totoltepec ha juridificado su identidad como un pueblo indígena-originario, derivado de la judicialización electoral y del ejercicio real del derecho al autogobierno.



## REFERENCIAS

- Alejos Arredondo, Atzimba Xitlalic (2020). Derecho a la autonomía de los pueblos originarios en San Andrés Totoltepec. En Otálora Malassis, Janine, Hernández Andrés, Eginardo, Delgado Nieves, Marianela, Alejos Arredondo, Atzimba Xitlalic, Betanzos Torres, Yasmín, Cancino Verdi, Rosita de Lourdes, Martínez Hernández, Juan Carlos, Martínez Coutigno, Ana Claudia y López Reyna, Carlos Francisco. *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas*. Ciudad de México: TEPJF.
- Aragón Andrade, Orlando (2021). «El laberinto del derecho: Legalidad estatal, esquizofrenia legal y lucha por el autogobierno indígena en México», *Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas*, vol. 5, no. 1, enero-junio, pp. 66-88.
- Aviso por el que se da a conocer la convocatoria pública para constituir el Sistema de Registro y Documentación de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México (2022). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, del 30 de mayo de 2022.
- Delegación Tlalpan (2015). San Andrés Totoltepec. *Historias, tradiciones y costumbres. Fascículos de la historia de los pueblos de Tlalpan no. 9*. México, D. F.: Conaculta: Voces de Cultura.
- Eckert, Julia, Özlem Biner, Zerrin, Donahoe, Brian y Strümpell, Christian (ed.) (2012). Introduction: Law's Travels and Transformations. En *Law Against the State: Ethnographic Forays into Law's Transformations*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

- Falk Moore, Sally (1973). «Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study», *Law and Society Review*, verano, pp.719-746.
- Hirschl, Ran (2011). The judicialization of politics. En Goodin, Robert E. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Instituto de Planeación y Prospectiva de la Ciudad de México (2022a). *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México. México. Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040*. Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.sacmex.cdmx.gob.mx/plan-general-desarrollo-y-pgot>
- (2022b). *Proyecto del programa general de ordenamiento territorial de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.sacmex.cdmx.gob.mx/plan-general-desarrollo-y-pgot>
- Juárez Undelo, Nelly Antonia (2017). «Bitácora de los días constituyentes», *El Cotidiano*, no. 203, mayo-junio, pp. 87-93. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32550916014.pdf>
- Kirsch, Stuart (2012). Juridification of Indigenous Politics. En Eckert, Julia, Donahoe, Brian, Strümpell, Christian y Özlem Biner, Zerrin (eds.). *Law Against the State: Ethnographic Forays into Law's Transformations*. Cambridge y Nueva York. Cambridge University Press.
- Marcus, George E. (2001). «Etnografía en/del Sistema Mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal», *Alteridades*, vol. 11, no. 22, julio-diciembre, pp. 111-127.
- Medina Hernández, Andrés (1995). «Los paradigmas de la antropología mexicana», *Nueva antropología*, vol. XIV, no. 48, pp.19-37.

- Méndez García, Julio Ricardo (2018). Atzompa: «Tierra de Usos y Costumbres». Reforma política, impugnación electoral y conflicto. Tesis de doctorado. CIESAS: Ciudad de México.
- Merry, Sally Engle (2010). *Derechos humanos y violencia de género: El derecho internacional en el mundo de la justicia local*. Bogotá: Siglo del Hombre: Universidad de los Andes.
- Miller, Russell A. (2004). «Lords of Democracy: The Judicialization of «Pure Politics» in the United States and Germany», *Washington and Lee Law Review*, vol. 61, no. 2, pp. 587-662. Recuperado de <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol61/iss2/3>
- O'Donnell, Guillermo (2011). Epílogo. En Sieder, Rachel, Schjolden, Line y Angell, Alan (ed.). *La judicialización de la política en América Latina*. México, D. F. y Bogotá: CIESAS: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, Consuelo (2021). Construyendo autonomías en la Ciudad de México. En González, Miguel, Burguete Cal y Mayor, Araceli, Marimán, José, Ortiz, Pablo y Funaki, Risuko (coords.). *Autonomías y autogobierno en la América diversa*. Quito, Ecuador: Universidad Politécnica Salesiana: IWGIA: CIESAS: JSPS: GIEDE.
- Sieder, Rachel (2020). The Juridification of Politics. En Foblets, Marie-Claire, Goodale, Mark, Sapignoli, Maria y Zenker, Olaf (eds). *Oxford Handbook of Law and Anthropology*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Sieder, Rachel, Schjolden, Line y Angell, Alan (ed.) (2011). *La judicialización de la política en América Latina*. CIESAS. México, D. F. y Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sierra, María Teresa (2011). Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento. En Chenaut, Victoria; Gómez, Magdalena,

Ortiz, Héctor y Sierra, María Teresa (coord.). *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*. Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador: CIESAS. Ecuador.

Sierra, María Teresa y Chenaut, Victoria (2002). Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas. En Krotz, Esteban (ed.). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. México, D. F.: Anthropos: UAM.

Slumovitz, Catalina (2008). «La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina», *Desarrollo Económico*, vol. 48, no. 190-191, pp. 287-305.

--- (2011). Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina. En Sieder, Rachel, Schjolden, Line y Angell, Alan (ed.) (2011). *La judicialización de la política en América Latina*. México, D. F. y Bogotá: CIESAS: Universidad Externado de Colombia.

Tacher Contreras, Daniel (2019). Revisión teórica sobre la judicialización de la política. En Bottinelli, Eduardo y Morás, Luis Eduardo (coords.). *Sociología jurídica, representación y participación política en América Latina*. Buenos Aires: Teseo: ALAS: CLACSO.

Vargas Olvera, Fernando (2021). *La judicialización de la identidad originaria. La impugnación electoral en San Andrés Totoltepec, Tlalpan, Ciudad de México*. Tesis de maestría. CIESAS. Ciudad de México. Recuperado de <http://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1015/1408>

--- (2021a). Judicialización del Anáhuac. La identidad como emancipación electoral en los pueblos originarios de la Ciudad de México. En Álvarez Monsiváis, Edrei *et al.* *XXII Certamen de Ensayo Político*. Monterrey, N. L.: Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Recuperado de <https://www.academia.edu/63799192/>

Judicializaci%3%B3n\_del\_An%3%A1huac\_La\_identidad\_ como\_emancipaci%3%B3n\_electoral\_en\_los\_pueblos\_ori- ginarios\_de\_la\_CDMX

--- (2021b). «La judicialización como época. Pueblos originarios, impugnaciones electorales y la constitución de la Ciudad de Mé- xico», *Ichan Tecolotl. Resultados etnográficos de investigación sobre activismo, género y migración*, año 33, no. 361, p. 13. Recuperado de [https://www.academia.edu/81942418/La\\_judicializaci%3%B3n\\_como\\_%3%A9poca\\_Pueblos\\_originarios\\_impug- naciones\\_electorales\\_y\\_la\\_constituci%3%B3n\\_de\\_la\\_Ciu- dad\\_de\\_M%3%A9xico](https://www.academia.edu/81942418/La_judicializaci%3%B3n_como_%3%A9poca_Pueblos_originarios_impug- naciones_electorales_y_la_constituci%3%B3n_de_la_Ciu- dad_de_M%3%A9xico)

Velázquez, Alejandro (2022). El uso del derecho en la construcción de organización social y autonomía en los pueblos y barrios de Xochimilco, Ciudad de México. Hacia un litigio para la organi- zación popular. En Aragón Andrade, Orlando y Bárcena Arévalo, Erika (coords.). *Otro derecho es posible. Diálogo de saberes y nuevos estudios militantes del derecho en América Latina*. Ciudad de Méxi- co: UNAM, ENES-Morelia, Instituto de Investigaciones Jurídicas.



## TERCER LUGAR

### **Reseña de la tesis**

### ***Índice de derechos humanos: propuesta para la (re) distribución del presupuesto participativo y divulgación de la Agenda 2030 en la Ciudad de México***

*José Pablo Aretia Ruiz*

#### **Introducción**

La ciencia es instrumental. Su fin último es comprender el mundo. Para nosotros, inmersos en el mundo de la política pública, claramente ello debe redundar en la comprensión de la realidad para intentar moldear esta última de acuerdo con lo que sabemos y guiarla hacia nuestros objetivos, típicamente normativos.

Me siento orgulloso de poder presentar esta investigación, la cual ha llevado un indescriptible esfuerzo propio y colectivo, y que, además, ha recibido el honor de ser reconocida con el tercer lugar en el Cuarto Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León. Se trata, justamente, de un caso de estudio, una investigación aplicada que descubre características incluso contradictorias de los diseños del presupuesto participativo (PP) de la Ciudad de

México. Culmina en la imperatividad de una propuesta que espera responder a las exigencias normativas vigentes: en particular, de hacer, en los hechos, de los derechos humanos (DD. HH.) el eje de la acción gubernamental en la naciente Ciudad de México (CDMX), y de impulsar un espíritu orientado hacia la difusión y promoción de la Agenda 2030, así como el involucramiento ciudadano, según los principios de Gobierno abierto.

El estudio de caso que aquí se reseña consiste en la investigación de un fenómeno (el PP) en su contexto particular, la acción gubernamental en la CDMX, y comprende un sistema de elementos normativos, presupuestarios y humanos que buscan incidir en la realidad concreta de las condiciones de vida y democracia de la población local.

Este estudio de caso es individual e intrínseco, a la vez que aplicado, y considera todo el ciclo de intervención. En la tesis se identifica, define y diagnostica el problema (capítulo II. Un Análisis Distributivo del Presupuesto Participativo en la CDMX, 2011-2020), se diseña una intervención (capítulos III-V) y se evalúa el impacto que tendría dicha intervención bajo la lógica del análisis realizado en el diagnóstico (capítulo V. Propuesta de Redistribución del Presupuesto Participativo en la CDMX con enfoque de DD. HH.), al mantener congruencia y consistencia teórico-conceptual a lo largo de toda la investigación.

## **1. ¿Por qué se realizó esta investigación?**

### ***1.1 El presupuesto participativo como práctica de Gobierno abierto***



El interés del autor por este estudio de caso surgió debido a su interés previo en el tema de Gobierno abierto.

El Gobierno abierto es un enfoque que se desprende a partir del concepto de gobernanza y entraña una reestructuración del proceso político y la administración pública que involucra al ciudadano como corresponsable del quehacer público, desde una perspectiva compatible con aquella de enfoques gerenciales de gobierno (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales [INAI], 2016). Su objetivo es «promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, mejorar la gestión gubernamental y, al mismo tiempo, producir una transformación estatal que destaque la centralidad del ciudadano (*citizen-centered government*), de manera de reforzar los aspectos deliberativos y participativos de la democracia» (Oszlak y Kaufman, 2014, p. 3).

Desde el punto de vista de la transformación del Estado, se alinea con la perspectiva de la nueva gestión pública, con una ambición aún mayor: la reconfiguración estatal como un ente abierto a la participación colectiva, en el que todos los actores puedan participar de la elaboración e implementación de políticas públicas, en particular las que requieren su implementación en diferentes ejes de acción o trincheras de programas y agencias gubernamentales con diferentes propósitos (transversalidad). La democratización del Gobierno, del proceso de gobernar: un modelo de gobernanza (Martínez y Valenzuela, 2013, citados en Chaidez, 2016). El Gobierno abierto se basa en

los principios de (Oszlak y Kaufman, 2014; Chaidez, 2016; INAI, 2016):

1. *Transparencia*: entendida como el acceso a la información pública para favorecer la rendición de cuentas del quehacer gubernamental.
2. *Participación*: que la sociedad pueda participar de lo que hace el Gobierno mediante el acceso a la información pública, en particular, en la toma de decisión y la jerarquización de las prioridades de política pública.
3. *Colaboración*: se refiere a la integración de la administración pública con la sociedad y las empresas (Oszlak, 2013), al distinguir entre el diseño y elaboración de políticas públicas (coconstrucción) e implementación conjunta de las mismas (coproducción) (Vaillancourt, 2009, citado en Oszlak, 2013).

Entre las múltiples experiencias internacionales de Gobierno abierto destacan los presupuestos participativos (Oszlak y Kaufman, 2014) por su potencial en la coconstrucción e inclusive la coproducción de las políticas públicas mediante la participación ciudadana. Es el aspecto colaborativo el que se consideró de particular interés al configurar los presupuestos participativos como una herramienta de amplio potencial. Esta se confirmó una vez que se realizó una investigación con mayor profundidad, al destacar el caso de Porto Alegre (Fedozzi, 1998; Rendón, 2006) y el impacto que tuvo en muchas vidas, gracias al redireccionamiento de

la inversión pública (Marquetti, 2003) que se tradujo en una mejoría considerable de la infraestructura y los servicios públicos (De Sousa Santos, 1998).

El presupuesto participativo ha tenido una difusión mundial que ha implicado un sinnúmero de transformaciones, en su naturaleza, alcances e incluso el espectro político de quienes lo impulsan, al adquirir una aparente neutralidad (Goldfrank, 2012). Fue reconocida como una «buena práctica» tanto por el Banco Mundial como por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (Ganuza y Baiocchi, 2012; Goldfrank, 2012, Hamilton, 2014, Sintomer *et al.*, 2012).

En México, la difusión del PP ha sido más bien limitada, con un total de hasta 37 experiencias hasta 2016, de las cuales 15 (40%) estaban activas, y se trata de una práctica asociada principalmente a municipios metropolitanos con muy baja marginación (76%), contra 15, 6 y 3% en municipios con baja, media y alta marginación, respectivamente (García y Téllez, 2018). En este mismo sentido, las entidades federativas donde se ha impulsado su mayor número son las de Nuevo León, Jalisco y, por último, la Ciudad de México.

En la Ciudad de México se hicieron prácticas asociadas con el concepto de presupuesto participativo en tres Alcaldías: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Tlalpan (García, 2014; García, *et al.*, 2015). Sin embargo, en el año 2010, con la reforma que se hizo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se estableció esta práctica en el nivel correspondiente al de entidad federativa, caso único en todo el país. Ha estado vigente desde entonces, al realizarse este

ejercicio democrático una vez cada año, excepto para el PP 2020, el cual iba a tener lugar en 2019, pero por las reformas a la ley en que se fundamenta se tuvo que posponer por un año.

### ***1.2 Ciudad de México: la ciudad desigual y el potencial del presupuesto participativo hacia el derecho humano al desarrollo***

La Ciudad de México (CDMX) es la entidad administrativa y geográfica que, entre aquellas de la escala de entidad federativa, ostenta el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país: 0.83 para el año 2012 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2015). No obstante, también se trata de la más desigual: con un índice de Gini igual a 0.53 para el año 2018 (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], s. f.-a). En su interior, conviven personas con un nivel de bienestar y oportunidades semejantes a las de Suiza —aquellas que viven en Benito Juárez, por su IDH —pero también (si habitan en Milpa Alta) personas cuyas condiciones de vida se asemejan a Granada, en el Caribe (PNUD, 2019). En 2018, 2,680,000 de sus habitantes, es decir, 30.55%, vivían en pobreza, el decil X poseía un ingreso corriente total per cápita igual a 22.85 veces el del primer decil (CONEVAL, s. f.-b) mientras que en 2017 solamente 79.6% de la población tenía disponibilidad diaria de agua (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018).

De acuerdo con De Sousa Santos (1998), en Porto Alegre, en 1989 solamente 49% de la población contaba con agua potable y drenaje, pero para 1996, en menos de una década, 98% ya contaba con acceso al agua y 85% disponía ya con drenaje, cuya red casi se duplicó, pasando de 1,100 a

2,000 kilómetros; se urbanizaron los barrios más marginales, se construyeron viviendas para la población más pobre y se duplicó la matrícula en escuelas de educación primaria y secundaria.

Diferentes experiencias de PP han contribuido también al avance y cumplimiento de la Agenda del Milenio, también denominada Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cabannes, 2004). Además de mejorar el acceso al agua y saneamiento, el PP ha mejorado la calidad de la vivienda y la regularización del territorio, a la vez que ha ayudado a ampliar el acceso a equipamiento educativo como escuelas primarias, al incrementar el número de hospitales y clínicas y mejorado el acceso a medicinas.

Si se consideran estos impactos, así como el aspecto redistributivo y de justicia social que el PP de Porto Alegre y algunas otras experiencias han tenido, el presupuesto participativo de la Ciudad de México (PPCDMX), aunque sea posterior, desde su concepción ha estado rezagado respecto de sus predecesores, al distribuirse de forma «igualitaria» entre cada una de las colonias y pueblos que conforman una Alcaldía dada, a pesar de sus múltiples diferencias. No obstante, la incorporación de criterios para su distribución en la reciente reforma a su funcionamiento en 2019, el PPCDMX no ha sido capaz de superar esta limitación. El PP de la Ciudad de México implica un enorme potencial en términos regionales, si bien la Ciudad de México tiene la menor marginación del país (Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2016a) no se trata de un territorio menos uniforme, en el que prevalezca la igualdad de oportunidades. Esto nos lleva a la segunda razón por la

cual se eligió este caso de estudio: la armonización legal y en principios.

En 2011 tuvo lugar la reforma constitucional en derechos humanos, cuyo principal mérito fue establecerlos como el fundamento, centro y razón de ser de la acción gubernamental del Estado mexicano. A raíz de la reforma política del Distrito Federal, nació la Ciudad de México, y estableció una Constitución Política igualmente basada en los derechos humanos (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017). Este aspecto es central para la investigación realizada, pues la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal [LPCDF] (2017) basaba el PP en el derecho a la participación política, pero, aunque se reconocen los DD. HH. en esta, en los hechos, la forma en la que planteó el funcionamiento del PP ignora uno de los principios fundamentales de los DD. HH.: la toma de medidas de equiparación frente a la desigualdad estructural:

ciertos sectores de la población requieren medidas especiales de equiparación. Esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho (Abramovich, 2006, p. 44, citado en Vázquez y Delaplace, 2011, p. 45).

Este principio se reconoce tácitamente en la CPCDMX (2017), artículo 4º, inciso c, numeral 1: «Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa», así como el inciso a, numeral 4, del mismo artículo:

Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.

Dicho espíritu es además congruente con la promesa de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: «no dejar a nadie atrás» (PNUD, s. f.), agenda supranacional de desarrollo basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH], s. f.-a). Dado que nuestro país la suscribió, a la vez que se ha convertido en el referente obligado del discurso y políticas de desarrollo en el ámbito internacional, es también necesario generar propuestas para identificar e implementar acciones en pro de avances en la materia.

## **2. Problema y pregunta de investigación**

En línea con lo anterior, tanto el planteamiento original «igualitario» como el vigente del presupuesto participativo se encuentran al margen de la intervención y el impacto de la acción pública en respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de la CDMX o aquellos contenidos en la Agenda 2030 como conjunto. En consecuencia, el PP no representa una «medida de nivelación, inclusión y acción afirmativa». Es necesario un replanteamiento, una actualización para que

la distribución de estos recursos favorezca la apropiación del Gobierno abierto del PP no solo para obtener un mayor beneficio del ejercicio de la participación ciudadana sino para detonar el desarrollo, en particular, de las poblaciones con mayor marginación y pobreza.

Por tanto, se planteó como núcleo de la investigación la siguiente pregunta: ¿qué criterios y variables se pueden incorporar al diseño de la distribución del presupuesto participativo de la CDMX para que contribuya a la justicia distributiva, así como a la medición y al avance en los DD. HH., en el marco de la Agenda 2030?

### **3. Objetivos**

Originalmente se habían considerado tres objetivos específicos y uno general. No obstante, los requerimientos de la investigación han hecho pertinente el reconocimiento de otros objetivos de investigación, a los cuales se ha dado resolución uno por capítulo.

#### **3.1 Objetivo general**

Elaborar una propuesta de distribución territorialmente diferenciada del PP en la CDMX con la incorporación de variables demográficas, económicas, de infraestructura urbana, de participación ciudadana, entre otras, a fin de convertirlo en una herramienta estratégica de Gobierno abierto, la cual contribuya a la justicia distributiva, al monitoreo, promoción y cultura de los derechos humanos y la Agenda 2030 a nivel local, cuya propuesta pueda ser adoptada por el Gobierno de la Ciudad de México.



### 3.2 *Objetivos específicos*

Los objetivos específicos de la investigación son los siguientes:

1. Revisar experiencias y tipos de presupuesto participativo analizando sus objetivos, métodos de distribución del presupuesto, así como el enfoque de derechos en las políticas públicas para que la práctica coadyuve a impulsar el desarrollo en el marco de la Agenda 2030.
2. Examinar el presupuesto participativo de la CDMX durante el periodo 2011-2020, para determinar las limitaciones de su actual perspectiva y definir cuál es la relación con el enfoque de derechos y los derechos humanos establecidos en la nueva Constitución de la CDMX así como los objetivos de desarrollo sostenible.
3. Elaborar un modelo de distribución del PP que desde una perspectiva de derechos humanos promueva justicia distributiva, contribuya al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y a la mejora continua del instrumento en su vocación de Gobierno abierto.
  - a) Identificar, desde la perspectiva de los DD. HH., indicadores que permitan dar seguimiento y promover la cultura de DD. HH., así como el reconocimiento de la Agenda 2030 tanto en la ciudadanía como en la administración pública.
  - b) Construir un número índice con los indicadores identificados, que manifieste congruencia teórica, facilidad interpretativa y refleje de la forma más adecuada posible los principios intrínsecos a los DD. HH.

- c) Elaborar una propuesta de distribución del PP con el uso del índice construido, y verificar su desempeño con relación a los DD. HH. contenidos en la Constitución Política de la CDMX, con énfasis en las propiedades de la distribución obtenidas como medidas de nivelación e inclusión entre las poblaciones y territorios que conforman la Ciudad de México.

#### **4. Metodología**

En general, se puede decir que la investigación es aplicada, pero las técnicas de investigación empleadas pertenecen tanto al espectro cuantitativo como cualitativo. En opinión del autor, se trata de un enfoque mixto, pues la naturaleza de los análisis se pierde si no se considera el referente o la base cualitativa en la que se fundamentan.

El primer capítulo, así como la mitad del segundo, presentan el contexto del presupuesto participativo en México y el mundo, no solo como una práctica altamente flexible, sino también vinculada, de origen, con la justicia social, la colaboración en la definición de las prioridades y políticas públicas y en última instancia con un enorme potencial en el marco del derecho humano al desarrollo: hacia la mejoría de los estándares de vida y el ejercicio de DD. HH. gracias a esta autodeterminación colectiva.

Asimismo, el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), revisado en el capítulo I, establece los requisitos a seguir para dar al PP una perspectiva de DD. HH. Si bien esta aplicación debe ser transversal, la investigación aplica este

marco a la dimensión específica estudiada: la distribución del PP. En el capítulo II, una vez expuesto el fundamento y operación del PP en la Ciudad de México, gracias a la revisión teórica previa se aplica una perspectiva analítica tanto cualitativa —distribución geográfica— como cuantitativa —mediante análisis de dispersión y de concentración, específicamente con el índice de Gini— a partir de la cual se evidencia el alcance original y vigente de la naturaleza de la distribución *de facto* del PP respecto de la heterogeneidad en términos de DD. HH. prevaleciente en la Ciudad.

La importancia del EBDH no se limita a lo anterior. Si bien el enfoque establece la revisión del *ius corpus* de los DD. HH., tanto nacional como internacional para la identificación de su contenido específico que debe incorporarse en la política pública, en el capítulo III la investigación se remite al referente básico e inmediato: la Constitución Política de la Ciudad de México (2017) para la incorporación del EBDH en la medición del desarrollo, de forma que pueda constituir el eje para la distribución del PP. Esta perspectiva es relevante toda vez que el medir (qué y cómo) es por sí mismo una acción de política pública (Stone citado en Birkland, 2015) y los índices institucionales disponibles a escala submunicipal (Índice de Rezago Social, Índice de Desarrollo Social, Índice de Marginación Urbana) —como el nivel de colonia y pueblo originario en el que funciona el PP— se han desarrollado en torno al fenómeno de la pobreza y son inadecuados desde el EBDH por su cobertura temática limitada, tanto en los DD. HH. como en sus atributos; porque metodológicamente son incapaces tanto de dar se-

guimiento y monitoreo a los indicadores en su conjunto, como de reflejar la indivisibilidad e interdependencia entre los DD. HH. a los que aluden (Aretia, 2020). La pobreza es indiscutiblemente un problema de DD. HH. (OACNUDH, s. f. -b; Organización de las Naciones Unidas [ONU] México, 2018), pero estos no se circunscriben a ella.

Los capítulos III y IV desarrollan la construcción y la propuesta de un índice alternativo que supera estas limitaciones, a partir de la revisión de los estándares y normas de DD. HH. en el marco nacional e internacional, en forma directa e indirecta mediante la revisión de índices e indicadores de desarrollo y su comparación respecto de lo que se establece en forma y contenido en diferentes trabajos sobre derechos humanos, incluso el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, las evaluaciones de Derechos Sociales y el recién desarrollado Sistema de Indicadores de Derechos Sociales, ambas del CONEVAL, y finalmente, el conjunto de indicadores establecido para el Protocolo de San Salvador.

Sartori (2002) señala que la cuestión central no es ¿es comparable?, sino ¿en qué aspecto es comparable? Esto se aplica a los indicadores, los cuales son comparados con base en sus propiedades: el nivel de agregación, la frecuencia con que se dispone, el primer y último dato —estos tres elementos refieren a la oportunidad del indicador— las instituciones responsables y si se usan tales datos estadísticos o no en el ámbito del trabajo y del monitoreo de los derechos humanos. De manera que, en su conjunto, la (no) concurrencia de dichas características determina la factibilidad del uso de un indicador como una medida *proxy* adecuada

—oportuna y preferentemente representativa en el sentido estadístico— de cierta dimensión de interés de un derecho humano que goza o ejerce una persona.

Para ello, se recurrió a una extensiva búsqueda de información y revisión de bases de datos, así como su relación o similitud con los indicadores y contenidos establecidos en los documentos de DD. HH. revisados. Simultáneamente, en un sentido práctico, aunque no explícito, se manejó el principio de saturación, entendido en los sentidos de saturación temática *a priori*, el cual considera si existe suficiente información para ilustrar el marco teórico [normativo], en este caso, los DD. HH.; y la saturación de datos, referida a la saturación de información: pretende evitar la redundancia de datos (Saunders *et al.*, 2018).

Particularmente, se pretendió incorporar los indicadores disponibles de forma que den una mayor completitud o integralidad a los derechos examinados, sin caer en redundancias que hagan del índice una acumulación agotadora e innecesaria de información estadística no articulada teóricamente, y con duplicidades.

La propuesta del índice de derechos humanos (IDDDH), desarrollada a lo largo de estos dos capítulos, incorpora estos indicadores de una forma congruente con los principios de DD. HH.; particularmente, aquellos de complementariedad e interdependencia, principio *pro persona*, igualdad y no discriminación, cultura de derechos humanos y coordinación y articulación entre niveles y órdenes de Gobierno (Vázquez y Delaplace, 2011).

A ello siguió el establecimiento de la base de datos, la cual requirió la solicitud del procesamiento remoto de mi-

crodatos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) debido a la indispensabilidad de la información requerida a nivel de manzana, ya que los principales resultados por AGEB y manzana urbana (INEGI, 2010) se juzgaron como inadecuados según las particularidades, principios y estándares de DD. HH.

Una vez obtenido el IDDHH y presentados sus resultados en el capítulo IV, en el V se expone la metodología de la propuesta de reparto del PP para la Ciudad de México. Se comienza por explicar el funcionamiento del PP de referencia — el de Porto Alegre—, el cual mediante un sistema de puntos asignaba la inversión pública a cada una de las regiones participantes (Fedozzi, 1998; Rendón, 2006). Posteriormente, se hace una breve revisión de los esquemas de distribución de otros PP alrededor del mundo.

Para la propuesta del esquema de reparto del PPCDMX, se desarrolló un sistema similar al de Porto Alegre, con la diferencia de que considera como su eje el construido e incorpora algunos otros criterios —también empleados en otros presupuestos participativos, como población, montos mínimos, poblaciones en desventaja— de acuerdo con las premisas del federalismo fiscal. Este capítulo culmina con la presentación de resultados de dicho sistema, a través de simulaciones de la distribución del PP que tienen por objeto realizar la comparación con el análisis aplicado a los comportamientos que ha tenido el PP en la Ciudad de México según los dos regímenes que ha tenido (realizado en el capítulo II) y se demuestra que la propuesta cumple con el objetivo planteado.

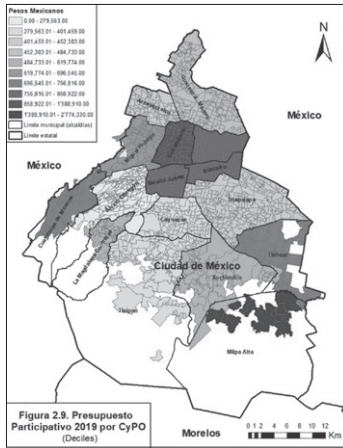
## **5. Principales hallazgos y resultados**

### **5.1 Identificación del funcionamiento de la distribución del PPCDMX y su relación con la normatividad**

En el capítulo II, se logró identificar el comportamiento de la distribución del PPCDMX entre las colonias y pueblos originarios que la conforman, así como su origen en la redacción de la normatividad vigente al momento de cada distribución: la LPCDF (2017) o la Ley de Participación de la Ciudad de México (LPCCDMX) (2019), según corresponda. Como parte de esta caracterización, se logró medir el índice de Gini de cada distribución, a la vez que el análisis cuantitativo y legal permitieron hacer una valoración desde la perspectiva de DD. HH. empleada como referente no solo teórico, sino como legislación vigente en términos de la constitución local actual (2017). En este sentido, se pudo corroborar que aun pese a la abrogación de la LPCDF y la promulgación de la LPCCDMX, persisten oportunidades de mejora para incorporar los principios de DD. HH. en esta práctica; particularmente, en vincular el nivel de desarrollo —las condiciones socioeconómicas— con los montos a disponer por una colonia dada, de manera que, donde haya menor desarrollo, pueda haber mayor inversión.

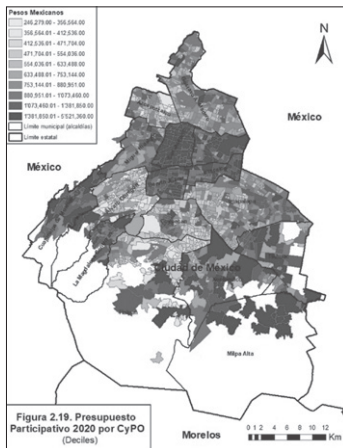
Las figuras 2.9 y 2.19, que se presentan en el segundo capítulo, sintetizan cómo se distribuían estos recursos públicos antes y después de la reforma al PPCDMX. Mientras tanto, las figuras 2.14 y 2.15 muestran la influencia de las variables clave y sobre el reparto del PPCDMX durante la vigencia de la LPCDF, mientras que las figuras 2.21 y 2.22 corresponden a la LPCCDMX.

**FIGURA 2.9.**  
**Presupuesto participativo 2019 por colonia y pueblo originario (deciles)**



Fuente: elaboración propia con base en la cartografía del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016 (IECM, 2016) y PECDMX (2017).

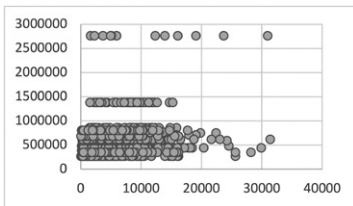
**FIGURA 2.19.**  
**Presupuesto participativo 2020 por colonia y pueblo originario (deciles)**



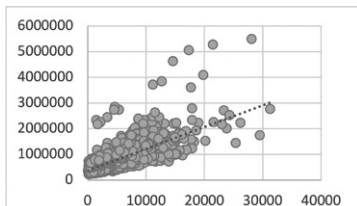
Fuente: elaboración propia con base en la cartografía del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2019 (IECM, 2019c) y Presupuesto Participativo por colonia 2020 (IECM, 2019c).



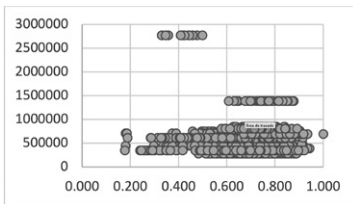
**FIGURA 2.14.**  
**Diagrama de dispersión,**  
**monto del PP CDMX (pesos)**  
**y población residente por colonia,**  
**2019**



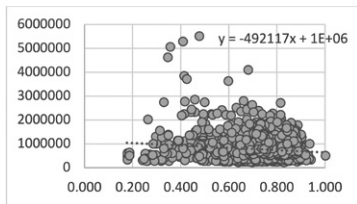
**FIGURA 2.21.**  
**Diagrama de dispersión,**  
**monto del PP CDMX (pesos)**  
**y población residente por colonia,**  
**2020**



**FIGURA 2.15.**  
**Diagrama de dispersión,**  
**PP CDMX 2019**  
**y proxy de desarrollo 2010**  
**por colonia**



**FIGURA 2.22.**  
**Diagrama de dispersión,**  
**PP CDMX 2020**  
**y proxy de desarrollo 2010**  
**por colonia**



Fuente: elaboración propia con base en PECDMX (2017), MGPC 2016 (IECM, 2016), CONAPO (2016b) e INEGI (2010b, 2015).

### **5.2 Construcción de un nuevo índice de desarrollo, basado en la teoría de los DD. HH. y las recomendaciones internacionales**

A lo largo de los capítulos III y IV de esta investigación, se analizó un conjunto de índices de desarrollo, con el objeto de identificar el espectro de la información estadística existente en las diferentes escalas geográficas, desde el ámbito local en la unidad de manzana, y escalando hacia los niveles de Alcaldía, entidad federativa, e incluso nacional e internacional. A partir de la información estadística disponible, se caracterizaron los indicadores contenidos en cada índice de acuerdo con sus propiedades estadísticas; por ejemplo, nivel de agregación (escala) y frecuencia, institución responsable en el caso mexicano y el periodo disponible, además de realizarse un perfil relacionando cada uno con el trabajo institucional en materia de DD. HH. El propósito de este componente era verificar en qué medida un indicador podía relacionarse con otros mencionados por los trabajos de DD. HH., en calidad de ejemplos, guías o indicadores oficiales en esos trabajos.

El índice resultante incorporó la teoría y principios de los DD. HH., los cuales se retomaron en el primer capítulo, y se logró generar una medición con las siguientes características peculiares:

1. Incorpora los principios de indivisibilidad e interdependencia de los DD. HH.
2. Es congruente con mediciones de otros índices, inclusive del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o el Índice de las Ciudades Prósperas (ICP), del Pro-

grama de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

3. Es capaz de reflejar la desigualdad en la medida resumen, característica difícil de lograr, y que carecen índices como el IDH (Foster *et al.*, 2006).
4. Tiene una concepción más amplia del desarrollo, la cual permite dar seguimiento y monitoreo a una mayor variedad de tópicos, según la lógica del ICP en su versión extendida y contextual (ONU-Hábitat, 2016).
5. Complementa la información estadística local con información estadística disponible de mayor agregación, por ejemplo, la Alcaldía.

Su fórmula quedó conforme a la ecuación 4.62, y su interpretación intuitiva es la probabilidad promedio de que la persona representativa que vive en la CYP0 cumpla con un indicador de interés, por ejemplo, tener acceso a servicio médico, lo cual es posible gracias a que todos los indicadores que lo componen son proporciones, ya sea por su naturaleza relacionada a condiciones presentes en la persona o por la estandarización de las variables de grado respecto a una norma. Un caso sería el tipo de fuente de agua potable al que tiene acceso la persona, en el cual dentro de la vivienda –norma– es igual a 1.

$$IDDHH_i(I_{1i} \dots I_{ki}) = \sqrt[k]{(I_{1i})(\dots)(I_{ki})} = \prod_{j=1}^k I_{ji}^{\frac{1}{k}} \quad (4.62)$$

$$IDDHH_M = \prod_{i=1}^r IDDHH_i^{\frac{n_i}{n_M}} \quad (4.66)$$

En que  $r$  hace referencia al total de unidades que conforman la geografía de mayor jerarquía, por ejemplo, el número de Alcaldías o municipios en una entidad federativa. Esta es la formulación más adecuada para mantener la coherencia de la agregación con el planteamiento del IDDHH, y la unidad de análisis central es la persona, no solo como individuo, sino como colectivo: el bienestar de una persona depende también del bienestar de las demás. Con este método se obtuvieron los valores correspondientes a las escalas de manzana, CYPO (colonia y pueblo originario), municipal (Alcaldía) y entidad federativa (Ciudad de México), que se presentan en el cuadro 4.12.<sup>1</sup>

CUADRO 4.12.  
Perfil estadístico de los resultados de 2019  
a distintas escalas geográficas (niveles de agregación), CDMX

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
IDDHH_Mza	64,782	.5648883	.0822644	.1651861	.761212
IDDHH_CYPO	1,815	.5725709	.0690009	.2650931	.7392076
IDDHH_Mun	16	.5673909	.0550679	.4521127	.6532643
IDDHH_CDMX	1	.5603292		.5603292	.5603292

Fuente: elaboración propia con STATA.

Además, el número índice construido se encuentra altamente correlacionado con el IDH y el ICB, pero impone un estándar más exigente que el IDH, puesto que los valores comparables

1 La congruencia de las medias para la escala de entidad federativa es del tipo multiplicativo, conforme la ecuación 4.66, mientras que en el cuadro 4.12 el promedio es aritmético, es decir, del tipo sumatoria y división. La coherencia de las medidas agregadas puede verificarse en la figura 4.3 de la tesis que se reseña.

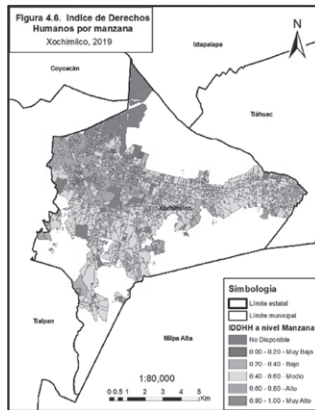
son más bajos en la propuesta, aunque estén marginalmente superiores a los del ICP 2015, lo cual puede deberse a la diferencia temporal de algunos de los 53 indicadores.

CUADRO 1.1. Coeficientes de correlación y coeficientes de regresión, (dependiente) respecto del IDH 2015 e ICP 2015 (independientes)		
	IDH 2015	ICP 2015
Coeficiente de correlación	0.8309	0.7965
$\alpha$	-0.3169	0
$\beta$	1.0438	1.0363

Fuente: elaboración propia con STATA.

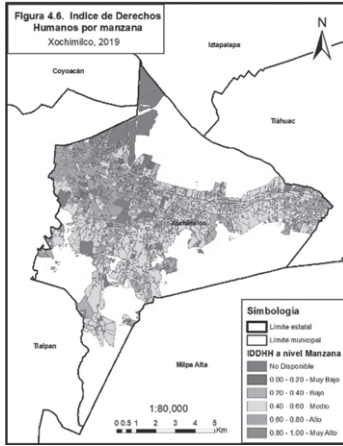
Las figuras 4.6, 4.9 y 4.11 demuestran la aplicabilidad para caracterizar el nivel de desarrollo desde la microescala manzanal, hasta el nivel de colonia y pueblo originario y Alcaldía, respectivamente.

**FIGURA 4.6.**  
**Índice de derechos humanos por manzana, Xochimilco, 2019**



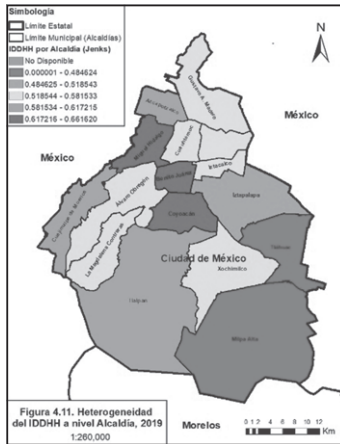
Fuente: elaboración propia.

**FIGURA 4.9.**  
**Heterogeneidad del IDDHH a nivel CYPO, CDMX, 2019**



Fuente: elaboración propia.

**FIGURA 4.II.**  
**Heterogeneidad del IDDHH a nivel Alcaldía, 2019**



Fuente: elaboración propia.

### **5.3 Diseño de un esquema de reparto coherente con los principios de DD.HH., particularmente la toma de medidas diferenciadas**

Por último, en el capítulo V se logró generar un sistema de puntos basado en los principios de DD. HH., con las siguientes variables:

<b>CUADRO 5.4.</b> <b>Criterios utilizados en la propuesta de distribución basada en DD. HH.</b>	
<b>Tipo de criterio</b>	<b>Criterio</b>
Compensatorio	Factor persona ( $P_i$ ) Factor de ajuste por discriminación (AD) Factor de escalamiento o de economías de escala (EE)
Distributivo	El factor división territorial ( $DT_i$ ) El factor población ( $N_i$ )
De avance programático	El factor participación ciudadana ( $PC_i$ )

*Fuente: elaboración propia.*

Este esquema, que se propone adoptar para la CDMX, se inspiró en el sistema utilizado antes en el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil, fue el examinado a mayor profundidad. Para obtener más ideas y referencias, también se obtuvo información de tipo presupuestario y financiero de los presupuestos participativos de Belo Horizonte, Brasil; Zaragoza y Madrid, en España; París, Francia, y algunos casos de Argentina, Colombia y Chile.

A partir de estas, la información recopilada específicamente trató su esquema de reparto, así como el tamaño de los PP respecto de sus administraciones públicas, si tenían divisiones o «bolsas» diferentes y los destinos potenciales para dichos recursos. Adicionalmente, se añadieron con-

sideraciones de la teoría del federalismo fiscal, lo cual dio lugar a la fórmula:

$$PP_i = \left[ \theta \frac{DT_i}{\sum DT_i} + (1 - \theta) \frac{(P_i * AD_i * EE_i) * N_i * PC_i}{\sum (P_i * AD_i * EE_i) * N_i * PC_i} \right] * PP \quad (5.18)$$

En que, en el núcleo, se encuentra el factor Persona, que sigue la fórmula:

$$P_i = 1 + \left[ \frac{\max(I)}{\min(I)} \right]^\omega * \left[ \frac{\max(I) - I_i}{\max(I) - \min(I)} \right]^\rho \quad (5.4)$$

En la cual, la variable hace referencia al índice creado en los capítulos previos.

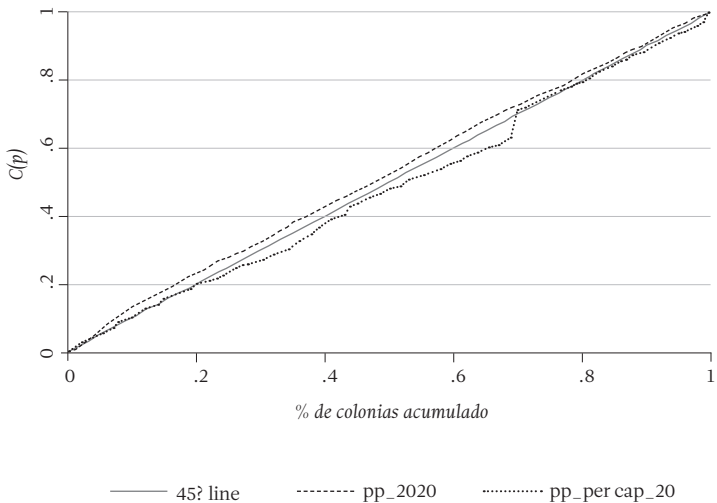
En la fórmula 5.18 se pone en el centro el nivel de desarrollo captado por el IDDHH, y pondera cada colonia o pueblo originario según su distancia de la que tiene el máximo nivel de desarrollo, y un par de variables exógenas a determinar por la administración pública de la Ciudad de México. Estas permiten ajustar el grado de concentración de los recursos presupuestarios en aquellas colonias donde haya mayores necesidades.

No obstante, es menester señalar que esta propuesta no se limitó a una recomendación teórica y abstracta. Al contrario, la última sección del capítulo V demuestra cómo, al ajustar determinados valores en las ecuaciones presentadas y utilizando información real, se puede obtener una distribución específica y concreta para los fondos que esta práctica de participación ciudadana reparte al conjunto de la CDMX. Esta demostración se realizó con el *software* amplia-



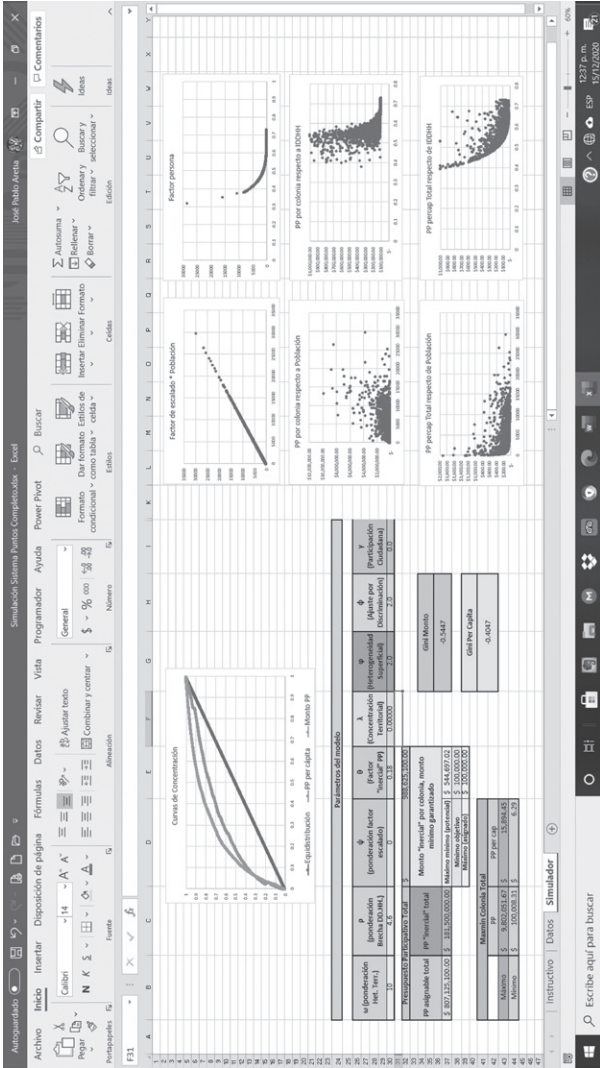
mente difundido Excel, y permite que la distribución pueda pasar de la Figura 2.13 y 2.20 —se pone a continuación esta última, por ser la más reciente y muy semejante a la 2.13, y mostrar cómo después de la reforma al PPCDMX este no ha logrado orientarse hacia las colonias y pueblos originarios con menor desarrollo— a una distribución como la de la Figura 5.7, la cual refleja casi perfectamente en el presupuesto per cápita el factor persona.

**FIGURA 2.20.**  
**Curvas de concentración del presupuesto participativo CDMX 2020,**  
**ordenamiento respecto de 2010**



Fuente: elaboración propia en STATA con base en IECM (2019a, 2019b) y Cartografía de marginación por AGEB 2010 (CONAPO, 2016b).

**FIGURA 5.7.**  
**Simulación del método de distribución basado en DD.HH., progresiva**



Fuente: elaboración propia.

## 6. Reflexiones y recomendaciones

La investigación concluye con los hallazgos, características centrales y reflexiones sobre la relevancia y potencial del generado, así como sus limitaciones, y subraya las tres principales recomendaciones de la tesis: a) modificar la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019) para incorporar esta propuesta de distribución en la normativa del PP; b) establecer el IDDHH como índice oficial para la medición del Desarrollo en la Ciudad de México y su integración al Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en acompañamiento del recién promulgado Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, y en complementariedad a los ya existentes índices oficiales de medición de la pobreza; y c) utilizar este para difundir y acercar a la ciudadanía con la Agenda 2030, junto con la incorporación de un enfoque de objetivos de desarrollo sostenible al presupuesto participativo, particularmente en su promoción y divulgación, para que, si así lo desea, la ciudadanía misma pueda proponer proyectos con esta perspectiva, que respondan al goce de sus DD. HH., a las exigencias de sus necesidades y a la apremiante pertinencia de generar avances en torno a esta, de manera local y global.

Para finalizar, se puntualiza una serie de comentarios y recomendaciones generales, en las dimensiones específicas de la distribución del PP y su relación con los DD. HH., que fue el núcleo de la tesis, pero también en cuanto al funcionamiento en general del PP.

El trabajo realizado contribuye a la meta 17.19 de la Agenda 2030, con relación a «aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos

en materia de desarrollo sostenible y complementen el Producto Interno Bruto» (ONU, s. f.), mientras que su vinculación con el PPCDMX, adicionalmente, coadyuva a las metas 10.3: «Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados [...] y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto»; 10.4: «Adoptar políticas, especialmente fiscales [...] y lograr progresivamente una mayor igualdad» y 16.7: «Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades».

Inclusive, se puede afirmar categóricamente que esta propuesta aporta no solo a la congruencia normativa y al espíritu de los DD. HH. y la dignidad humana, sino también al Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, como un instrumento de cada uno de los tipos especificados en su respectiva ley.

Sin embargo, permanece como una tarea pendiente fundamental la generación e incorporación de acercamientos conceptuales y metodológicos que permitan avanzar en la medición de los derechos que, por la disponibilidad estadística, terminaron siendo relegados, específicamente aquellos relacionados con los derechos civiles y políticos, como la libertad religiosa, libertad de expresión, el derecho a la autodeterminación personal, entre otros, o bien los derechos culturales.

La tesis reseñada hace un llamado a continuar incorporando y visibilizando los DD. HH. en las políticas públicas, en busca de que estos, al igual que la ley, no permanezcan solo como discurso; que no se conviertan en letra muerta y estéril, sino que, en cambio, coadyuven a generar condicio-

nes que hagan que el PP se constituya en terreno fértil para la apropiación de los DD. HH. y la Agenda 2030 y conlleven el empoderamiento ciudadano en su autodeterminación y construcción del desarrollo. Asimismo, se pretende para instaurar el presupuesto participativo como un instrumento de gestión, bajo los principios y estándares de Gobierno abierto, para avanzar hacia la reflexión colectiva y la co-construcción y la coproducción de políticas públicas para solventar dichas problemáticas, tanto de forma específica como transversal, y con transparencia, como una práctica común a nivel municipal.<sup>2</sup> Después de todo, es el municipio el nivel de Gobierno más cercano a las personas, y a sus necesidades, facultado por el artículo 115 constitucional para atender funciones y servicios básicos para el desarrollo, y sujeto obligado por el 1° constitucional para «promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

La persona es el sujeto del desarrollo. No hay tal cosa como desarrollo sin dignidad, sin derechos humanos, sin libertad.

*La libertad no es solamente el objetivo del desarrollo;  
también es el medio crucial para alcanzarlo.*

*Amartya Sen (2002, p. 509).*

---

2 Las propuestas aquí presentadas son exclusivamente para la Ciudad de México. No obstante, permanece abierta la posibilidad de utilizar el IDD-HH, instaurar el PP o bien adoptar alguna de las recomendaciones aquí vertidas por cualquier municipio del país, siempre con las modificaciones necesarias para su contexto particular.

## REFERENCIAS

- Aretia, Juan Pablo (2020). Desigualdad regional desde una perspectiva de Derechos Humanos: Limitaciones de los Índices Oficiales de Pobreza en México. En De la Vega, Sergio, Rózga, Ryszard Edward y Hoyos, Guadalupe del Carmen (coords.). *Factores críticos y estratégicos en la interacción territorial. Desafíos actuales y escenarios futuros, volumen III*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.
- Birkland, Thomas (2015). Agenda Setting, Power and Interest Groups. En *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Nueva York, NY: Routledge.
- Cabannes, Yves (2004). *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals*. Quito: Programa de Administración Urbana, ONU-Hábitat.
- Chaidez, Melissa (2016). «El Gobierno Abierto en México: ¿Un nuevo modelo de Gobernanza?», *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 24, pp. 1-31.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (s. f.-a). Cuadro 18B. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018. Coeficiente de Gini según entidad federativa, 2016-2018. *Anexo Estadístico de Pobreza en México 2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/AE\\_nacional\\_estatal\\_2008\\_2018](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/AE_nacional_estatal_2008_2018).

- zip y [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx) el 7 de diciembre de 2020.
- (s. f.-b). Cuadro 9B. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018. Ingreso corriente total per cápita, según fuente de ingreso, 2016-2018. *Anexo Estadístico de Pobreza en México 2018*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/AE\\_nacional\\_estatal\\_2008\\_2018.zip](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/AE_nacional_estatal_2008_2018.zip) y [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx) el 7 de diciembre de 2020.
- Consejo Nacional de Población (2016a). *Índice de marginación por entidad federativa 1990-2015*. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion) el 7 de diciembre de 2020.
- (2016b). *Cartografía de marginación por AGEB 2010*. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion) el 5 de mayo de 2020.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperado de [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf) el 3 de octubre de 2020.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020). *Diario Oficial de la Federación*, del 8 de mayo de 2020.
- De Sousa Santos, Boaventura (1998). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy», *Politics and Society*, vol. 26, no. 4, pp. 461-510.
- Fedozzi, Luciano (1998). *Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil)*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Foster, James E., López-Calva, Luis y Székely, Miguel (2006). Medición de la distribución del desarrollo humano: metodología y su

- aplicación en el caso de México. En López-Calva, Luis y Székely, Miguel (comps.). *Medición del desarrollo humano en México*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ganuza, Ernesto y Baiocchi, Gianpaolo (2012). «The Power of Amiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe», *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, no. 2, art. 8.
- García, Mauricio (2014). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México. Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social*. Tesina de maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., México, D. F..
- García, María Luisa y Téllez, Luis (2018). «El presupuesto participativo: Un balance de su estudio y evolución en México», *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 26, no. 52, pp. 1-28.
- García, María Isabel, Martínez, María Concepción y Marroquín, Juan (2015). Antecedentes, implementación y resultados del presupuesto participativo en la Ciudad de México, 2011-2013. En Pérez, Ma. del Pilar Monserrat, Merrit, Humberto e Isunza, Georgina (coords.). *Los desafíos del desarrollo local*. México, D. F.: Instituto Politécnico Nacional: Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor.
- Goldfrank, Benjamin (2012). «The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting», *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, no. 2, art. 7.
- Hamilton, Molly E. (2014). *Is Participatory Democracy the Answer? Participatory Budgeting and Development in Brazilian Municipalities*. Tesis de doctorado, University of California, San Diego, San Diego.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019a). *Marco geográfico de participación ciudadana 2019*. Recuperado de <http://portal.>



iedf.org.mx/SCMGPC2016/ paginas/cartografia.php# el 26 de mayo de 2020.

--- (2019b). *Montos aproximados por unidad territorial correspondientes al presupuesto participativo 2020*. Recuperado de <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/monto-aproximado-por-unidad-territorial/> y [https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/12/Reparto-presupuesto-participativo\\_vFINAL.pdf](https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/12/Reparto-presupuesto-participativo_vFINAL.pdf) el 4 de mayo de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). Descripción de variables. Principales Resultados por AGEB y manzana urbana. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2010/doc/fd\\_ageb-mza\\_urbana.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2010/doc/fd_ageb-mza_urbana.pdf) el 12 de junio de 2020.

--- (2018). Presentación de resultados. *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2017*. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enh/2017/doc/enh2017\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enh/2017/doc/enh2017_resultados.pdf) el 24 de junio de 2020.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016). *Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Recuperado de <http://snt.org.mx/images/Doctos/ModeloGobiernoAbierto.pdf> el 1 de noviembre de 2020.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, del 12 de agosto de 2019. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/leyes/LEY\\_DE\\_PARTICIPACION\\_CIUDADANA\\_DE\\_LA\\_CDMX\\_1.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/leyes/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_DE_LA_CDMX_1.pdf) el 26 de mayo de 2020.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2017). *Gaceta*

- Oficial de la Ciudad de México*, del 7 de junio de 2017. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/b9944a5a752e5ca5de609fd3d9e15cd8.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/b9944a5a752e5ca5de609fd3d9e15cd8.pdf) el 10 de octubre de 2019.
- Marquetti, Aldamir (2003). *Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre*. En Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander (eds.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s. f.-a). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los derechos humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SDGS/Pages/The2030Agenda.aspx> el 3 de junio de 2020.
- (s. f.-b). *Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf) el 23 de septiembre de 2019.
- Organización de las Naciones Unidas (s. f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> el 29 de mayo de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas México (2018). *La pobreza, un problema de derechos humanos. Conoce más sobre el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza*. Recuperado de <http://www.onu.org.mx/la-pobreza-un-problema-de-derechos-humanos/> el 22 de septiembre de 2019.
- Oszlak, Oscar (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno*. S. l.: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Ca-

- ribe-Red GEALC. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf> el 1 de noviembre de 2020.
- Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto, lecciones de la experiencia internacional*. S. l.: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC. Recuperado de <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf> el 7 de febrero 2019.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s. f.). *¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?* Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> el 12 diciembre 2018.
- (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas*, México 2015. Recuperado de [https://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD\\_EDHes-tatal\\_Infografia.pdf](https://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_EDHes-tatal_Infografia.pdf) el 1 de noviembre de 2020.
- (2019). *Ciudad de México. Infografías del Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*. Recuperado de [https://www.mx.undp-org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/idhmunicipal20102015/Infograf%C3%ADas%20para%20el%20sitio\\_v2.zip](https://www.mx.undp-org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/idhmunicipal20102015/Infograf%C3%ADas%20para%20el%20sitio_v2.zip)
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2016). *Measurement of City Prosperity. Methodology and Metadata*. Recuperado de <https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/02/CPI-METADATA.2016.pdf> el 10 de junio de 2020.
- Rendón, Armando (2006) «Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil», *POLIS*, vol. 2, no. 1, pp. 217-244.

- Sartori, Giovanni (2002). Comparación y método comparativo. En Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (eds.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Saunders, Benjamin, Sim, Julius, Kingstone, Tom, Baker, Shula, Waterfield, Jackie, Bartlam, Bernadette, Burroughs, Heather y Jinks, Clare (2018). «Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization», *Quality and Quantity. International Journal of Methodology*, vol. 52, no. 4, pp. 1893–1907.
- Sen, Amartya (2002). ¿De qué se trata el desarrollo? En Meier, Gerald M. y Stiglitz, Joseph E. (eds.). *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. Washington, DC y México, D. F.: Banco Mundial: Alfaomega Colombiana, S. A.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke, Anja y Allegretti, Giovanni (2012). «Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting», *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, no. 2, art. 9.
- Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). «Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción», *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, no. 14, pp. 35–66.

**DOCTORADO**



## SEGUNDO LUGAR

### Reseña de la tesis

#### *¿Por qué persiste la corrupción política en México?*

#### *Estudio comparado de los ejecutivos federales: 2000-2021*

*Héctor Ramón Alonso Vázquez*

### **Introducción**

La corrupción es uno de los problemas institucionales más desafiantes que ha padecido México en los últimos 30 años. Si bien este problema público puede rastrearse hasta los orígenes de México como nación independiente, sus legados para la práctica política y su arraigo social han persistido hasta el presente. Esta problemática estructural, en la era contemporánea, ha sido abordado como objeto de las políticas públicas federales solo de manera relativamente reciente. Como señala Casar (2016, pp. 75-76): «aunque siempre ha sido parte del paisaje de la política nacional, la corrupción se incorporó a la agenda y al debate público hasta los años ochenta. Fue entonces que comenzó a percibirse y a definirse abiertamente como una práctica nociva para la vida pública y a diseñarse algunos mecanismos para limitarla y castigarla».

A pesar de la relativa juventud del tema en la agenda pública, este tema es más probable encontrarlo como objeto de interés periodístico que con un propósito propiamente de estudio sistemático y de rigor científico. El objeto central de esta reseña es presentar de forma sintética, pero con rigor metodológico, un trabajo de investigación producto de una tesis doctoral sobre la corrupción política en México. Esta se presenta como una variable dependiente del tipo de incentivos político-racionales e institucionales, los cuales involucran al Poder Ejecutivo y a sus respectivos equipos presidenciales como actores centrales para posibilitar o resistir a probables actos corruptos.

Este trabajo de síntesis analítica se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se clarifica en términos conceptuales y teóricos cómo se entiende a la corrupción en general, y en el estricto sentido político en este trabajo. En segundo término, se delimita la pregunta de investigación principal, los objetivos analíticos y la respectiva hipótesis central; se explica también brevemente la metodología empleada para el estudio de los casos específicos a analizar. En el tercero se exponen de forma sintética los cuatro casos principales de estudio que corresponden a los Gobiernos federales que en 2000 y 2021 enfrentaron «escándalos estelares»<sup>1</sup> de gran corrupción política, en los cuales pre-

---

1 Debido a la necesaria brevedad de esta reseña, solo se presentan detalles esenciales de los casos y las variables de comparación que se observan en estos. Es muy importante remarcar que, debido a que la corrupción política es un objeto de estudio elusivo porque se sirve de la secrecía de los actores involucrados para lograr con éxito sus objetivos de ser-



cisamente el Ejecutivo y sus negociaciones políticas fueron fundamentales para observar su desarrollo y desenlace. Posteriormente, se implementa con propiedad el análisis cualitativo comparado (QCA, por sus siglas en inglés), el cual nos permite observar la presencia o ausencia de condiciones o variables propuestas por la teoría para observar un determinado resultado. En este trabajo es el contestar qué factores posibilitan la persistencia de corrupción política en México en la temporalidad citada. Por cuarto y último punto, se presentan los principales hallazgos o resultados del método de análisis empleado y se cierra presentando la tesis a la que llega esta investigación.

---

virse o beneficiarse de una posición pública de poder, los analistas de este tema deben trabajar observando casos concretos de corrupción o de probable corrupción, cuyas evidencias sean divulgadas y conocidas en la opinión pública. Tales casos se conocen de forma coloquial como escándalos corruptos. En este trabajo examinamos cuatro escándalos concretos distintos: 1) para el periodo de Gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se eligió el caso Amigos de Fox de temática político-electoral; 2) para el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) el caso Etileno XXI de tema de inversión energética; 3) para el mandato de Enrique Peña Nieto (2012-2018) el caso Odebrecht de naturaleza político-electoral; y 4) para el periodo de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), entonces hasta 2021, se trabajó con el caso conocido como «el decretazo» de temática político-mediática. Estos casos se eligieron en función de a) ser percibidos como de gran corrupción y discutidos por la opinión pública nacional en su momento; b) ser emblemáticos, con plena documentación pública disponible; y c) ser sujetos de algún tipo de responsabilidad pública: administrativa, política o penal, todas estas fundamentales para contrastar el desarrollo de estos con sus respectivos desenlaces entre sanción o impunidad (Alonso, 2021, p. 101). Si el lector quiere ampliar sus observaciones o ahondar en mayores aspectos del tema, sugiero que se consulte la tesis doctoral disponible en el repositorio institucional de El Colegio de San Luis A. C.

## 1. ¿Qué entender por corrupción y corrupción política?

### 1.1 *La corrupción en sentido amplio*

La corrupción es un concepto sujeto a múltiples interpretaciones y a diferentes valoraciones según el contexto en el que este se observe y se trate, porque «para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo» (Casar, 2016, p. 11). Por tanto, vale partir de una definición general de corrupción hacia otras definiciones conceptuales más específicas.

En el sentido más parsimonioso, la corrupción puede entenderse, de acuerdo con Transparencia Internacional (TI), como «el abuso del poder público para beneficio privado» (citado en Casar, 2016, p. 11) o como «el abuso del poder público confiado para el beneficio privado» (Rose-Ackerman y Palifka, 2016, p. 9). Morris (1988) y Malem (2000) siguen la misma estructura y la definen como el uso arbitrario, no ético, ilegal e ilegítimo del poder público o gubernamental para el beneficio de intereses personales. Estas definiciones son las más generales, pero establecen una lógica común en varios autores que comparten este objeto de estudio. Tal razonamiento es el del abuso interesado de una posición de poder público o privado.

Una síntesis adecuada del concepto de corrupción en forma general, y con la cual se trabaja en este estudio, es «el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual» (Casar, 2016, p. 11).

Esta forma de conceptualizar a la corrupción es adecuada para la finalidad de este estudio porque cuenta con tres ele-

mentos analíticos importantes. Por principio, sostiene que a) es un acto de abuso de poder ya sea en la esfera pública o privada; b) que se genera como resultado de una ganancia indebida al momento que los actores privilegiados abusan de su poder; y c) que tal ganancia no es «inofensiva» o estéril, sino que genera severos costos individuales —si se defrauda a un individuo—, o costos sociales al defraudar a un colectivo social.

### **1.2 La corrupción política. ¿Qué hace política a la corrupción?**

La política es, en términos generales, la actividad humana encargada de regular el conflicto entre grupos, a través de la toma de decisiones que obligan —por la fuerza de ser necesario— a los miembros de esa comunidad (Vallés, p. 2000). Cabe subrayar la aseveración de que la política es aquella actividad encargada de lidiar con el conflicto; por ejemplo, así como la economía tiene que sortear con la escasez de recursos para asegurar su distribución, la política debe gestionar el conflicto para garantizar el orden y la paz social, entre sus objetivos esenciales (Monedero, 2014).

En tal sentido, si la corrupción es el abuso del poder público o privado para la ganancia personal o de grupo a costa de daños individuales o colectivos, como se entiende líneas atrás, entonces la corrupción política se refiere al abuso de la actividad política en favor de intereses ajenos a la finalidad de la política, a construir orden y gestionar el conflicto social.<sup>2</sup>

---

2 A esta forma de definir a la corrupción política se le conoce como «el bien esencial dañado», el daño a la finalidad colectiva-regulativa y pa-

En suma, la corrupción es «el uso de los recursos y atribuciones de los puestos públicos para proteger o favorecer intereses particulares, mediante decisiones políticas» (Escalante, 2000, p. 275). Los denominadores comunes que se seleccionan en esta investigación para identificarla son: 1) la alta jerarquía política de quien comete los actos que abusan de su encargo público; 2) el beneficio extraído o compartido del acto de gran corrupción; y 3) las decisiones políticas sin las cuales no sería posible el hecho. Por decisiones políticas se entiende que son aquellas que requieren de un mínimo grado de consenso entre actores e intereses enfrentados en la arena pública, y que al momento de ser tomadas tienen efectos vinculantes y colectivos tanto para los actores que las toman, como para el público que padece los efectos o consecuencias de tales decisiones.

Si bien los elementos conceptuales anteriores son esenciales para ubicar un acto corrupto, estos carecen de sentido si no hay una discusión social respecto a lo que es percibido como corrupción. En este orden de ideas, en este

---

cificadora de la política (Philip, 1997, citado en Villoria, 2006). En esta línea, en la corrupción política siempre se trasgrede el principio de «moralidad pública», se traiciona la confianza pública encomendada por los ciudadanos a sus autoridades que se corrompen. A diferencia de la corrupción en sentido estricto, en el sector privado se traiciona una «moral-profesional», aquellas encomiendas dadas por un jefe privado en particular o una corporación a un empleado de tal sector. En el sector público, la moral que rige es la «moral pública» porque tal funcionario depende de un mandato por lo regular constitucional y de una suma de recursos públicos que le obligan a tener actos transparentes y rendir cuentas, los cuales con los actos corruptos son plenamente trasgredidos. (Villoria, 2006, pp. 103-104).

trabajo no solo importa ubicar los elementos constitutivos del concepto de corrupción política arriba mencionados, sino que es muy importante también tomar en cuenta una característica de la discusión o debate público de los actos corruptos sugerida por Scott (1972), su carácter diacrónico: los cambios en las experiencias, en los debates y en los discursos públicos que hacen que la corrupción mute sus significados sociales a lo largo de la historia.

En concreto, la corrupción no solo es el abuso de la posición de poder público y los aspectos legales que precisan<sup>3</sup>

---

3 En México se contemplan alrededor de poco más de una decena de actos específicos que pueden ser considerados como corrupción por su dinámica de abuso de poder para el beneficio privado o de grupo. Estos se especifican y sancionan tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas como en el Título décimo del Código Penal Federal (Nieto, 2018), (Casar, 2016, pp. 82-84) y son los siguientes, —nótese que se hace su listado para clarificar que no solo la corrupción política involucra a un solo acto ilegal e ilegítimo, sino que es toda una gama de actos corruptos que hay que considerar, y sobre los cuales vale, desde el plano teórico y empírico, identificar sus comunes denominadores de persistencia—: *cohecho*, que es obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones de su labor como servidor público; *peculado*, que es apropiarse de recursos públicos; *desvío de recursos*, que es desviar recursos públicos para un destino distinto del que estaban previstos según la ley o norma; *utilización de información indebida*, que es usar información privilegiada para incrementar el patrimonio del servidor o de sus socios; *abuso de funciones*, que es cuando el servidor público se extralimita de sus funciones para obtener un beneficio adicional; *actuación bajo conflicto de interés*, que es cuando el servidor público interviene en asuntos en los que tiene un interés privado directo; *contratación indebida*, que es el autorizar la contratación de alguien que está inhabilitado o impedido para realizar una función pública; *ocultar enriquecimiento o conflicto de interés*, que es cuando el funcionario omite información patrimonial o miente en tales declaraciones; *tráfico de influencias*, que es cuando el servidor público utiliza su cargo para inducir una conducta indebida de otro actor público

tales delitos, ni nada más el soborno como su máxima expresión, sino que engloba también el consecuente debate social necesario acerca del acto corrupto sin el cual la falta pasa desapercibida (Scott, 1972). Por tanto, quien hace que las categorías corruptas, independientemente de sus variaciones tipológicas, cobren vida es el debate social respecto a los casos percibidos como corruptos.

Por último, el principio teórico para entender a la corrupción política en este trabajo es de orden multidimensional, en el cual la corrupción se explica con el cruce de distintas perspectivas de abordaje. En este trabajo el abordaje es de 1) incentivos racionales: plenos cálculos de costo y beneficio de los actores humanos involucrados; y 2) de corte institucional, una serie de instituciones políticas, so-

---

o privado; *encubrimiento*, que es cuando se ocultan actos u omisiones que constituyan faltas administrativas; *desacato*, que es cuando se retrasa, obstruye o se miente en las investigaciones de la autoridad fiscalizadora o la autoridad judicial; *obstrucción de la justicia*, que es cuando se impide el proceso de investigación o sanción de faltas administrativas o cuando se revela la identidad de un denunciante anónimo; *soborno*, que es cuando un particular ofrece un beneficio a algún servidor público para que realice o se abstenga de hacer un acto relacionado a sus funciones; *participación ilícita*, que es el colaborar en procedimientos administrativos aun cuando se esté inhabilitado; *utilización de información falsa*, que es presentar información falsa o alterada para simular el cumplimiento de requisitos; y *colusión*, que es cuando se acuerdan arreglos entre competidores o particulares que generen un beneficio indebido en contrataciones públicas. En ciertos casos de corrupción pueden presentarse uno o más de estos ilícitos, y a su vez tienen bajos niveles de denuncia y sanción; por ejemplo, entre 1998 y 2013 hubo «582 denuncias, 8 en reserva, 12 que no ejercieron acción penal, y solo 21 casos consignados» (Casar, 2016, p. 68).

ciales e incluso culturales<sup>4</sup> que limitan la conducta de los actores y provocan que estos promuevan o se resistan a la probabilidad de cometer actos de corrupción política.

Por esta razón, para observar de forma «operativa» cuando existe la posibilidad de que suceda un acto corrupto, tomamos en cuenta la siguiente premisa teórica que coincide con lo anterior descrito sugerida por Rose-Ackerman y Palifka (2016, p. 126), quienes señalan que «la corrupción existe porque los servidores públicos tienen el poder de distribuir bienes escasos y de imponer costos onerosos». La posibilidad de que un actor público, en este caso los Presidentes o los poderes ejecutivos, promueva la corrupción y que las instituciones que vigilan el ejercicio del poder público la limiten o la solapen depende por entero de tal capacidad política de distribuir bienes colectivos a socios privilegiados, y a su vez de imponer a conveniencia costos a actores desfavorecidos, o a los actores sociales que se vulneran con tales decisiones de poder.

---

4 Aunque este trabajo no se centra en este aspecto, sin tener la intención de soslayar la explicación cultural que es importante, la opción de no ahondar en esta variable institucional es práctica y de extensión —pues tomarla en cuenta sería alargar en exceso los límites empíricos de este trabajo—; sin embargo, se sugiere abordarla con detenimiento en futuros análisis, pues es vital para mostrar una cara social de la corrupción.

## **2. Aspectos metodológicos de este trabajo. ¿Qué pregunta central se formula y cómo se pretende responder?**

### ***2.1 La importancia de las negociaciones políticas en el Ejecutivo federal y los equipos presidenciales para la promoción o limitación de posibles actos de corrupción política***

Si se considera lo tratado en los apartados introductorios anteriores, se aclara que tanto la evolución en nuestra historia política contemporánea de los modelos de corrupción política<sup>5</sup> como la percepción y los costos asociados de esta, se producen en el seno de las negociaciones políticas de los distintos equipos presidenciales.

Es de suma importancia entender que el Poder Ejecutivo tiene una incidencia determinante al momento de propiciar acuerdos con socios privados para repartir beneficios públicos y, por igual, al momento de repartir los costos públicos de esos acuerdos hacia la sociedad. En este trabajo partimos de la premisa de que el Ejecutivo es una figura central en tales negociaciones que llevan a esos repartos y se convierte en una institución de poder

---

5 Estos modelos de corrupción tienen que ver principalmente con la evolución de quien o quienes poseen el dominio determinante de la promoción de los actos corruptos desde claras posiciones de poder tanto estatal como social. En México estos han transcurrido desde un claro monopolio corrupto estatal hegemónico; luego un reparto bipartito de la corrupción entre Gobiernos y sector privado; después un reparto tripartito entre Gobiernos-sector privado y crimen organizado; y finalmente el modelo más actual es de un corte tetrapartito entre Gobiernos, empresarios, crimen organizado y sociedad de «a pie» que también se sirve de ciertos contextos de corrupción. Para ahondar en este apartado sugiero leer la tesis en extenso (Alonso, 2021, pp. 19-23).



político preponderante para potenciar o limitar los actos de corrupción y de influencias privadas desmedidas sobre el Estado que a fin de cuentas terminan corrompiendo el proceso político y democrático con el cual deben<sup>6</sup> apegarse los asuntos públicos.

Una vez hecha esta aclaración, se señala la pregunta central que da origen a este trabajo, los objetivos que se persiguen, la hipótesis y la metodología para llegar a los resultados finales.

## **2.2 Pregunta central de investigación**

Esta investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿qué factores explican los actos de persistencia de gran corrupción política (GCP) que se han vivido en México entre

---

6 Una posible objeción a lo anterior sería señalar que el hablar del «deber ser» es una orientación normativa que no corresponde a la realidad de las dinámicas institucionales en México. Con relación a esto es importante subrayar que una perspectiva normativa, bien delimitada de una perspectiva puramente descriptiva previa, es digna de tomarse en cuenta. Una perspectiva normativa importa porque, si bien las instituciones políticas mexicanas, como el caso del Ejecutivo, se ciñen a las normas establecidas, en los actos reales de negociación política pueden propiciar actos corruptos al igual que limitarlos. En función de esto surge la necesidad de contrastar la mirada normativa de la política y las instituciones con los hechos políticos concretos. Solo así, al ponderar lo normativo en contraste con los hechos y los casos percibidos como corruptos por la sociedad, es que se pueden identificar con mayor precisión las fallas institucionales que terminan desvirtuando a los procesos políticos y democráticos. Si México es un país democrático, importa por igual estudiar a fondo el porqué de los fallos en su democracia, dado que son institucionales aumentan los potenciales de corrupción y de insatisfacción con la vida pública nacional y solo si se conocen podemos trabajar en subsanarlos, así como en las formas o políticas públicas concretas y pertinentes para tratarlos.

los años 2000 y 2021 a pesar de los cambios políticos en el Poder Ejecutivo federal?

### **2.3 Objetivo general de esta investigación**

El objetivo general de esta investigación es explicar, con base en insumos teóricos y empíricos en nivel comparado, las causas necesarias y suficientes que explican la persistencia de los actos de gran corrupción política (GCP) en México.

### **2.4 Objetivos específicos**

Se desprenden dos objetivos específicos:

- *Uno*: comparar en la temporalidad de investigación las cuatro distintas administraciones ejecutivas federales entre 2000 y 2021 para encontrar y explicar los patrones consensuales o recurrentes en cuatro casos distintos emblemáticos de corrupción política, que involucran a los Presidentes del Gobierno federal.
- *Dos*: identificar, a través de la interpretación analítica de los casos tratados, el rumbo de la gran corrupción política como una narrativa transexenal entre 2000 y 2021.

### **2.5. Hipótesis de investigación**

La hipótesis que se propone es:

La gran corrupción política persiste en México y su potencial de recurrencia aumenta debido a que los distintos Ejecutivos federales propician, a través de la red de nego-

ciaciones que surgen alrededor de la obtención del poder, de forma particular alrededor de los equipos del Ejecutivo federal, el reparto de beneficios públicos a socios privilegiados, con una consecuente imposición de costos públicos a la sociedad.

Tales negociaciones comprometen acuerdos que pueden convertirse en actos concretos de gran corrupción y de captura estatal percibida como corrupta ante la sociedad.

## **2.6 ¿Qué método se selecciona para cumplir lo que se propone esta investigación?**

Este trabajo se desarrolla con una metodología comparada, en la cual se contrastan cuatro ejecutivos federales distintos en los cuales se desarrollan, a su vez, cuatro casos respectivos de corrupción política. Esta metodología se conoce como el método de la semejanza o consenso de John Stuart Mill (1843), y su lógica es responder en qué convergen los casos, qué causas son constantes a pesar de ser distintos entre sí. Este método es pertinente de utilizar porque «al examinar una muestra de casos que exhiben el mismo resultado, el investigador busca identificar la causa individual que todos los casos tienen en común» (Ragin, 2009, p. 25).

Para ejecutar propiamente la comparación se utilizó la técnica del análisis cualitativo comparado (QCA), la cual pretende evaluar la presencia o ausencia de las variables teóricas citadas con anterioridad al expresarlas en ceros (ausencia) y unos (presencia), y así poder abstraer una fórmula algebraica booleana que indique los factores que potencian la presencia de corrupción política.

Si se toma en cuenta la perspectiva teórica señalada, la corrupción se da cuando se combinan incentivos específicos en formas de variables como: 1) el poder de distribución de un beneficio público por parte de una autoridad de Gobierno; 2) el poder de imposición de un costo público por parte de esa misma autoridad; 3) una estructura privada de oportunidad corrupta: potenciales socios que desde la esfera privada buscan un trato privilegiado al interactuar con el Gobierno en turno; y 4) falta de cooperación judicial para investigar casos y castigarlos.

Además existen las variables institucionales que completan el marco teórico: 5) instituciones políticas inefectivas de control interno (estatales) para detectar y denunciar los casos potenciales; 6) instituciones políticas inefectivas de control externo (autónomas del Estado mexicano), las cuales, al detectar la presencia o ausencia de estas seis variables, condicionan el resultado o variable dependiente que es 7) los sesgos institucionales consecuentes que resultan en un caso de gran corrupción. En el presente análisis cualitativo comparado (QCA) se examinan y ponen a prueba tales variables que se comparan entre los casos sucedidos en 2000 y 2021.

### **3. Los casos seleccionados y su comparación a través del análisis cualitativo comparado (QCA)**

#### ***3.1 El caso Amigos de Fox: Vicente Fox Quezada (2000–2006)***

Amigos de Fox es el nombre de una asociación civil (A. C.), fundada en 1998 por empresarios, colaboradores y amigos

personales de Vicente Fox<sup>7</sup>, con los objetivos de construir una candidatura presidencial efectiva y ganarle al Partido Revolucionario Institucional la Presidencia de la república en el año 2000. Según Tejada (2005, p. 67) esta asociación civil fungió de forma muy exitosa y sobre todo innovadora en el plano de la acción política nacional, al comportarse como un «partido político paralelo» que hizo posible el ascenso de Fox a la candidatura presidencial del Partido Acción Nacional en 1999, y su posterior triunfo en las elecciones presidenciales de julio de 2000.

Si bien los mencionados objetivos políticos de esta asociación civil parecen legítimos, la asociación possibilitó una importante fuente de gran corrupción al momento de ejecutar otra de sus funciones principales, la recaudación de fondos privados desde antes de las elecciones presiden-

---

7 La asociación fue fundada en febrero de 1998 por José Luis González, cercano amigo y colaborador profesional de Vicente Fox Quesada (VFQ), cuando este laboró en la empresa Coca-Cola. Destacan como miembros fundadores el empresario Lino Korrodi Cruz —amigo de Fox desde su trabajo en Coca-Cola, y coordinador de campaña presidencial de VFQ—, principal señalado de la triangulación de recursos ilegítimos por \$91,000,000 hacia la campaña foxista—; Ramón Muñoz Gutiérrez —alto ejecutivo del grupo Bimbo, y luego Jefe de Oficina de la Presidencia con VFQ, y Senador por el Partido Acción Nacional (PAN) entre 2006 y 2012—; Martha Sahagún —militante panista y excontendiente a la Alcaldía de Celaya, esposa de VFQ; buscó de forma activa ser candidata a la Presidencia desde su posición como primera dama—; y Eduardo Sojo Garza-Aldape —economista formado en el ITESM y en la Universidad de Pensilvania, fue asesor económico de VFQ y coordinador de asesores en materia de políticas públicas— (Tejada, 2005, p. 70 y *El Universal*, 2017).

les de 2000 en favor de Vicente Fox, quien fungía entonces como Gobernador del estado de Guanajuato entre 1995 y 1999 antes de lograr la postulación presidencial del PAN. Según Villamil (2018, p. 98) este objetivo de recaudación financiera era fundamental para no depender en exclusivo del financiamiento público y poder, a través de las aportaciones privadas que se hacían a Amigos de Fox, rivalizar en directo contra el aparato público y el candidato «oficial» del PRI a la presidencia, que en 2000 sería Francisco Labastida Ochoa.

Esta estructura, a pesar de ser exitosa en su propósito de asegurar el triunfo de VFQ en las elecciones de 2000, resultó bastante incómoda para el propio PAN, cuyos miembros más tradicionalistas, en estricto apegado a la doctrina política panista,<sup>8</sup> la vieron con recelo. Amigos de Fox se perfilaba como la estructura más notable dentro de una corriente llamada *neopanismo*<sup>9</sup> (Tejada, 2005, p. 69), a la cual los miem-

---

8 Como Carlos Castillo Peraza, quien apoyó de forma moral a Fox, pero nunca de manera contundente. En 1997 compitió por las elecciones a Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, y las perdió contra su contrincante de izquierda, el perredista Cuauhtémoc Cárdenas. Falleció en el año 2000, luego del triunfo presidencial del PAN con Fox.

9 Corriente al interior del PAN opuesta a la exclusividad doctrinaria de sus fundadores, y que se destacaba sobre todo por integrar a líderes empresariales en sus filas. Comenzó en 1987 en las primeras luchas democráticas del PAN al interior del país y fue encabezada por el empresario sinaloense Manuel J. Clouthier, el cual invitó a Fox a hacer política en este partido. Otros destacados miembros de esta corriente fueron conocidos como «los bárbaros del norte» por su arrojo contra la hegemonía priista y capacidad de liderazgo y organización popular —si bien con valores eminentemente conservadores—, estos eran Francisco Barrio en Chihuahua —quien luego gobernaría ese estado en 1992—; Ernesto

bros tradicionalistas le reclamaban su conformación de líderes provenientes del sector empresarial —como Fox—, su excesivo pragmatismo y acciones políticas que dependían más del dinero que del propio ideario panista.

Este esquema de financiamiento en paralelo logró capitalizar el triunfo del candidato panista a la Presidencia en 2000, el cual se enfrentó directamente con el otrora Instituto Federal Electoral que investigó y sancionó tales operaciones de financiamiento paralelo como ilegal. En consecuencia, tanto el partido del Presidente como su entonces principal opositor, el PRI —que también había sido condenado por el caso conocido como Pemexgate, en el cual se detectaron millonarios desvíos de recursos desde el sindicato de Petróleos Mexicanos a la campaña presidencial priista—, denegaron la continuidad en el organismo electoral federal en 2003 a los Consejeros que los sancionaron (Alonso, 2021, pp. 166-168). Tales sesgos institucionales consecuentes evidencian que el entonces Ejecutivo aprovechó la falta de sanciones explícitas en su beneficio, lo cual, según el marco teórico aquí empleado, configura un caso percibido como corrupto. La muestra de variables presentes y ausentes de este y los siguientes casos se expone justo al completar la reseña de los cuatro casos expuestos.

---

Ruffo Appel en Baja California —señalado como el primer Gobernador de oposición en 1989— y Fernando Canales Clariond en Nuevo León —mandatario panista de esa entidad en 1997.

### **3.2 Etileno XXI, tratos preferenciales desde el Poder Ejecutivo percibidos como corruptos: Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)**

Este segundo caso de gran corrupción se vincula con el campo de las inversiones petrolero-energéticas en México. A pesar de no tener como en el primero una clara conexión tejida desde la lógica electoral, este califica para ser analizado con detenimiento pues configura muchas claras señales estructurales de cómo la GCP<sup>10</sup> puede abrirse paso, al ofertar amplias ventajas para socios privados, a costa del interés público desde el Poder Ejecutivo, además de que también produjo graves sesgos en el desempeño institucional.

Este caso se remonta a 2009 durante el sexenio del Presidente panista Felipe Calderón, año en el cual otra empresa brasileña Braskem —filial de Odebrecht—,<sup>11</sup> afiliada a la empresa petroquímica mexicana Idesa, obtuvieron por parte del Gobierno mexicano un contrato a largo plazo (de 20 años) para que Pemex les suministrara gas etano con precios de descuento de hasta 30% respecto a las cotizaciones del mercado internacional (Rodríguez J., Ismael, 2020) para

---

10 Gran corrupción política se entiende como aquella cometida por pocos funcionarios de alto o altísimo nivel burocrático, y si bien no es tan disseminada y recurrente involucra costos y ganancias multimillonarias, así como un gran daño político y social (Nieto, 2018; Alonso, 2021, pp. 39-41).

11 A pesar de este dato, se clarifica al lector que no es el mismo caso visto en el sexenio de Enrique Peña Nieto, aunque la relevancia estriba en que Odebrecht operaba en México en estrecha colaboración con los Gobiernos y sus políticos profesionales, sin distinción ideológica o partidaria, al igual que en otros países latinoamericanos, desde la segunda mitad de la década de 2000.



la producción de etileno. El consorcio brasileño-mexicano se benefició puesto que los costos de importación, transporte y separación del gas etano corrían a cuenta de Pemex, con amplias ventajas de producción y competencia para este a costa de pérdidas multimillonarias para la paraestatal mexicana.

La planta para la producción de etileno comenzó a construirse en 2010 con el nombre del proyecto Etileno XXI, y tuvo una inversión multimillonaria público-privada conjunta de \$5,200,000,000, de la cual 30% fue privada y 70% pública vía deuda. La planta se construyó en Nanchital de Lázaro Cárdenas en el estado de Veracruz (Braskem-Idesa, 2020).

Comenzó operaciones en el siguiente sexenio, hasta el año 2016, y se benefició de los subsidios directos que antes favorecían a Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), otra poderosa rama de transformación industrial de Pemex. Esto es así pues Pemex suscribió contratos que la obligaban a producir e importar la totalidad del gas etano y luego venderlo a precios muy baratos o preferenciales que beneficiaron a Braskem-Idesa.

Esta planta fue ideada a través del Proyecto Fénix, intento de la administración del Presidente Vicente Fox Quezada

---

12 Deuda financiada por organismos financieros internacionales y bancos privados como «el Banco Mundial-IFC; el Banco Interamericano de Desarrollo, Nafin y el Bancomext, de México, así como BNDES, de Brasil; SACE, de Italia; EDC, de Canadá; Bank of Tokyo-Mitsubishi; HSBC; el Banco de Desarrollo de Corea, y Sumitomo Mitsui Banking Corporation» (Rodríguez J., 2020).

para revivir y relanzar la industria petroquímica nacional, pero con esquemas de participación abiertos a la inversión privada, no exclusivos del financiamiento público que se ejecutaba a través de Pemex. Este objetivo de política pública es importante porque, antes que solucionarse, se profundizó el déficit petroquímico nacional. Según datos aportados por la actual Secretaria de Energía, Rocío Nahle García, el déficit se disparó de \$8,000,000,000 de dólares en 2008 a \$35,000,000,000 dólares en 2020 (Canal 14, 2020), dinero que se eroga en importaciones de hidrocarburos necesarios para la producción de petroquímicos como los que produce Braskem-Idesa, cliente de Pemex.

Estos acuerdos desventajosos entre el sector público y privado acarrearán consecuencias hasta la actualidad. Se debe resaltar que los graves costos impuestos a Pemex son en parte el resultado de contratos desfavorables y arbitrarios —con un claro beneficio al sector privado y una fuerte sangría de recursos públicos— que fueron promovidos desde la propia decisión ejecutiva, avalada por el entonces Presidente y respaldada por funcionarios de alto nivel.

Este episodio constituye un acto corrupto porque el Ejecutivo desplegó todas sus facultades para favorecer a un socio privado, a expensas no solo del desfalco del erario federal; además, tras la negociación política clave con el consorcio privado, el Ejecutivo fungió como un escudero de los intereses privados al excluir a otros competidores del mercado petrolero. Uno de los compromisos resultantes fue que el Ejecutivo gravara a la propia importación de etileno para favorecer el negocio de sus socios privados.

El caso Braskem-Idesa no solo refleja un mal negocio para Pemex, sino el argumento central es demostrar que se trata de un negocio corrupto, porque los socios privados buscaron cerrar el negocio a través de un tráfico de influencias que, a fin de cuentas, excluyó a la competencia y cerró el paso a un mínimo de racionalidad en las finanzas públicas. Se trata de un caso corrupto de captura privada de una decisión pública, el cual tampoco tuvo los mínimos estándares de apertura pública y mucho menos una discusión amplia en el espacio público. Es un caso en el que el Ejecutivo promueve por entero el interés privado en vez de ponderar opciones públicas legítimas de mayor racionalidad y menor dispendio de los recursos nacionales.

### **3.3 El caso Odebrecht. Corrupción electoral con beneficios a socios privados en el sector energético nacional: Enrique Peña Nieto (2012-2018)**

Odebrecht<sup>13</sup> es una empresa constructora brasileña, de ingeniería y manufactura de productos petroquímicos con operaciones a nivel mundial y fuerte presencia en América Latina, fundada en 1944 por el ingeniero Norberto Odebrecht. Dicha compañía se volvió, desde mediados de la década de 2010 y hasta el momento de escribir estas líneas, un sinónimo de corrupción a nivel mundial. Esto debido a su actuar, ya que, al menos desde fines de los años ochenta,

---

13 Se declaró en quiebra —por los escándalos de corrupción mundial— en agosto de 2019 en los Estados Unidos, y dos meses antes en Brasil ese mismo año (*El Universal*, 2019).

esta corporación contaba con un departamento de «operaciones estructuradas» que en la práctica se encargaba de asegurar contratos de infraestructura con el Gobierno brasileño y otros Gobiernos latinoamericanos, a través del pago de coimas o sobornos para obtenerlos.

La oficina operó desde 1987 hasta 1992 con el nombre de «sector de relaciones estratégicas», a cargo de Concepción de Andrade. Al dejar de trabajar ahí, Andrade guardó por 30 años los registros de las coimas para asegurar contratos, las cuales entregó a la justicia brasileña a inicios de la década de 2010, cuando Odebrecht ya era investigada por actos de GCP, evidencias que también se utilizaron en Estados Unidos contra sus principales directivos acusados de corrupción.

Con tales operaciones la empresa obtuvo ganancias multimillonarias en los últimos 30 años, pues aseguraba contratos con Gobiernos locales de Brasil y con empresas paraestatales tan poderosas como Petrobras. El que Odebrecht tuviese una oficina de sobornos es en sí un reflejo del nivel de penetración corrupta tolerado por la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos involucrados. A través de políticos y altos funcionarios ejecutivos que capturaban las decisiones públicas para otorgar cuantiosas concesiones y facilidades para la operación de la empresa brasileña, esta última pagaba millones en sobornos a los políticos para financiar por largo tiempo sus carreras y objetivos políticos. Odebrecht obtenía como retorno más contratos públicos y, sobre todo, un creciente poder de influencia política en los países donde operó.

Las maniobras corruptas de Odebrecht fueron investigadas de forma directa en marzo de 2014 por la justicia

brasileña a través de su Policía Federal. Las investigaciones descubrieron que un total de 40 legisladores, varios funcionarios de Petrobras e incluso el ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva<sup>14</sup> estuvieron involucrados en tratos corruptos de la constructora a cambio de vastos contratos de inversión de la paraestatal. En los medios de comunicación y en la opinión pública brasileña y latinoamericana, este escandaloso caso fue conocido como Lava Jato o Autolavado, debido a que mucho del dinero de las coimas se invirtió en una cadena de autolavado de coches para lavar o «legalizar» el dinero, triangularlo y repartirlo hacia sus beneficiarios políticos, a cambio de las concesiones.

La operación Lava Jato logró en Brasil el procesamiento judicial y el castigo de al menos 123 acusados —políticos, funcionarios y empresarios del sector privado—, (Agencia EFE, 2018 y 2019) entre ellos el CEO de la constructora, Marcelo Odebrecht, quien fue condenado a 19 años de prisión en marzo de 2016 (BBC Mundo, 2016),<sup>15</sup> y los perjuicios monetarios ascienden a R\$10,000,000,000 de reales

---

14 Lula fue acusado por el Juez Sergio Moro de recibir un apartamento como soborno. Fue sentenciado a 12 años de prisión y tras acusaciones de inconstitucionalidad respecto a su proceso y arresto fue liberado en noviembre de 2019, tras pasar 19 meses en prisión. Lula y la ex Presidenta Dilma Rousseff fueron absueltos de las acusaciones de corrupción en diciembre de 2019; sin embargo, ambos han denunciado una persecución política en su contra. Lula fue acusado nuevamente de blanqueo de sobornos ante un juez federal en octubre de 2020 (BBC Mundo, 2019 y Rodríguez Gutiérrez, 2019).

15 Aunque solo cumplió dos años en una penitenciaría brasileña, el resto estará bajo arresto domiciliario tras un acuerdo judicial de cooperación (Oliveira y Mendoça, 2017).

brasileños.<sup>16</sup> El caso se internacionalizó el 21 de diciembre de 2016 gracias a una investigación publicada sobre Odebrecht por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos; en dicha publicación se pormenorizaban las operaciones corruptas de la constructora en países como Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Con los reflectores de la justicia brasileña y estadounidense, y de los medios de comunicación mundiales, el caso Odebrecht reveló toda una red de corrupción transnacional, en la cual los ejecutivos de la constructora, en concreto los encargados de representarla en los países latinoamericanos, fueron investigados por la justicia brasileña y comenzaron a colaborar para revelar detalles y conexiones de los sobornos. En este contexto el caso de GCP estalló en México.

Bajo la mira de la justicia brasileña y de Estados Unidos, el caso Odebrecht comenzó a investigarse en México desde la Fiscalía Especializada para la Detección de Delitos Electorales (FEPADE), encabezada por el entonces Fiscal Santiago Nieto Castillo (se abrevia SNC) en 2017, a un escaso año antes de las elecciones presidenciales de 2018. Las primeras indagatorias revelaron que en 2012, durante la campaña presidencial del candidato Enrique Peña Nieto, su representante de asuntos internacionales, Emilio Lozoya Austin (se abrevia ELA), recibió transacciones millonarias por parte de Odebrecht en cuentas ligadas a empresas

---

16 Esta cifra es la mínima considerada, si se toman en cuenta las operaciones ilegales desde antes de la década de 2000 este dinero puede ascender incluso a los \$10,000,000,000 de dólares (*El Siglo Coahuila*, 2015).

*offshore*<sup>17</sup> de su propiedad, y que además el candidato EPN se había reunido con Marcelo Odebrecht en 2010, 2011, 2012 y 2013.

Tras estas primeras revelaciones en la opinión pública en 2017, Lozoya presionó a SNC para que lo absolviera de las acusaciones, las cuales tomaron mayor resonancia cuando en Brasil Luis Alberto de Meneses Weyll (se abrevia LMW), quien fue director de Odebrecht en México, ya había revelado ante la justicia brasileña desde diciembre de 2016 que conocía a Lozoya desde 2009 y le había entregado a este un total de \$10,500,000 de dólares en sobornos: 4,500,000 antes de que EPN ganara la Presidencia y 6,000,000 cuando este ya era Presidente y Lozoya director de Pemex.<sup>18</sup>

Luego de estudiar las evidencias documentadas al momento de escribir estas líneas, se identifica con claridad que el financiamiento corrupto a la campaña de EPN tenía dos propósitos. El primero —antes y durante la campaña electoral federal de 2012— sería beneficiar al candidato priista y asegurar su apoyo hacia Odebrecht una vez ganada la elección presidencial. El segundo —a partir de 2013 en adelante— era influir en el cambio de las reglas de inversión energética y petrolera en México, a través de sobornos dirigidos a Lozoya como director de la petrolera mexicana, los cuales

---

17 Estas son empresas registradas en «paraísos fiscales» en el extranjero, con lo cual pretenden evadir el radar de la justicia penal y fiscal mexicanas.

18 LMW declaró entregarle a ELA \$2,000,000 de dólares antes del proceso de licitación de contratos para Pemex, y \$4,000,000 una vez establecidos los contratos con Odebrecht (*El Economista TV*, 2017).

asegurarían que Odebrecht obtuviera millonarios<sup>19</sup> contratos en el sector de la infraestructura energética de México. Al momento de presentar esta reseña, el exdirector de Pemex sigue en prisión preventiva en carácter de testigo privilegiado, sin que la red de corrupción que facilitó el acto corrupto y mucho menos sus implicados políticos de alto nivel como el ex Presidente Peña<sup>20</sup> tengan sanciones judiciales por ello.

### **3.4 Caso de «el Decretazo», lógicas indebidas de intercambio al amparo del poder público en beneficio de socios mediáticos. Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)**

En noviembre de 2019, el Presidente Andrés Manuel López Obrador tomó el compromiso ante empresarios de la radio y la televisión de reducir el tiempo oficial que el Ejecutivo dispone para difundir sus mensajes como materia de interés público (*Proceso*, 2019). La propuesta no era fortuita, ya que respondía a una petición de los empresarios de la industria de la radio y televisión para exigir la eliminación de los tiempos oficiales, pues según argumentaban sus representantes, estos tiempos eran un vestigio autoritario del viejo régimen priista-hegemónico.<sup>21</sup>

---

19 Se estima que las ganancias ilegales de Odebrecht en México, producto de este esquema de corrupción, ascienden a \$3,000,000,000 en sus años de operación.

20 A pesar de que la Fiscalía General de la República anunciara en agosto de 2022 que el ex Presidente tenía abiertas carpetas de investigación por otros casos de probable corrupción durante su sexenio (*Forbes*, 2022).

21 Según el Presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, José Luis Rodríguez, tales tiempos «[...] nacieron de un autorita-



En paralelo a este argumento de la Cámara Empresarial de la Radio y Televisión, el Presidente declaró que tales tiempos oficiales son un impuesto *de facto* para esta industria y que, debido a que son «otros tiempos» (Proceso, 2019), su Gobierno no necesita de la propaganda oficial, pues al ser democrático y tener contacto constante con la gente se puede prescindir de tales tiempos de transmisión oficial porque, en contraste, un Gobierno autoritario necesita tal propaganda para acaparar los medios e imponerse en la opinión pública.

La demanda de la eliminación de tales tiempos, si bien no se implementó a cabalidad —los tiempos oficiales estatales de transmisión persisten— encontró cabida mediante una oferta hecha por el Ejecutivo el 3 de abril de 2020. En esa fecha, el Ejecutivo hizo público su compromiso con la industria de radio y televisión de devolver los tiempos fiscales correspondientes al Estado mexicano a los concesionarios privados para su comercialización (López Pérez, 2020).

El argumento que declaró el Presidente López Obrador para justificar tal decisión fue que debido a la situación crítica derivada de la pandemia de COVID-19,<sup>22</sup> la cual había provocado serias mermas económicas en la industria

---

rismo del Estado, también absolutamente fuera de la ley, derivado de la cobertura que se dio a los movimientos de 1968» (Proceso, 2019).

22 Este es el nombre de una enfermedad que ataca al sistema respiratorio humano, y que desató una pandemia global a fines del año 2019, la cual se prolongó durante 2020 y persistió en 2021. Obligó a la mayoría de los Gobiernos a tomar medidas estrictas de aislamiento social para evitar la transmisión del virus. Las restricciones desaceleraron la economía global y provocaron pérdidas millonarias en el sector privado y público.

radio-televisiva, su Gobierno hacía uso de la facultad del decreto presidencial para implementar la medida y permitir que los concesionarios privados aprovecharan tales tiempos para generar mayores ingresos, paliar las mermas y evitar despidos en tal industria.<sup>23</sup>

20 días después de lo anterior, el 23 de abril de 2020, el Decreto que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, en el cual se autoriza la medida de devolución, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) y entró en vigor el 15 de mayo de ese año.

La medida no estuvo exenta de polémica y de oposición. La Asociación [Civil] Mexicana de Acceso a la Información (AMEDI) fue la primera en puntualizar que el decreto del Presidente era inconstitucional, pues se trató de «un doble regalo» del Gobierno federal a la Cámara Nacional de la

---

23 La cita textual del Presidente es:

[...] hice un compromiso hace un tiempo en una reunión con concesionarios de radio, de televisión y les ofrecí que íbamos a analizar la devolución de los tiempos oficiales; y hoy voy a firmar el acuerdo, devolvemos los tiempos oficiales a estaciones de radio, canales de televisión, porque un gobierno que mantiene comunicación permanente con el pueblo, un gobierno del pueblo no necesita de propaganda, y la industria de la radio y la televisión está pasando por un mal momento porque han bajado sus ingresos en general y nosotros no podemos darles dinero para publicidad, como era antes, se ha reducido considerablemente y se va a reducir aún más el gasto de publicidad. Entonces, con esta medida ellos van a poder comercializar esos tiempos y son ingresos que les van a ayudar a mantener sus empresas y sobre todo a mantener el trabajo de muchos quienes laboran en esta industria [...] (Citado en Vivanco Lira, 2020).

Industria de Radio y Televisión (CIRT), beneficio que solo se explica como un gesto político de López Obrador para ganarse el favor de los empresarios del sector» (Fierro, 2020).

La AMEDI criticó la medida en función de que señaló que los tiempos oficiales<sup>24</sup> no son una prerrogativa de libre disposición del Ejecutivo, sino que corresponden al Estado mexicano y no solo al Gobierno o al Poder Ejecutivo nacional. Por lo cual el decreto pasa por encima de otros poderes como el Legislativo, el único facultado para modificar las reglas constitucionales en los esquemas de comunicación política, y por igual afecta la disposición de este tiempo a los órganos autónomos del Estado mexicano, quienes ven reducida su capacidad de transmisión de información,

---

24 Estos a su vez se dividen en tiempos de Estado y tiempos fiscales. Los primeros son los que el Estado mexicano y sus instituciones de Gobierno, legislativas y órganos autónomos disponen como contraprestación natural de las concesiones radio-televisivas; y los segundos son gestionados por el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se dotan a las empresas de radio y televisión para que estas paguen impuestos «en especie» al Estado mexicano a través de la sesión de determinados minutos para el espacio radio televisivo. Antes del decreto la Constitución mexicana señala que los tiempos de Estado corresponden a 48 minutos totales de transmisión. La legislación resulta de sumar 30 minutos de tiempos estatales y 18 minutos correspondientes a los fiscales. En tiempos no electorales, de los 48 minutos de transmisión, 12% le corresponden al Instituto Nacional Electoral (INE), el cual es el máximo organismo encargado de gestionar los tiempos de radio y televisión del Estado mexicano. En periodo electoral la relación se invierte, pues la mayoría de los 48 minutos de transmisión los dispone el INE para la difusión de las campañas electorales y 12% lo dispone el Estado mexicano para la transmisión de comunicaciones públicas oficiales no proselitistas.

en especial el INE que enfrentó en el año 2021 un proceso electoral federal.<sup>25</sup>

Además de estas asimetrías señaladas, la AMEDI a través de su Presidente, Jorge Bravo, señaló el intercambio ilegítimo de favores ante la difícil situación económica y política del Gobierno federal mexicano derivada de la crisis sanitaria: «Parece que estamos ante una estrategia política para obtener algún tipo de cobertura favorable frente a una situación tan compleja como la que enfrenta el presidente López Obrador en este momento. Esta iniciativa data de noviembre de 2019, desde entonces ya se veía un fuerte cuestionamiento a las políticas del Ejecutivo federal» (Fierro, 2020).

Algunos actores públicos, como la ex Consejera del INE Pamela San Martín, señalaron que de forma paradójica el decreto era contradictorio a la reforma del artículo 28 constitucional hecha por el Presidente para evitar condonaciones discrecionales de impuestos por parte del Ejecutivo hacia particulares, enmienda que el Presidente López Obrador propuso en septiembre de 2019 y que fue aprobada por el Congreso de la Unión, además de que el decreto resulta contrario a la legislación electoral vigente desde 2007 y a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que otorga al Instituto Federal de Telecomunicaciones la rectoría de concesiones de radio y televisión (Fierro, 2020).

---

25 Según cálculos del INE referenciados por Vivanco Lira (2020) «el INE en periodo ordinario contaba con 7 minutos 48 segundos en radio y 5 minutos 45 segundos en televisión; ahora, tendrá 6 minutos 7 segundos y 4 minutos 55 segundos, respectivamente. Lo anterior implica perder 4,242 impactos en radio y 1,792 en televisión, esto es, “una afectación diaria de 6,034 promocionales pautados por el Instituto” al día».

Sin embargo, la medida fue impugnada por el INE el 7 de mayo de 2020, a ocho días de su entrada en vigor, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por medio de una controversia constitucional, en la que este organismo autónomo alegó que el decreto «violenta directamente la función del Instituto Nacional Electoral, bajo el actual modelo de comunicación política, como administrador de estos tiempos en materia electoral» (Controversia constitucional INE-Gobierno Federal citada en Vivanco Lira, 2020).

Al argumento anterior se suma la posición de que este decreto, además de vulnerar la competencia del INE para la gestión de los tiempos oficiales de radio y televisión, infringe el derecho a la información en plena contingencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19. Como evidencia, ante la alteración de los tiempos oficiales, la misma Presidencia de la república dirigió una carta al Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, a través del Coordinador de Comunicación Social y Vocero de la Presidencia, Jesús Ramírez. En la misiva, se pedía al INE su invaluable cooperación para ceder sus tiempos de transmisión a las instancias sanitarias del Gobierno para informar sobre las medidas de precaución y reglas sociales ante la contingencia. Ante la petición, el 18 de diciembre de 2020 el INE emitió un acuerdo en el cual solicitaba —de forma voluntaria— la colaboración de los partidos políticos para ceder sus tiempos de difusión para este fin. Sin embargo, la AMEDI consideró que «el daño al derecho a la información, durante la contingencia sanitaria y el proceso electoral, ya está hecho» (AMEDI, 2021).

Como último punto, el INE solicitó a la SCJN la suspensión de la aplicación del decreto hasta su plena resolución, debido a que alteraba el esquema de equidad en la transmisión de la información política ante el proceso electoral de 2021. En consecuencia, la SCJN recibió y admitió la controversia, pero negó la suspensión de la aplicación del decreto el 11 de mayo de 2020, a tan solo cuatro días de su entrada en vigor. Al momento de escribir estas líneas, la SCJN aún no emite ningún fallo resolutivo y los tiempos de transmisión oficiales se mantienen reducidos debido a las disposiciones del decreto, con lo que la balanza de la decisión se inclinó determinantemente hacia los intereses del Ejecutivo y a sus socios mediáticos de facto beneficiados con el decreto presidencial.

#### **4. Hallazgos principales y conclusiones**

##### ***4.1 El análisis cualitativo comparado de los casos citados***

- La matriz conjunta de condiciones causales de los casos El primer paso en el análisis cualitativo comparado es observar el comportamiento conjunto de los casos y las categorías teóricas causales empleadas para observar su comportamiento, las diferencias y patrones de semejanza entre los mismos. Por tanto, la Tabla 1 presenta los resultados agrupados de los cuatro casos examinados, para luego construir la Tabla 2, la tabla de la verdad, y pasar a la formalización analítica de la comparación.

Es prudente comentar que en la Tabla 1 se observa el comportamiento de las variables propuestas para entender la persistencia de la GCP. Los cuatro casos examinados

coinciden en las variables de reparto de costos del Ejecutivo a actores públicos o privados (C); estructura privada de oportunidad corrupta (D), la falta de cooperación judicial para detectar y sancionar a las redes de corrupción (J), y la ineffectividad de las instituciones horizontales de control estatal (H).

TABLA 1. Matriz conjunta de condiciones causales presentes o ausentes en los cuatro casos estudiados				
Unidad de análisis	2000-2006 Caso Amigos de Fox	2006-2012 Caso Etileno XXI	2012-2018 Caso Odebrecht	2018-2024 Caso «El decretazo»
Reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B)	0	1	1	1
Reparto de costos del Ejecutivo a actores públicos o privados (C)	1	1	1	1
Estructura privada de oportunidad corrupta (D)	1	1	1	1
Falta de cooperación judicial (J)	1	1	1	1
Instituciones horizontales inefectivas (H)	1	1	1	1
Instituciones políticas inefectivas de control externo (E)	0	1	1	1
Sesgos institucionales consecuentes (S)	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia.

Los casos comparados se diferencian en la variable de reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B) y también se distinguen en la variable de control

inefectivo de las instituciones de control externo o autónomas del Estado (E). A pesar de tales variaciones, el análisis de los casos demuestra que en los cuatro pasa como resultado el sesgo institucional consecuente (S), el cual se experimenta al no detectar ni sancionar a las redes de corrupción que posibilitan los casos. Estos factores son los que de forma predominante posibilitan que ocurra en primera instancia la GCP, y que luego persista aunque haya cambio de Gobierno federal.

Para verificar estas observaciones y poder avanzar en su formalización demostrativa se presenta la Tabla 2, la tabla de la verdad (Ragin, 2009), en la que se agrupan los casos coincidentes y no coincidentes con las condiciones causales hasta aquí trabajadas.

TABLA 2. Tabla de la verdad para la presencia de sesgos en el desempeño institucional que favorecen la reproducción de la GCP								
Orden	B	C	D	J	H	E	S	Casos
1	1	1	1	1	1	1	1	Etileno XXI, Odebrecht, «el Decretazo»
1	0	1	1	1	1	0	1	Amigos de Fox

Fuente: elaboración propia.

La tabla de la verdad refleja las posibles lógicas de combinación de condiciones a comparar entre los cuatro casos estudiados. Los resultados son los siguientes: los casos Etileno XXI, Odebrecht y «el Decretazo» —correspondientes a las administraciones de Felipe Calderón, Enrique Peña y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente— representan episodios de GCP en los cuales se da una combinación



óptima entre la estructura gubernamental de oportunidad corrupta —entiéndase reparto de beneficios (B) y costos (C)— y estructura privada de oportunidad corrupta (D). Estas, aunadas a la total ausencia de cooperación judicial (J), más la presencia de instituciones de control horizontal (H) y externo (E), son inefectivas. La consecuente presencia del sesgo en el desempeño institucional (S) impide desarticular las redes corruptas que posibilitan los casos y sancionar tales comportamientos.

Resalta solo un caso con otras condiciones relevantes para la persistencia de la GCP: el de los Amigos de Fox. Como se trató en su respectivo apartado, presenta de forma parcial la estructura gubernamental de oportunidad corrupta, al exhibir solo el reparto de costos del Ejecutivo a actores públicos o privados (C), en ausencia del reparto de beneficios desde el Ejecutivo ( $\sim$ B). En cambio, la estructura privada de oportunidad corrupta (D) sí se encuentra patente. Aunado a esto, la siguiente condición presente es la falta de cooperación judicial (J) para evitar el financiamiento corrupto de las campañas, sumado a la inefectividad de instituciones de control horizontales (H). Si bien estas condiciones resultan manifiestas en el caso, hay una institución de control externo efectiva ( $\sim$ <sup>26</sup>E) para denunciar, procesar y sancionar el

---

26 Se recuerda que, en este caso, el guion aquí graficado significa en concreto «la ausencia de una institución de control externo inefectiva» para procesar el caso, o para su entendimiento inmediato, que al menos una institución de control externo (el entonces Instituto Federal Electoral) fue efectiva para procesar y sancionar el caso en su área de competencia.

acto de GCP en el plano administrativo y, a pesar de esto, se da de todos modos el sesgo en el desempeño institucional (S), ya que ningún miembro político o empresarial de alto nivel implicado es procesado.

Con esto en mente, se procede a la formalización de las condiciones de persistencia de la GCP a raíz de la aplicación de este análisis cualitativo comparado.

#### **4.2 Hallazgo principal de esta investigación**

De estos resultados comparativos en primer lugar se obtiene que la presencia de las variables B y (\*) C; y D; y J; y H; y E; resultan o dan lugar (=) a S.

$$B^*C^*D^*J^*H^*E=S$$

La condición anterior se manifiesta en tres casos: Etileno XXI, Odebrecht y «el Decretazo».

Tenemos que cuando existe la ausencia de ~B; y la presencia de C; y D; y J; y H; y la ausencia de ~E; entonces S tiene lugar.

Tal ecuación es operativa al examinar el caso de los Amigos de Fox.

$$\sim B^*C^*D^*J^*H^*\sim E=S$$

Si se toman en cuenta las dos condiciones anteriores, una combinación de estas nos indica que todas resultan en S, el símbolo + representa la conjunción o:

$$B^*C^*D^*J^*H^*E=S + \sim B^*C^*D^*J^*H^*\sim E=S$$

Con esto en mente la fórmula es más parsimoniosa: las condiciones necesarias que en los casos examinados llevan a S son:

$$C \cdot D \cdot J \cdot H = S$$

Se aclara que la ecuación resultante significa que la presencia del reparto de costos desde el Ejecutivo a actores públicos o privados, una estructura privada de oportunidad corrupta, la falta de cooperación judicial, e instituciones (estatales) horizontales inefectivas resultan en sesgos institucionales consecuentes que facilitan y potencian a la GCP en México.

### **Conclusiones principales**

¿Por qué persiste la corrupción política en México a pesar de la alternancia política de los Gobiernos federales? Desde el enfoque adoptado en este trabajo, podemos indicar que esta subsiste gracias a que, aunque se sepa de casos de GCP a nivel federal, las variables de una interacción poco vigilada entre los cruces de intereses públicos y privados del Ejecutivo —o de estructuras gubernamentales y privadas de oportunidad corrupta que implican beneficios y reparto de costos—: la falta de cooperación judicial, un Estado débil e instituciones de control externo de desempeño variable conllevan a sesgos institucionales —insalvables bajo las condiciones actuales—, en los cuales se garantiza el cobijo de los intereses de los ejecutivos en turno y sus socios con los que intercambian ventajas y reparten costos públicos.

Esto se demuestra en la prueba de QCA de los cuatro casos, en los cuales tienen sesgos de desempeño institucional garantizados, en que ningún miembro político de alto nivel ni ningún socio privado es detenido o sancionado mientras dura la administración federal en turno. Si se emplean los términos del historiador alemán Reinhard Koselleck (1993), la experiencia política que moldea las expectativas de todos los actores políticos y privados manda el mensaje claro de que la GCP es viable en tanto no aumentan los riesgos de practicarla. Por lo cual, los incentivos corruptos permanecen inalterados en tanto tampoco se reforman las instituciones políticas y autónomas de control.

### ***Evaluación de la hipótesis propuesta***

Este trabajo de investigación concluye con la evaluación de la hipótesis propuesta en su inicio. En la cual se señaló que:

La gran corrupción política persiste en México y su potencial de recurrencia aumenta debido a que los distintos ejecutivos federales propician —a través de la red de negociaciones que surgen alrededor de la obtención del poder, de forma particular alrededor de los equipos del Ejecutivo federal— el reparto de beneficios públicos a socios privilegiados o la imposición de costos públicos a la sociedad.

Como consecuencia, tales negociaciones comprometen acuerdos que pueden convertirse en actos concretos de gran corrupción o de captura estatal percibida como corrupta ante la sociedad.

Una vez elaborada la parte empírica de este trabajo se puede constatar que esta hipótesis es acertada de forma parcial. Las comparaciones hechas en el análisis cualitativo permiten repensar sus afirmaciones y a partir de esto sostener las siguientes tesis:

1. Las instituciones políticas nacionales tienen poca incidencia y muy baja efectividad para vigilar los productos o resultados de las negociaciones políticas que se dan entre la esfera pública (Ejecutivo) y la esfera privada (empresarios / socios privados).
2. Las negociaciones —opacas y de baja rendición de cuentas— importan porque en ellas se pueden repartir beneficios a socios privilegiados e imponer costos desde el Ejecutivo a la sociedad para apuntalar ventajas ilegítimas. El reparto de beneficios y costos potencian la posibilidad de gran corrupción.
3. La GCP no solo se limita en estricto al soborno. Tienen por igual importancia la percepción social de las negociaciones políticas y sus productos ilegítimos como la captura estatal de ciertas decisiones que parten desde los equipos presidenciales para favorecer intereses por entero privados.
4. La ineffectividad judicial, la debilidad estatal de las instituciones de control político estatal-horizonta l y el ambiguo desempeño de las instituciones de control externo, o autónomas del Estado mexicano, generan evidentes sesgos en el desempeño institucional al momento de investigar y sancionar los posibles actos de GCP.

5. No hay sanciones ejemplares ni se desarticulan las redes corruptas de políticos y empresarios de alto nivel involucrados; los riesgos de detección y sanción de los actos corruptos no se incrementan. Los incentivos específicos que reproducen GCP no cambian, tampoco las instituciones y estas conductas persisten a pesar de los cambios de Gobierno. Por tanto, el avance democrático en México no ha implicado un giro en las prácticas políticas y en las estructuras institucionales que propician la GCP.

## REFERENCIAS

- Agencia EFE (2018). «La Operación Lava Jato cumple cuatro años con 123 políticos y empresarios condenados», *Agencia EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-operacion-lava-jato-cumple-cuatro-anos-con-123-politicos-y-empresarios-condenados/20000035-3556312> el 7 de noviembre de 2020.
- (2019). «Los “peces gordos” que han sido condenados por la Lava Jato en Brasil», *El Diario.es*. Recuperado de [https://www.eldiario.es/politica/gordos-condenados-lava-jato-brasil\\_1\\_1643145.html](https://www.eldiario.es/politica/gordos-condenados-lava-jato-brasil_1_1643145.html) el 7 de noviembre de 2020.
- AMEDI (2021). «La Amedi pide que se revierta el decreto que redujo los tiempos fiscales en radio y TV», *AMEDI*. Recuperado de <https://www.amedi.org.mx/la-amedi-pide-que-se-revierta-el-decreto-que-redujo-los-tiempos-fiscales-en-radio-y-tv/> el 18 de enero de 2021.
- Alonso Vázquez, Héctor Ramón, (2021). *¿Por qué persiste la corrupción política en México? Estudio comparado de los ejecutivos federales: 2000-2021*. Tesis de doctorado, El Colegio de San Luis, A. C., San Luis Potosí, S. L. P.
- BBC Mundo (2016). «Brasil: condenan a 19 años de cárcel a Marcelo Odebrecht, expresidente de la mayor constructora de América Latina», *BBC Mundo*. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308\\_brasil\\_marcelo\\_odebrecht\\_condena\\_corrupcion\\_petrobras\\_ab](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_brasil_marcelo_odebrecht_condena_corrupcion_petrobras_ab) el 7 de noviembre de 2020.
- (2019). «Liberan a Lula: el expresidente de Brasil sale en libertad tras pasar 19 meses preso por un caso de corrupción», *BBC*

Mundo. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50354829>

Braskem-Idesa (2020). *Braskem e Idesa: Proyecto Etileno XXI*. Recuperado de <https://www.braskem.com.br/idesa/perfil> el 10 de noviembre de 2020.

Canal 14 (2020). *El mecanismo de la corrupción. Etileno XXI, Odebrecht y Lozoya*. Documental. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=PzC8\\_9eMjzw&list=PL39aYwf5QlpRHsIHllHN-54BxAUqRMFHdi&index=12&t=2074s](https://www.youtube.com/watch?v=PzC8_9eMjzw&list=PL39aYwf5QlpRHsIHllHN-54BxAUqRMFHdi&index=12&t=2074s) el 10 de noviembre de 2020.

Casar, María Amparo (2016). *Anatomía de la corrupción en México: 2ª Edición corregida y aumentada*. Ciudad de México: MCCI.

*El Economista TV* (2017). «Ex directivo de Odebrecht declara supuestos sobornos a Lozoya (Parte 2)», *El Economista TV*. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=J\\_FrSdgbLHU](https://www.youtube.com/watch?v=J_FrSdgbLHU) el 11 de noviembre de 2020.

*El Siglo Coahuila* (2015). «Corrupción en Petrobras podría superar los 10 mil mdd», *El Siglo Coahuila*. Recuperado de <https://www.elsiglocoahuila.mx/coahuila/noticia/amp.php?nota=77158> el 7 de noviembre de 2020.

*El Universal* (2017). «Perfil. Lino Korrodi, el “Amigo de Fox”», *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/07/9/perfil-lino-korrodi-el-amigo-de-fox> el 8 de enero de 2021.

--- (2019). «Constructora brasileña Odebrecht se declara en bancarrota en EU», *El Universal* 27/08/2019. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/constructora-brasileña-odebrecht-se-declara-en-bancarrotta-en-eu> el 6 de noviembre de 2020.



- Escalante, Fernando (2000). Piedra de escándalo: Apuntes sobre el significado político de la corrupción. En Lomnitz-Adler, Claudio (coord.). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México, D. F.: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México.
- Fierro, Juan Omar (2020). «El “decretazo” de AMLO, inconstitucional condonación fiscal», *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/4/14/el-decretazo-de-amlo-inconstitucional-condonacion-fiscal-241307.html> el 18 de enero de 2021.
- Forbes* (2022). «FGR investiga a Peña Nieto por caso OHL, lavado y enriquecimiento ilícito», *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/fgr-investiga-a-pena-nieto-por-caso-ohl-lavado-y-enriquecimiento-ilicito/> el 12 de diciembre de 2022.
- Koselleck, Reinhard (1993). *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- López Pérez, Emilia (2020). «López Obrador firmará acuerdo para devolver tiempos fiscales a televisoras y estaciones de radio», *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com/nacional/amlo-firmara-acuerdo-para-devolver-tiempos-oficiales-a-televisoras-y-radio>
- Malem Seña, Jorge F. (2000). «La corrupción política», *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, no. 31, pp. 579-585.
- Mendoza Gutiérrez, Raúl Axel (2019). «Lula da Silva y Rousseff, absueltos de desvío de fondos públicos», *Televisa.news*. Recuperado de <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/lula-rousseff-absueltos-desvio-fondos-publicos/> el 7 de noviembre de 2020.

- Mill, John Stuart (2011). *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive, Being a connected view of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*. Adelaide, Australia: eBooks@Adelaide.
- Monedero, Juan Carlos (2014). *Populismo y democracia*. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=MCMtKV0aM4k&list=PLQx\\_pc957mUdrT9Zn3dtHyl0tv5YtbYHT&index=1](https://www.youtube.com/watch?v=MCMtKV0aM4k&list=PLQx_pc957mUdrT9Zn3dtHyl0tv5YtbYHT&index=1) el 12 de diciembre de 2022.
- Morris, Stephen (1988). *The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico*. Tesis de doctorado, The University of Arizona, Phoenix.
- Nieto Morales, Fernando (2018). *Corrupción*. Curso masivo abierto en línea, impartido por el Colegio de México, A. C., a través de la plataforma MéxicoX.
- Oliveira, Regiane y Mendoza, Heloísa (2017). «Marcelo Odebrecht sale de la cárcel tras permanecer solo dos años y medio», *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/12/18/actualidad/1513607230\\_658500.html](https://elpais.com/internacional/2017/12/18/actualidad/1513607230_658500.html) el 7 de noviembre de 2020.
- Proceso (2019). «López Obrador ofrece a empresarios de radio y tv reducir tiempos oficiales», *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/11/7/lopez-obrador-ofrece-empresarios-de-radio-tv-reducir-tiempos-oficiales-233938.html> el 18 de enero de 2021.
- Ragin, Charles C. y Rubinson, Claude (2009). The Distinctiveness of Comparative Research. En Landman, Todd y Robinson, Neil (eds.). *The SAGE Handbook of Comparative Politics*. SAGE: Londres.
- Rodríguez J., Ismael (2020). «Desde Calderón se urdió la sangría de Etileno XXI a Pemex», *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/08/17/desde-calde->

- ron-se-urdio-la-sangria-de-etileno-xxi-a-pemex-7709.html el 10 de noviembre de 2020.
- Rose-Ackerman, Susan y Palifka, Bonie J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Scott, James C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Tejada Ávila, Roberto (2005). «Amigos de Fox, breve historia de un “partido” efímero», *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XII, no. 34, septiembre-diciembre de 2005, pp. 67-92.
- Valles, Josep María (2000). *Ciencia política: una introducción*. Madrid: Ariel.
- Villamil, Jenaro (2018). *Cleptocracia: el nuevo modelo de la corrupción*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Villoria Mendieta, Manuel (2006). *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Vivanco Lira, Martín (2020). «El INE vs. el decreto del presidente AMLO que modifica los tiempos fiscales», *Nexos*. Recuperado de [https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11677#\\_ftn3](https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11677#_ftn3) consultado el 18 de enero de 2021.



## TERCER LUGAR

**Reseña de la tesis**  
***La presencia y participación de las mujeres en  
las legislaturas locales en México después de la  
instrumentación de la regla de paridad***

*Gabriela Gutiérrez Dávila*

### **Introducción**

La aplicación de acciones afirmativas ha sido una práctica común en varias democracias para disminuir la discriminación hacia ciertos grupos, como lo son los niños, niñas, adolescentes, personas indígenas, personas con discapacidad, entre otras. En el caso específico de las mujeres, las medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género y la regla de la paridad, son un claro ejemplo de este tipo de políticas. Su principal motivación es promover la igualdad entre géneros y romper con la desigualdad estructural que limita la representación política de los grupos en las sociedades. En México, estas han sido utilizadas para estimular el aumento del género subrepresentado en las legislaturas, tanto locales como a nivel nacional, ya que determinan un número mínimo de hombres o mujeres dentro de las candi-

daturas para garantizar cierto porcentaje de representatividad de cada género, así como de otros grupos como son las personas indígenas. Por lo general, las cuotas de género y la regla de la paridad aplican para las candidaturas, sin embargo, esto no garantiza el acceso del grupo subrepresentado.

En México, diversos estudios han demostrado la efectividad de las cuotas de género para homologar las oportunidades de ser parte en las legislaturas. En los últimos años, la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados federal mexicana ha aumentado y, por tanto, la brecha entre ambos géneros se ha ido reduciendo. En 2014, se instrumentó la regla de la paridad, la postulación del mismo número de hombres y mujeres a las candidaturas en las legislaturas. Esta medida permitió que, en las elecciones para la Cámara de Diputados en 2015, el porcentaje de mujeres Diputadas fuera de 42.2%.

El problema de investigación que se plantea en el presente trabajo consiste en analizar la participación de las mujeres después de la instrumentación de la regla de la paridad, a un nivel legislativo subnacional. Una forma de atender este asunto de manera más profunda es mediante el estudio de la distribución de las comisiones en las legislaturas locales. El tema es relevante porque el acceso a los puestos de poder de los grupos en situación de vulnerabilidad es un desafío en varias democracias y en general, aún quedan pendientes muchas interrogantes sobre si las políticas para alcanzar tal fin han alcanzado sus objetivos, de manera independiente. Se hará primero un repaso sobre las principales hipótesis, posteriormente se presentarán los hallazgos, con la descripción detallada de la metodología empleada,

así como los resultados obtenidos por la investigación. Finalmente, se presentarán los principales resultados encontrados de manera general por entidad federativa.

### **Hipótesis principales**

La investigación pretende medir el impacto de una legislación en la vida cotidiana de una institución. Una primera hipótesis por desarrollar es que, a nivel local, la presencia y la participación sustantiva avanzaron de manera similar. Para poder medir la eficiencia de la regla de paridad a nivel local en México, en la Tabla 1 se documenta el número de Diputadas y Diputados (y su respectivo porcentaje) en dos legislaturas: (a) la legislatura inmediata anterior a la instrumentación de la política de paridad y (b) la legislatura inmediata posterior a la implementación de la política de paridad (las cuales denominaremos como Legislatura 0 y Legislatura 1, respectivamente). Esto permite observar si ha existido un aumento de mujeres Diputadas en legislaturas estatales.

Se eligieron estas dos legislaturas para poder tener un grupo de control y un grupo de tratamiento. El grupo de control es la legislatura que se integró sin que se les haya impuesto a los partidos políticos la obligación de aplicar la paridad en sus candidaturas. Por su parte, el grupo de tratamiento es la legislatura que se integró después de que se les impuso la obligación a los partidos políticos de aplicar la paridad en sus candidaturas.

Como puede observarse, la presencia de las mujeres pasó, en promedio, de 27.20% a 42.67%. Hubo, en promedio, un aumento mayor a los 15 puntos porcentuales entre

**TABLA I.**  
**Integración por género de las legislaturas seleccionadas**

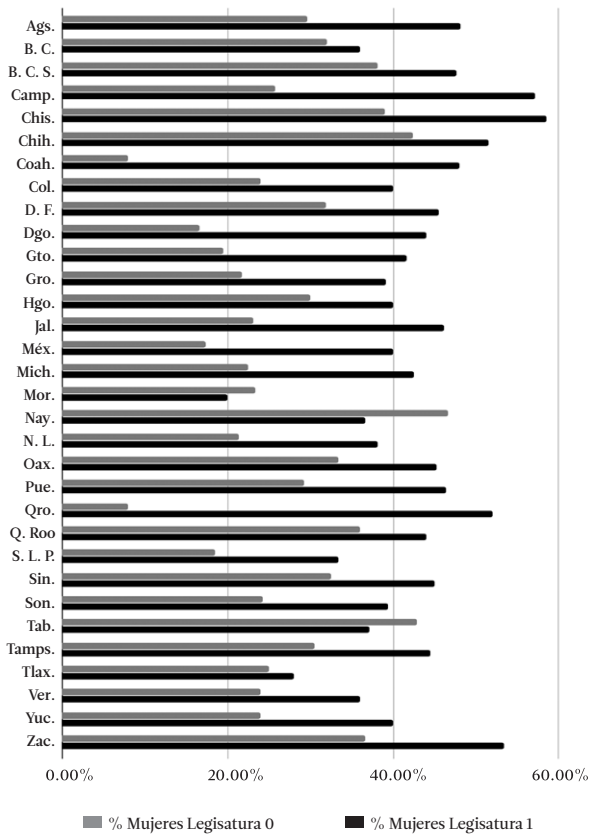
	Antes de la instrumentación de la paridad						Después de la instrumentación de la paridad						Δ Legislaturas	
	Legis 0	Total Dip.	H	M	% H	% M	Legis 1	Total Dip.	H	M	% H	% M	Δ Abs. Muj.	Δ% Muj.
Ags.	LXII	27	19	8	70.37%	29.63%	LXIII	27	14	13	51.85%	48.15%	5	18.52%
B. C.	XXI	25	17	8	68.00%	32.00%	XXII	25	16	9	64.00%	36.00%	1	4.00%
B. C. S.	XIII	21	13	8	61.90%	38.10%	XIV	21	11	10	52.38%	47.62%	2	9.52%
Camp.	LXI	35	26	9	74.29%	25.71%	LXII	35	15	20	42.86%	57.14%	11	31.43%
Chis.	LXV	41	25	16	60.98%	39.02%	LXVI	41	17	24	41.46%	58.54%	8	19.51%
Chih.	LXIV	33	19	14	57.58%	42.42%	LXV	33	16	17	48.48%	51.52%	3	9.09%
Coah.	LIX	25	23	2	92.00%	8.00%	LX	25	13	12	52.00%	48.00%	10	40.00%
Col.	LVII	25	19	6	76.00%	24.00%	LVIII	25	15	10	60.00%	40.00%	4	16.00%
D. F.	VI	66	45	21	68.18%	31.82%	VII	66	36	30	54.55%	45.45%	9	13.64%
Dgo.	LXVI	30	25	5	83.33%	16.67%	LXVII	25	14	11	56.00%	44.00%	6	27.33%
Gto.	LXII	36	29	7	80.56%	19.44%	LXIII	36	21	15	58.33%	41.67%	8	22.22%
Gro.	LX	46	36	10	78.26%	21.74%	LXI	46	28	18	60.87%	39.13%	8	17.39%
Hgo.	LXII	30	21	9	70.00%	30.00%	LXIII	30	18	12	60.00%	40.00%	3	10.00%
Jal.	LX	39	30	9	76.92%	23.08%	LXI	39	21	18	53.85%	46.15%	9	23.08%
Méx.	LVIII	75	62	13	82.67%	17.33%	LIX	75	45	30	60.00%	40.00%	17	22.67%
Mich.	LXXII	40	31	9	77.50%	22.50%	LXXIII	40	23	17	57.50%	42.50%	8	20.00%
Mor.	LII	30	23	7	76.67%	23.33%	LIII	30	24	6	80.00%	20.00%	-1	-3.33%
Nay.	XXXI	30	16	14	53.33%	46.67%	XXXII	30	19	11	63.33%	36.67%	-3	-10.00%
N. L.	LXXIII	42	33	9	78.57%	21.43%	LXXIV	42	26	16	61.90%	38.10%	7	16.67%
Oax.	LXII	42	28	14	66.67%	33.33%	LXIII	42	23	19	54.76%	45.24%	5	11.90%
Pue.	LIX	41	29	12	70.73%	29.27%	LX	41	22	19	53.66%	46.34%	7	17.07%
Qro.	LVII	25	23	2	92.00%	8.00%	LVIII	25	12	13	48.00%	52.00%	11	44.00%
Q. Roo	XIV	25	16	9	64.00%	36.00%	XV	25	14	11	56.00%	44.00%	2	8.00%
S. L. P.	LX	27	22	5	81.48%	18.52%	LXI	27	19	8	70.37%	29.63%	3	11.11%
Sin.	LXI	40	27	13	67.50%	32.50%	LXII	40	22	18	55.00%	45.00%	5	12.50%
Son.	LX	33	25	8	75.76%	24.24%	LXI	33	20	13	60.61%	39.39%	5	15.15%
Tab.	LXI	35	20	15	57.14%	42.86%	LXII	35	22	13	62.86%	37.14%	-2	-5.71%
Tamps.	LXII	36	25	11	69.44%	30.56%	LXIII	36	20	16	55.56%	44.44%	5	13.89%
Tlax.	LXI	32	24	8	75.00%	25.00%	LXII	25	18	7	72.00%	28.00%	-1	3.00%
Ver.	LXIII	50	38	12	76.00%	24.00%	LXIV	50	32	18	64.00%	36.00%	6	12.00%
Yuc.	LX	25	19	6	76.00%	24.00%	LXI	25	15	10	60.00%	40.00%	4	16.00%
Zac.	LXI	30	19	11	63.33%	36.67%	LXII	30	14	16	46.67%	53.33%	5	16.67%
<b>Total</b>		<b>1,137</b>	<b>827</b>	<b>310</b>	<b>72.74%</b>	<b>27.26%</b>		<b>1,125</b>	<b>645</b>	<b>480</b>	<b>57.33%</b>	<b>42.67%</b>	<b>170</b>	<b>15.40%</b>

Fuente: elaboración propia con información de los congresos de los estados y la Asamblea del Distrito Federal.



la Legislatura 0 y la Legislatura 1. La Gráfica 1 permite visualizar cómo ha cambiado positivamente la presencia de las mujeres en casi todos los estados. Los únicos casos en los que no ha habido un aumento en el porcentaje de mujeres son Morelos, Nayarit y Tabasco.

**GRÁFICA 1.**  
**Presencia de las mujeres antes y después de la regla de la paridad**



Fuente: elaboración propia con datos de las legislaturas locales.

El objetivo general de este trabajo es conocer cómo ha evolucionado la influencia y participación de las mujeres, una vez que ya se cuenta con presencia (gracias a la regla de paridad establecida a nivel constitucional) en las legislaturas locales.

En cuanto a los objetivos específicos, se pretende:

- Determinar si la participación descriptiva de las mujeres aumentó en las legislaturas locales en la misma medida en que puede incrementarse su participación sustantiva, gracias a la instrumentación de la regla de paridad de género y
- Analizar si, en las legislaturas locales, la participación sustantiva de las mujeres es susceptible de aumentar, dada su participación en órganos de decisión (en este caso, las comisiones ordinarias).

Una vez detallados los objetivos a cumplir, en los apartados posteriores se describirá la metodología que sirvió para analizar los datos e información disponible sobre la participación de las mujeres en las legislaturas locales; en específico, en las comisiones ordinarias de dichos órganos legislativos. En México, se ha estudiado poco la labor y rol de las mujeres en las legislaturas locales, sobre todo en comisiones legislativas, las cuales sirven como medio de división del trabajo y de especialización. El incremento del número de mujeres en las legislaturas permite pensar que paulatinamente aumentará su participación en el trabajo de las comisiones y que, por tanto, habrá un mayor número de Diputadas pre-

sidentas de comisión en todos los asuntos que conocen y resuelven los poderes legislativos locales.

En esta investigación se analizará cuál es la participación de las mujeres en las legislaturas de los estados. Existen otros estudios sobre las cuotas de género a nivel federal, aunque solo toman en cuenta la presencia de mujeres. Este trabajo abona a los principales debates académicos pues aborda temas no estudiados, toda vez que se necesita realizar un análisis más profundo sobre el impacto que ha tenido el aumento de mujeres en las legislaturas, en la toma de decisiones en legislaturas locales. Este proyecto permitirá entender mejor el papel que desempeñan las mujeres en la creación de leyes y políticas públicas.

### **Hallazgos y resultados**

La reforma constitucional de 2014, en México, estableció la paridad de género en las candidaturas, la cual exige a los partidos postular la mitad de las mujeres y la mitad de los hombres. Esta reforma ha permitido que haya un aumento significativo de mujeres en las legislaturas locales. Sin embargo, la presencia de las mujeres en el órgano legislativo no implica que estén participando activamente en la vida política del país. Se debe prestar atención a cuál es el rol que juegan las mujeres como legisladoras, para así poder determinar si su participación es efectiva. Por ello, para seleccionar la población de estudio, se tomó en cuenta la legislatura inmediata anterior a la reforma constitucional de cada uno de los estados de la república mexicana, así como la primera legislatura a la que se le aplicó dicha regla.

En México, las legislaturas locales tienen procesos electorales en diferentes momentos. Por lo cual cada una de las legislaturas seleccionadas inició funciones e integró sus comisiones en tiempos distintos. El estudio completo cuenta con una tabla que describe el año de inicio de la legislatura inmediata anterior a la instrumentación de la regla de paridad, la cual está marcada como Legislatura 0, así como el año en el que comenzó funciones la legislatura inmediata posterior a dicha regla, nombrada como Legislatura 1.

Se pretende medir la participación de las mujeres en las legislaturas locales. Para ello, se seleccionaron todas las comisiones ordinarias de todas las legislaturas. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, las comisiones son órganos de decisión dentro de las legislaturas, por lo que estas permiten tener un *proxy* de la participación sustantiva de las mujeres. Por tal motivo, en la presente investigación la población objetivo son las comisiones ordinarias.

En la realización de la presente investigación, se tomaron en cuenta las 32 entidades federativas. Las comisiones ordinarias pueden ir cambiando de integrantes y roles por diferentes cuestiones normativas previstas en cada uno de los ordenamientos jurídicos que rigen a las legislaturas. Por esta razón, se decidió utilizar la primera conformación de cada legislatura (la integración inicial de las legislaturas). En total, la base está conformada con información de la integración inicial de todas las comisiones ordinarias de 64 legislaturas: a) la legislatura inmediata anterior a la instrumentación de la regla de paridad de cada una de las entidades federativas y b) la legislatura inmediata posterior a la

instrumentación de la regla de paridad de cada una de las entidades federativas.

Como se explicó en los párrafos anteriores, la primera base de datos está conformada por la población de las comisiones ordinarias de las entidades federativas.<sup>1</sup> De acuerdo con los documentos consultados, existen 879 comisiones ordinarias en las legislaturas inmediatas anteriores a la instrumentación de la regla de la paridad de género (Legislaturas 0) y 909 comisiones ordinarias en las legislaturas inmediatas posteriores a la implementación de dicha regla (Legislaturas 1). Por lo tanto, la población total es de 1,788 comisiones ordinarias en las 64 legislaturas seleccionadas.

---

1 La base de datos toma en cuenta las siguientes variables respecto a las comisiones: (1) entidad federativa; (2) legislatura; (3) nombre de la comisión; (4) género y (5) bancada de la persona que ocupa la presidencia; (6) género de la persona titular de la secretaría; (7) total de miembros, (8) género de los miembros y (9) partido de los integrantes. De acuerdo con la información obtenida, existen 1,789 comisiones ordinarias distribuidas en las 64 legislaturas: 910 comisiones en la Legislatura 1 y 879 en la Legislatura 0. Respecto a las variables mencionadas, la base de datos cuenta con la información completa de 1,737 comisiones y, de 52 comisiones (pertenecientes a la Legislatura 0 de los estados de Tabasco y Morelos), solo se cuenta con información de las primeras cinco variables. Asimismo, se incluyó la variable «presupuesto», la cual representa la cantidad de dinero vinculada a la responsabilidad de cada comisión en el presupuesto funcional, aprobado para ser ejercido por los respectivos poderes ejecutivos, legislativos y judiciales locales (previsto en la Ley de Egresos). Sin embargo, no se describirán a detalle sus resultados en esta reseña, pero la información se encontrará disponible en la versión completa de esta investigación.

Los datos permiten determinar si la regla de paridad tuvo un efecto positivo en la integración de las comisiones. En términos generales, se ha demostrado que las cuotas de género han aumentado la participación descriptiva de las mujeres en las legislaturas, pero esto no significa que, al ser Diputadas, las mujeres tengan oportunidades reales de participar sustantivamente. Sin embargo, un *proxy* para determinar si las mujeres cuentan con dicha posibilidad es precisar si el incremento de la presencia de las mujeres en las legislaturas es similar al aumento de presidentas de comisiones. Como ya se mencionó en otros apartados, las comisiones son órganos de decisión legislativos y, por tanto, presidir uno de ellos implica participación sustantiva.

Esta reseña sintetiza los tres principales hallazgos de la investigación. A continuación, se presentará en primer lugar el efecto de la regla de paridad en la integración de las legislaturas locales; en segundo, el resultado en la integración de las comisiones; en tercero, los cambios en las presidencias de dichos órganos dentro de los congresos. La información será analizada también para determinar si existe alguna variación por partido político. Finalmente, se hará un resumen de los principales cambios y variaciones por entidad federativa.

### ***Efecto de la regla de paridad en la integración de las legislaturas locales***

Las cuotas de género sí suelen tener un impacto positivo en la participación descriptiva de las mujeres, lo cual es un primer paso para alcanzar la participación sustantiva de este sector. Una de las preocupaciones de esta tesis es saber si la

regla de la paridad, instrumentada en 2014, tuvo un efecto en las legislaturas locales. Se debe recordar que esta política pública tiene como objetivo incrementar la participación política de las mujeres y, por ello, impone a los partidos que su lista de candidaturas sea repartida de manera equitativa entre los géneros: 50% para cada uno de estos.

Si se tomaran en cuenta la composición de las 64 legislaturas estudiadas —una legislatura por entidad federativa anterior a la instrumentación de la regla de paridad y una legislatura posterior a dicha política—, se tendría un total de 1,137 y 1,125 representantes legislativos en las Legislaturas 0 y 1,

**TABLA 2.**  
**Universo de representantes legislativos en estudio: género y partido**

Partido	Legis 0	Legis 0	Legis 0	Legis 0	Legis 1	Legis 1	Legis 1	Legis 1
	Mujer	Hombre	% Mujer	% Hombre	Mujer	Hombre	% Mujer	% Hombre
Morena	N/A	N/A	N/A	N/A	49	47	51.04%	48.96%
PRI	123	341	26.51%	73.49%	162	196	45.25%	54.75%
PAN	79	180	30.50%	69.50%	121	169	41.72%	58.28%
PRD	54	120	31.03%	68.97%	60	78	43.48%	56.52%
PVEM	17	58	22.67%	77.33%	28	43	39.44%	60.56%
PANAL	15	41	26.79%	73.21%	15	29	34.09%	65.91%
PES	0	1	0.00%	100.00%	5	11	31.25%	68.75%
PT	7	30	18.92%	81.08%	9	24	27.27%	72.73%
MC	7	33	17.50%	82.50%	17	23	42.50%	57.50%
Otros*	8	23	25.81%	74.19%	14	25	35.90%	64.10%
Total	310	827	27.26%	72.74%	480	645	42.67%	57.33%
Total	1,137		100%		1,125		100%	

Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

\* Es la suma de los diferentes partidos locales en las entidades federativas.

respectivamente.<sup>2</sup> En la Tabla 2, se puede observar el número total de Diputados y Diputadas Locales, así como su distribución en los partidos nacionales y otros partidos locales.

Otro resultado relevante es desglosar el cambio por partido político. La Gráfica 2 permite visualizar el aumento de las Diputadas de cada una de las bancadas de los partidos políticos nacionales, así como de otros partidos locales. La brecha entre los géneros se redujo considerablemente tanto a nivel general como en cada uno de los partidos. Incluso, destaca que el partido Morena, a pesar de no estar presente en las Legislaturas 0, es el único en el que las mujeres tienen mayor participación descriptiva.

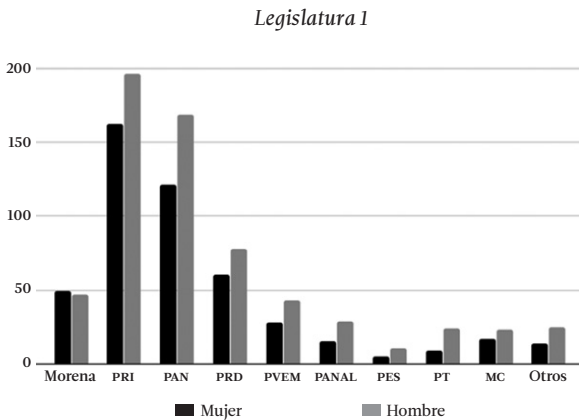
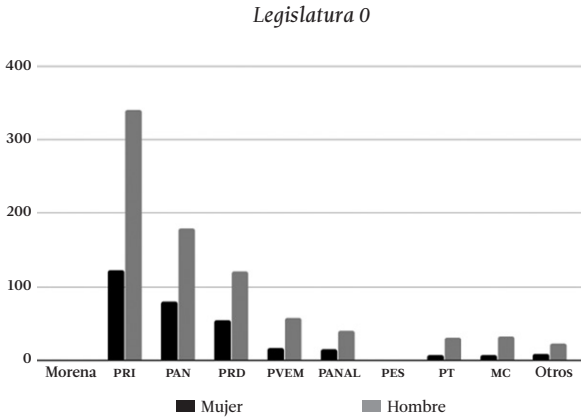
Respecto a los números absolutos, el cambio es evidente. En la Tabla 3, se muestra el aumento de las mujeres en cada uno de los partidos nacionales. La suma total de mujeres en la Legislatura 0 fue de 310 (de 1,137 lugares disponibles); en cambio, fueron electas 480 Diputadas en total en las Legislaturas 1. Por tanto, las mujeres ocuparon 170 espacios más que en las Legislaturas 0. En esa misma tabla, en el caso del PANAL pareciera que no hubo un cambio para el caso de las mujeres, pues el número de Diputadas de dicho partido no aumentó. Sin embargo, si se observa la Gráfica 3, el cambio es aún más significativo en términos porcentuales e, incluso, el caso del PANAL cambia. En todos los casos, se presenta un incremento porcentual de las mujeres en las Legislaturas 1.

---

2 Las legislaturas de las entidades federativas inician en fechas diferentes y, como se explicó en el apartado anterior, se consideró la primera integración de las comisiones de cada una legislatura, pues están en constante cambio.



**GRÁFICA 2.**  
**Comparativo de la integración de las legislaturas por género y partido**



*Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

TABLA 3.  
Diputadas en ambas legislaturas por género y partido

Partido	Mujeres Legislatura 0	Mujeres Legislatura 1	$\Delta$ Mujeres Leg 0 y Leg 1
Morena	N/A	49	49
PRI	123	162	39
PAN	79	121	42
PRD	54	60	6
PVEM	17	28	11
PANAL	15	15	0
PES	0	5	5
PT	7	9	2
MC	7	17	10
Otros	8	14	6
Total	310	480	170

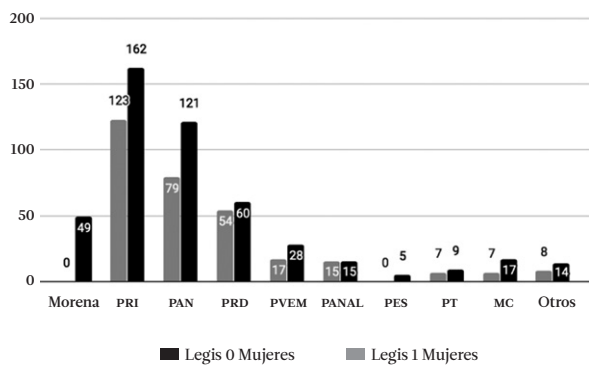
Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Gráfica 3 permite visualizar la importancia de tomar en consideración el cambio en términos porcentuales y no solo en términos absolutos, pues en casos como el PANAL, pareciera que la regla de la paridad no impactó positivamente a las candidatas de dicho partido.

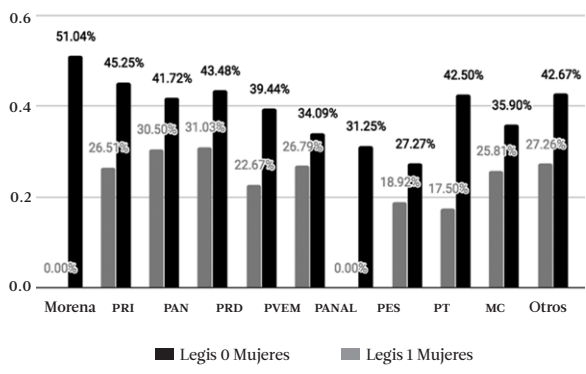
Los datos demuestran que la regla de la paridad permitió que se incrementara el número de Diputadas en las legislaturas locales: hubo un aumento en la participación descriptiva de las mujeres. Por tanto, en los siguientes apartados se analizará la inclusión de las mujeres en uno de los órganos de decisión de las legislaturas: las comisiones ordinarias, pues son en estos espacios donde las Diputadas tienen la oportunidad de participar sustantivamente.

**GRÁFICA 3.**  
**Comparativo de la diferencia en la integración de las legislaturas por género y partido en números absolutos y porcentajes**

*Números absolutos: Diputadas*



*Porcentaje de mujeres en las legislaturas*



Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### ***Efecto de la regla de paridad en la integración de las comisiones ordinarias en las legislaturas locales***

De acuerdo con las legislaciones orgánicas de las legislaturas de las entidades federativas, las comisiones son las encargadas de dictaminar, resolver, estudiar y discutir los asuntos bajo su responsabilidad. En otras palabras, los miembros de las comisiones son los encargados de analizar cualquier asunto que llegue a sus manos. Es relevante conocer si el impacto positivo de la regla de paridad también incidió en la integración de los órganos de decisión, ya que en estos las mujeres pueden tener una participación sustantiva y no solo descriptiva.

En la Tabla 5 se puede observar el promedio de mujeres y hombres que integran las comisiones de todas las legislaturas estudiadas, el porcentaje promedio de mujeres y hombres en dichos órganos y, como medida de comparación, el porcentaje de hombres y mujeres miembros de las 64 legislaturas. Si se analizan los datos obtenidos, en promedio, la integración de las comisiones pareciera un reflejo de la composición de las legislaturas. En ambos casos, el porcentaje promedio de mujeres en comisiones es mayor al porcentaje de mujeres de las legislaturas que les corresponden: a) 0.63% mayor en la Legislatura 0 y b) 0.87% mayor en las Legislaturas 1. Además del aumento descriptivo de las mujeres en las legislaturas, estas están ligeramente sobrerrepresentadas en las Legislaturas 1, por lo que tienen mayores posibilidades de participar sustantivamente. Esto demuestra que las mujeres fueron incluidas en las comisiones casi en la misma medida que su presencia en las Legislaturas 1, por lo que no fueron subrepresentadas dentro de los órganos de decisión.

**TABLA 4.**  
**Porcentaje de Diputadas en ambas legislaturas: género y partido**

Partido	Mujeres Legislatura 0	Mujeres Legislatura 1	$\Delta$ Mujeres Leg 0 y Leg 1
Morena	N/A	51.04%	51.04%
PRI	26.51%	45.25%	18.74%
PAN	30.50%	41.72%	11.22%
PRD	31.03%	43.48%	12.44%
PVEM	22.67%	39.44%	16.77%
PANAL	26.79%	34.09%	7.31%
PES	0.00%	31.25%	31.25%
PT	18.92%	27.27%	8.35%
MC	17.50%	42.50%	25.00%
Otros	25.81%	35.90%	10.09%
Total	27.26%	42.67%	15.40%

*Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

Más allá del género, también se debe analizar si la integración de las comisiones es un reflejo de la conformación de las 64 legislaturas. Este aspecto permite determinar si, independientemente del género, los miembros de las legislaturas tienen mayores posibilidades de participar sustantivamente en las comisiones. La Tabla 6 muestra el porcentaje promedio de integrantes de las comisiones por cada uno de los partidos políticos, el porcentaje promedio de los partidos en las legislaturas y la diferencia entre ambos porcentajes. De la Legislatura 0 a la Legislatura 1, el promedio de comisiones en que participó una mujer pasó de 1.6 a 2.3.

De acuerdo con los datos anteriores, en general la participación descriptiva tanto en comisiones como en las legislaturas es similar. Sin embargo, respecto a la Legislatura 0,

destacan los casos del PRD y del PRI, pues sus representantes legislativos están subrepresentados en las comisiones. Por tanto, sus miembros tienen menores posibilidades de participar sustantivamente en los asuntos que se discuten y analizan en las comisiones ordinarias.

**TABLA 5.**  
**Promedio de mujeres y hombres que integran las comisiones**

Legislatura	Promedio comisiones				% legislatura	
	Mujeres	Hombres	% Mujeres	% Hombres	Mujeres	Hombres
Legislaturas 0	1.6167	4.1790	27.89%	72.11%	27.26%	72.74%
Legislaturas 1	2.3993	3.1111	43.54%	56.46%	42.67%	57.33%

*Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

**TABLA 6.**  
**Integración de las comisiones y legislaturas por partido político (promedio porcentual)**

Partido	X % integración comisiones		X % integración comisiones		X Δ % comisiones y % legislaturas	
	Legis 0	Legis 1	Legis 0	Legis 1	Legis 0	Legis 1
Morena	N/A	7.00% (D. E.: 0.1213)	N/A	8.53%	N/A	-1.54%
PRI	42.30% (D. E.: 0.2337)	30.65% (D. E.: 0.1987)	40.81%	31.82%	1.50%	-1.17%
PAN	22.64% (D. E.: 0.1853)	26.00% (D. E.: 0.2136)	22.78%	25.78%	-0.14%	0.22%
PRD	12.25% (D. E.: 0.1565)	12.20% (D. E.: 0.1554)	15.30%	12.27%	-3.05%	-0.06%
PVEM	7.91% (D. E.: 0.1158)	6.50% (D. E.: 0.1221)	6.60%	6.31%	1.32%	0.18%
PANAL	5.92% (D. E.: 0.0978)	4.86% (D. E.: 0.0902)	4.93%	3.91%	0.99%	0.95%
PES	0.12% (D. E.: 0.0137)	1.79% (D. E.: 0.0535)	0.09%	1.42%	0.04%	0.36%
PT	3.28% (D. E.: 0.0695)	3.38% (D. E.: 0.0788)	3.25%	2.93%	0.03%	0.44%
MC	3.33% (D. E.: 0.0779)	3.42% (D. E.: 0.0901)	3.52%	3.56%	-0.19%	-0.14%
Otros	2.24% (D. E.: 0.0619)	4.21% (D. E.: 0.1123)	2.73%	3.47%	-0.49%	0.75%

*Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

*\*D. E.: desviación estándar*

Por otro lado, después de la instrumentación de la regla de la paridad, Morena y el PRI quedaron subrepresentados dentro de las comisiones. El caso de Morena resalta pues, como se dijo en el apartado anterior, este partido es el único que tiene más mujeres que hombres en su bancada. Esto significa que, si eres una Diputada de dicho partido, probablemente tengas menor probabilidad de participar sustantivamente en las comisiones.

La información proporcionada hasta este punto permite determinar que, por un lado, las mujeres incrementaron su participación descriptiva sustancialmente después de la instrumentación de la regla de paridad y, por otro lado, las Diputadas tienen mayor probabilidad de participar sustantivamente en los asuntos responsabilidad de las comisiones ordinarias, incluso están ligeramente sobrerrepresentadas en dichos órganos de decisión. Sin embargo, se deben analizar otros aspectos que permiten determinar si la regla de la paridad puede incidir en la participación sustantiva de las mujeres. Por este motivo, en el siguiente apartado se abordará la distribución de las presidencias de las comisiones.

***Efecto de la regla de paridad en la distribución de las presidencias de comisiones de acuerdo con el género***

Dado que la unidad de análisis del presente estudio son las comisiones ordinarias, se debe tomar en cuenta que el cargo de mayor relevancia en las comisiones es la presidencia. Conforme a lo que ya se ha señalado, las comisiones son órganos de toma de decisiones y, por tanto, las Diputados y Diputadas que presidan una comisión tendrán mayores

posibilidades de participar sustantivamente en los asuntos que se discuten en dicha comisión.

A manera de referencia y como se describió anteriormente, se integraron 879 comisiones en las Legislaturas 0 y, en cambio, se conformaron 909 comisiones en las Legislaturas 1. Sin embargo, en conjunto, las Legislaturas 0 contaban con 1,137 curules y, las Legislaturas 1 tuvieron 1,125 miembros. Por tanto, los integrantes de las Legislaturas 1, independientemente del género, tuvieron mayor probabilidad de presidir una comisión, aunque sea en una pequeña proporción.

Respecto a la distribución de las presidencias según del género, la Tabla 7 muestra la cantidad de presidentas y presidentes en las legislaturas. En la Legislatura 0, las mujeres estaban sobrerrepresentadas. Sin embargo, en la Legislatura 1, las Diputadas fueron ligeramente subrepresentadas en casi 1%. Después de la instrumentación de la regla de la paridad, las mujeres no ocuparon el máximo puesto de decisión en las comisiones en la misma medida que su participación descriptiva en las Legislaturas 1 y su participación sustantiva puede verse mermada.

**TABLA 7.**  
**Presidencias de comisiones por género**

Legislaturas	Presidencias de las comisiones ordinarias				Integración de la legislatura	
	Mujer	Hombre	% Mujer	% Hombre	Mujer	Hombre
Legislaturas 0	251	628	28.56%	71.44%	27.26%	72.74%
Legislaturas 1	379	530	41.69%	58.31%	42.67%	57.33%
Diferencia	128	-98	13.14%	-13.14%	15.40%	-15.40%

Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



**TABLA 8.**  
**Presidencias de comisiones por género y partido**

Partido	Presidencias de comisiones				Integración de la legislatura			
	Mujer	Hombre	% Mujer	% Hombre	Mujer	Hombre	% Mujer	% Hombre
<b>Legislatura 0</b>								
Morena	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0	N/A	N/A
PRI	106	268	28.34%	71.66%	123	341	26.51%	73.49%
PAN	63	126	33.33%	66.67%	79	180	30.50%	69.50%
PRD	41	82	33.33%	66.67%	54	120	31.03%	68.97%
PVEM	13	51	20.31%	79.69%	17	58	22.67%	77.33%
PANAL	12	33	26.67%	73.33%	15	41	26.79%	73.21%
PES	0	1	0.00%	100.00%	0	1	0.00%	100.00%
PT	4	22	15.38%	84.62%	7	30	18.92%	81.08%
MC	5	24	17.24%	82.76%	7	33	17.50%	82.50%
Otros	7	21	25.00%	75.00%	8	23	25.81%	74.19%
<b>Total</b>	<b>251</b>	<b>628</b>	<b>28.56%</b>	<b>71.44%</b>	<b>310</b>	<b>827</b>	<b>27.26%</b>	<b>72.74%</b>
<b>Legislatura 1</b>								
Morena	31	26	54.39%	45.61%	49	47	51.04%	48.96%
PRI	118	172	40.69%	59.31%	162	196	45.25%	54.75%
PAN	97	135	41.81%	58.19%	121	169	41.72%	58.28%
PRD	49	66	42.61%	57.39%	60	78	43.48%	56.52%
PVEM	23	39	37.10%	62.90%	28	43	39.44%	60.56%
PANAL	15	26	36.59%	63.41%	15	29	34.09%	65.91%
PES	6	6	50.00%	50.00%	5	11	31.25%	68.75%
PT	9	18	33.33%	66.67%	9	24	27.27%	72.73%
MC	17	16	51.52%	48.48%	17	23	42.50%	57.50%
Otros	14	26	35.00%	65.00%	14	25	35.90%	64.10%
<b>Total</b>	<b>379</b>	<b>530</b>	<b>41.69%</b>	<b>58.31%</b>	<b>480</b>	<b>645</b>	<b>42.67%</b>	<b>57.33%</b>

Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Finalmente, otro factor que se debe tomar en consideración es la distribución de las presidencias por género y partido, lo cual se puede apreciar en la Tabla 8. En ambas legislaturas algunos partidos distribuyen sus presidencias inequitativamente.

Respecto a la Legislatura 0, en término porcentuales, los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) les dieron preferencia a las mujeres al momento de distribuir las presidencias. En cambio, las Diputadas del PVEM y PT no presidieron comisiones en la misma proporción que su participación descriptiva en las Legislaturas 0. Esta situación cambió en la Legislatura 1 ya que las Diputadas del PRI están subrepresentadas en casi cinco puntos porcentuales. Sin embargo, el PES, Morena, PT y MC sí les dan una mayor oportunidad a sus Diputadas para presidir una comisión ordinaria.

De acuerdo con el análisis que se ha hecho hasta este momento, la regla de paridad sí aumentó significativamente la presencia de las mujeres en las legislaturas. Este efecto ha impactado en la integración de las comisiones en las cuales, incluso, las mujeres están ligeramente sobrerrepresentadas. Esto permite que puedan participar sustantivamente en la discusión y análisis de los asuntos que se atienden en las comisiones. Sin embargo, cuando se deben distribuir las presidencias, siguen sin ser incluidas en la misma proporción que su presencia en las legislaturas, aunque en una pequeña proporción. Para concluir con los hallazgos, en el siguiente apartado se presenta el análisis de cada una de las entidades federativas, pues hasta el momento se hizo un análisis nacional.

### ***Análisis descriptivo de las entidades federativas***

El presente apartado tiene por objetivo describir y analizar el efecto de la regla de la paridad en cada una de las 32 entidades federativas. A continuación, se presentan los datos más relevantes detectados en cada uno de los casos de estudio:

En el caso de Aguascalientes resalta que el porcentaje de mujeres en la integración de las comisiones, tanto en la Legislatura 0, como en la 1, es casi idéntico al porcentaje de Diputadas en las dos legislaturas. Sin embargo, en ambas las Diputadas están subrepresentadas en las presidencias de las comisiones.

En Baja California, la regla de la paridad sí incrementó la presencia de las mujeres de 32% a 36%. El cambio porcentual no es tan elevado como en otras entidades. En ambas legislaturas, la integración de las comisiones es un reflejo casi idéntico de la integración de las legislaturas. Asimismo, la distribución de las presidencias de las comisiones es equitativa: ninguno de los géneros está sobrerrepresentado.

Para el caso de Baja California Sur, en la integración de las comisiones, las mujeres estaban sobrerrepresentadas en la Legislatura 0 por casi 10 puntos porcentuales. En cambio, en la Legislatura 1, la proporción de la representación descriptiva de las mujeres en las comisiones fue idéntica a su presencia en la legislatura. En la Legislatura 1, el porcentaje de presidencias ocupadas por Diputadas es 6% menor al porcentaje que las mujeres representan en la legislatura. Por tanto, se puede concluir que la regla de la paridad no tuvo un impacto positivo en esta entidad respecto a los puestos de toma de decisiones.

En Campeche, en la Legislatura 0, las mujeres estaban sobrerrepresentadas en 5% en las comisiones. En cambio, en la Legislatura 1, las comisiones eran casi un reflejo de la integración de la legislatura. Sin embargo, en la distribución de las presidencias queda claro que la regla de la paridad no ha tenido un gran impacto en la entidad, pues en la Legislatura 1, las mujeres están subrepresentadas en casi 27%.

Asimismo, en Yucatán, la regla de la paridad tampoco pareciera haber impactado en las comisiones y sus presidencias. Por un lado, las mujeres terminaron siendo subrepresentadas en las comisiones por 8% y, por otro, en las presidencias las Diputadas fueron subrepresentadas en casi 20 puntos porcentuales.

En el caso de Chiapas, después de la instrumentación de la regla de la paridad, las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas en la integración de las comisiones. En el caso de las presidencias, estas también fueron distribuidas de manera equitativa entre ambos géneros, acorde a la proporción de hombres-mujeres en la legislatura.

Por otro parte, en Chihuahua, después de la regla de la paridad, las mujeres estuvieron representadas en la misma proporción que su presencia en la legislatura. Sin embargo, en la legislatura previa, las Diputadas estaban sobrerrepresentadas. En esta entidad, las mujeres sí ganaron en la distribución de las presidencias, pues estuvieron sobrerrepresentadas en casi 7%.

Un caso muy relevante es Coahuila. En dicha entidad, después de la instrumentación de la regla de la paridad, las mujeres ganaron espacio tanto en la legislatura (de 8% a

48%), como en la integración de las comisiones (de 11.82% a 48.84%) y en las presidencias de estas (10% a 45.83%). Aunque cabe destacar que las mujeres estuvieron ligeramente subrepresentadas en estos dos últimos rubros.

De la misma manera, Querétaro es un caso similar al anterior. Después de la instrumentación de la regla de la paridad, las Diputadas ganaron espacio tanto en la legislatura (de 8% a 52%), como en la integración de las comisiones (de 8.08% a 50.53%) y en las presidencias de estas (8% a 52%). Si bien las mujeres estuvieron ligeramente subrepresentadas en la integración de las comisiones, desapareció la brecha en la distribución de uno de los puestos de mayor relevancia: las presidencias de las comisiones.

En los casos de Colima, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, en la Legislatura 1, tanto las presidencias como la integración de las comisiones son un reflejo casi idéntico de la integración de la legislatura. Esto permite concluir que la regla de la paridad tuvo un impacto positivo en la representación descriptiva de las mujeres en la legislatura y en la distribución de los puestos de toma de decisiones.

En el entonces Distrito Federal y Jalisco, en la Legislatura 1, se puede observar una sobrerrepresentación de las mujeres en la integración de las comisiones. Esta situación se replica en la distribución de las presidencias. Esto nos permite concluir que, en estas entidades federativas, las mujeres tomaron fuerza suficiente para poder ocupar un mayor número de puestos de toma de decisiones.

Otros casos relevantes son Durango y Guanajuato. En ambas entidades, después de la instrumentación de la re-

gla de paridad, las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas en las comisiones en más de 6%. Sin embargo, en Durango, al momento de distribuir las presidencias, estas se hacen de manera equitativa entre ambos géneros. En cambio, en Guanajuato, las mujeres también estuvieron sobrerrepresentadas en las presidencias de las comisiones por más de 14 puntos porcentuales.

Por otro lado, en Guerrero, en la Legislatura 1, las mujeres estuvieron ligeramente sobrerrepresentadas en las comisiones. Sin embargo, esta situación no es similar en las presidencias, ya que las Diputadas estuvieron subrepresentadas en casi 7%. Por tanto, la regla de la paridad no permeó en los órganos de toma de decisiones en la asamblea de dicha entidad en la misma proporción que impactó en la representación descriptiva de las mujeres.

En el caso del Estado de México y Morelos, no se observa que la regla de la paridad haya tenido un impacto positivo en la integración de las comisiones y en la distribución de las presidencias, dado que en ambos rubros las mujeres están subrepresentadas. Incluso, en el Estado de México, destaca que las mujeres ocupan 29.41% de las presidencias en una legislatura integrada por 40% de Diputadas y, en Morelos, dicha subrepresentación es de casi seis puntos porcentuales.

Nayarit llama la atención. En dicho estado la regla de la paridad no tuvo un efecto positivo en la representación descriptiva de las mujeres en la legislatura: las mujeres disminuyeron en 10%. Sin embargo, pareciera que la participación de las mujeres es valorada, dado que las Diputadas

están sobrerrepresentadas tanto en las comisiones —en casi 5%— como en las presidencias en más de 9%.

Aunque en Tabasco también disminuyó el número de mujeres en la legislatura después de la paridad de género, no se replicó lo sucedido en Nayarit. En aquella entidad, las mujeres perdieron espacios en la distribución de las presidencias: de contar con 50% de estos cargos en la Legislatura 0, en la siguiente dicho porcentaje se redujo a 33.33%, incluso casi 4% menor al que representan en la Legislatura 1.

Para el estado de Nuevo León, en la Legislatura 0 las mujeres estaban sobrerrepresentadas en 4% en las presidencias de las comisiones. En cambio, en la Legislatura 1, las mujeres están subrepresentadas en casi 15 puntos porcentuales. La regla de la paridad no tuvo un impacto positivo en la distribución del puesto de mayor relevancia.

Respecto a Oaxaca, resalta que las mujeres solían estar sobrerrepresentadas en las comisiones y en las presidencias de la Legislatura 0. Sin embargo, después de la instrumentación de la regla de la paridad la distribución de ambos rubros se realizó de forma más equitativa entre ambos géneros. Este dato es relevante pues la regla de la paridad no pretende favorecer solo a las mujeres.

En el caso de Quintana Roo, en la Legislatura 0, las Diputadas estaban sobrerrepresentadas en las comisiones. La situación cambió después de la instrumentación de la regla de la paridad, pues las mujeres estuvieron subrepresentadas. No obstante, una forma que ha podido mantener la distribución de las presidencias en la misma proporción que la integración de la legislatura es la existencia del mismo

número de curules que de comisiones. En esta entidad no queda claro que la regla de la paridad haya tenido un impacto positivo más allá de la representación descriptiva en la legislatura.

En Sinaloa, la regla de la paridad pareciera que tuvo un efecto positivo en todos los aspectos analizados en el presente estudio: representación descriptiva, integración de las comisiones y distribución de las presidencias. En el segundo rubro, las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas en casi cuatro puntos porcentuales y, respecto a las presidencias, las mujeres ocupaban 44.12% de estas, casi 5% por arriba de su proporción en la legislatura.

En contraste, en Tlaxcala, la regla de la paridad no impactó en ninguno de los rubros que se analizan. Aunque la legislatura pasó de 25% a 28% de Diputadas, este porcentaje fue muy por debajo de los alcanzados en otras entidades federativas. En cuanto a la integración de las comisiones, en ambas legislaturas se aprecia que las mujeres están sobrerrepresentadas, pero al analizar las presidencias, pasaron de una sobrerrepresentación de 10% a tener una representación casi idéntica a su proporción en la legislatura. En vez de incrementar su posible participación sustantiva, esta se vio reducida.

Las mujeres siguen siendo subrepresentadas en las presidencias de las comisiones en estados como Campeche, Guerrero, Estado de México, Morelos, Tabasco, Yucatán. A pesar de que la regla de la paridad ha tenido un efecto positivo en la participación sustantiva de las mujeres en los órganos legislativos, pues permite generar esa masa crítica que sí puede influir en la toma de decisiones. En algunos



estados dicha medida no influyó de la misma manera o simplemente no impactó en la participación de las mujeres.

### ***Casos de estudios detallados***

Finalmente, la investigación realizó siete casos de estudio porque se encontró que en más de la mitad de las entidades había menos de una comisión disponible por legislador. Sin embargo, en aquellas que existe más de una comisión por congresista, se puede asumir que en una legislatura la presidencia de una comisión es menor motivo de disputa política que en aquella en que existan pocas comisiones vacantes. Para poder aislar el efecto de las presidencias de comisiones, se tomaron en cuenta las entidades federativas donde el número de comisiones por representante es menor a 0.70: Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Yucatán, Distrito Federal, Michoacán y Sinaloa. De igual manera, se incluyeron tanto el Estado de México como Puebla, por ser de interés particular para la autora. Los datos y resultados pormenorizados de esas entidades federativas pueden encontrarse en la versión completa del trabajo de investigación.

### **Conclusiones**

Con este trabajo se buscaba determinar el efecto de la paridad de género en la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas locales. Como se mencionó, una posible hipótesis era que la distinta reglamentación garantizara solo un número mayor, pero con una participación igual que antes de esta reglamentación o incluso peor. Con el análisis se pudo comprobar que la regla de la paridad de género efectivamente tuvo un impacto positivo en la participación

descriptiva de las mujeres en casi todas las legislaturas, con excepción de Morelos, Nayarit y Tabasco. De acuerdo con los datos, en promedio, la presencia de las mujeres en los órganos legislativos aumentó 15.4%.

La principal relevancia de este trabajo es la utilización de evidencia empírica a nivel local, con un análisis basado en métodos objetivos de comparación, pues utilizó como sujetos de observación a dos legislaturas por entidades federativas. De igual forma, es novedoso porque se tiene conocimiento de diversos estudios similares para el Congreso de la Unión y para algunos estados, pero no con los alcances de la presente investigación.

Es importante señalar la diferencia entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en las legislaturas. El primer concepto se refiere al número de mujeres Diputadas: la presencia de las mujeres en las legislaturas. En cambio, en el segundo concepto se describe la capacidad que tienen las mujeres de incidir en la agenda de los asuntos que se discuten en las legislaturas: su participación real y no solo su presencia. Existe una relación entre la representación descriptiva y la sustantiva, ya que si hay un porcentaje considerable de mujeres en los órganos legislativos (representación descriptiva), entonces los representantes populares cuentan con mayor capacidad para dar respuesta a las prerrogativas de sus votantes (representación sustantiva).

En el presente estudio, se analizaron las comisiones legislativas ordinarias, pues son una forma de organización del trabajo legislativo (grupos de trabajo divididos en diferentes temáticas). Como en la mayoría de las organizaciones, las comisiones cuentan con una presidencia para

encabezar el grupo de trabajo. Cada legislatura cuenta con cierto número de comisiones presididas por un representante legislativo. El aumento del número de mujeres en las legislaturas permite pensar que paulatinamente aumentará su participación en el trabajo de las comisiones y que habrá un mayor número de Diputadas presidentas de comisión en todos los asuntos que conocen y resuelven los poderes legislativos locales. Por tanto, las comisiones permiten analizar cuál ha sido la participación de las mujeres en las legislaturas de los estados.

En 2014 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para instrumentar la regla de la paridad de género a nivel nacional. Por este motivo, para seleccionar la población de estudio, se tomó en cuenta la legislatura inmediata anterior a la reforma constitucional de cada uno de los estados de la república mexicana (Legislaturas 0), así como la primera legislatura a la que se le aplicó dicha regla (Legislaturas 1). Dado que las legislaturas locales tienen procesos electorales en diferentes momentos, cada una de las legislaturas seleccionadas iniciaron funciones e integró sus comisiones en diferente momento. Por tanto, la población estudiada estuvo compuesta por: 879 comisiones ordinarias de las Legislaturas 0 y, 909 comisiones ordinarias de las Legislaturas 1 (total: 1,788 comisiones). Las Legislaturas 0 estaban integradas por un total de 1,137 curules y, la Legislatura 1, por 1,125 curules. Si bien hubo variaciones entre ambas legislaturas, no se consideran significativas; en términos relativos la diferencia no representa ni 5%.

Lo primero que se observó en el estudio fue que, a pesar de que en tres estados no incrementó la representación

descriptiva de las mujeres, esta sí se incrementó en todos los partidos con presencia nacional a nivel general.<sup>3</sup> Al momento de analizar el aumento de las mujeres —sin tomar en cuenta el estado— en cada uno de los partidos, en todos los casos el porcentaje de mujeres tuvo un incremento de, por lo menos, 7.31%.

Otro de los datos que destacan es que, en las Legislaturas 0, las comisiones están integradas, en promedio, por 72.11% de hombres y 27.89% de mujeres. Este porcentaje cambió sustancialmente en las Legislaturas 1, pues las comisiones se integraron por 56.46% de hombres y 43.54% de mujeres. Si bien podría esperarse que en el futuro esta tendencia no se mantenga de manera consistente al alza, pues los porcentajes llegarán a un tope. Se considera una buena noticia que las cuotas hayan tenido este efecto de manera inmediata.

Respecto a las presidencias de las comisiones, se presentó un cambio de 13.1%: incrementó la posibilidad de las mujeres de participar sustantivamente en las legislaturas. Sin embargo, dicho aumento no se dio en la misma proporción que su presencia en las legislaturas que fue de 15.4%. Esto significa que la regla de la paridad ha tenido un impacto positivo en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en las legislaturas; sin embargo, esta repercusión no ha sido en la misma medida para ambos tipos de representación.

La distribución de las presidencias también depende de cada partido político. Por ejemplo, en las Legislaturas 1, en

---

3 En los partidos PRI, PAN, PRD, PVEM, PANAL, PES, PT, MC.

términos generales, las Diputadas del PRI estuvieron subrepresentadas en casi cinco puntos porcentuales; en cambio, el PES, Morena, PT y MC sí les dieron una mayor oportunidad a sus Diputadas para presidir una comisión ordinaria. Aunque se presenta de manera enunciativa, esta diferencia abre la puerta a otro tipo de análisis sobre la manera en que cada organismo político paulatinamente crea cuadros y estructuras de mujeres.

En la presente investigación, se realizó el estudio de un congreso nacional hipotético, el cual estaba conformado por todos los Diputados y todas las Diputadas de cada una de las legislaturas locales al inicio de las Legislaturas 0 y 1. De acuerdo con los datos, la regla de la paridad tuvo un impacto positivo en la representación descriptiva de las mujeres, así como en la sustantiva.

**TABLA 8.**  
**Presidentas y Diputadas en las legislaturas**

Legislaturas	Presidentas de comisiones ordinarias	Diputadas integrantes de las legislaturas
Legislaturas 0	28.56%	27.26%
Legislaturas 1	41.69%	42.67%
Diferencia	13.14%	15.40%

*Fuente: elaboración propia con información de los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

Por un lado, lo anterior es porque el porcentaje de presidentas se incrementó casi en la misma proporción que el de mujeres dentro de nuestra Legislatura 1 hipotética. Esto se puede observar en la Tabla 8, la cual da cuenta que las presidentas tuvieron un incremento de 13.14% y las integrantes de las legislaturas de 15.40%.

Sin embargo, como se señaló en el apartado anterior, en los términos particulares, este efecto positivo no se presentó en todas las entidades federativas; en algunas las mujeres siguen sin tener una representación sustantiva en las legislaturas, como Guerrero, Estado de México, Morelos, Tabasco, Tlaxcala, por mencionar algunos casos relevantes. Esto evidencia que la regla de la paridad, aunque ha tenido un impacto positivo en términos generales, sigue sin ser un instrumento suficiente para lograr un cambio en la distribución del poder político y representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas.

En resumen, este trabajo permite concluir interesantes efectos positivos derivados de la legislación, pero que aún son insuficientes. Para el futuro, será primordial seguir analizando este tipo de variables desde una perspectiva local. De igual forma, será fundamental incorporar perspectivas cualitativas, así como variables que midan cómo van respondiendo las mujeres a esta participación. En gran medida, las cuotas son un primer paso para alcanzar una sociedad más justa y equitativa; sin embargo, siempre se corre el riesgo de que existan retrocesos o alteraciones al espíritu que promovió la legislación.

## JURADO CALIFICADOR

### **Dra. María del Socorro Arzaluz Solano**

Es doctora en Sociología por El Colegio de México. Es investigadora de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), adscrita al Departamento de Estudios de Administración Pública, sede Monterrey. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Se ha desempeñado como docente en los posgrados del COLEF y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Sus temas de investigación son participación ciudadana, Gobierno local, género y métodos cualitativos.

### **Dra. Juana Isabel Vera López**

Es investigadora de El Colegio de la Frontera Norte de la Unidad Mexicali. Es licenciada en Economía por la Universidad Veracruzana, maestra en Desarrollo Regional y doctora en Ciencia Política y Administración Pública por El Colegio de Veracruz. Es Presidenta del Comité Ejecutivo 2021-2024 de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A. C. (AMECIDER). Entre sus líneas de investigación destacan capacidades y desarrollo territorial; política de salud y sistemas de pensiones; políticas de suelo urbano y vivienda.

**Dra. Alma Rosa Saldierna Salas**

Es doctora en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas (2011–2014) por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Ha sido profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL desde 2015. Es auxiliar administrativo en el Laboratorio de Comunicación Política (LACOP) y miembro del cuerpo académico Comunicación, opinión pública y capital social. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, y es perfil deseable PRODEP. Sus principales líneas de investigación se centran en el análisis de la influencia de los medios de comunicación en el comportamiento político; estudios sobre la conformación de la cultura política; así como de la formación cívico-política.

**Dr. José Fredman Mendoza Ibarra**

Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Actualmente es profesor-investigador en la Escuela de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey (UDEM) y Secretario Técnico en el Instituto de Estudios Políticos de la UDEM. Cuenta con estancias de investigación en el Instituto Ambrosio Gioja de la Universidad de Buenos Aires, en el Institute of Latinoamerican Studies del German Institute of Global Areas, en Hamburgo, Alemania; en la Universidad de Silesia en Katowice, Polonia; y en la Universidad de Salamanca, España. Sus principales líneas de investigación son ciudadanía indígena, participación política indígena, participación electoral, sistema de partidos, movimientos sociales, acción colectiva y teoría de la democracia.



**Reseñas del Cuarto Concurso Nacional  
de Estudios Políticos y Sociales**

**INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL  
Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE NUEVO LEÓN**

*Este libro se imprimió y encuadernó  
en papel bond de 90 gramos para sus interiores  
y papel couché de 300 gramos para la portada,  
en los talleres de Impresos Portales Publicidad S. A. de C. V.,  
durante el mes de marzo de 2023.  
La tirada constó de 1,000 ejemplares.*

*En su formación se utilizó la fuente Leitura Light  
en 10 puntos para el cuerpo del texto.*

**CUIDADO DE LA EDICIÓN**

**Cuahtémoc Iglesias Ontiveros**  
*Director de Capacitación Electoral*

**Mateo de Jesús Flores Flores**  
*Jefe del Departamento Editorial*

**Alan Márquez Rodríguez**  
*Analista Editorial*

**César Eduardo Alejandro Uribe**  
**Ovidio Reyna García**  
*Correctores*

**Elena Herrera Martínez**  
*Diseñadora Editorial*





La persistencia de la corrupción en tiempos democráticos, la lucha judicial de los pueblos originarios por sus derechos políticos, el presupuesto participativo como forma de participación ciudadana y la presencia efectiva de las mujeres en los congresos locales de México son temas que merecen profundas investigaciones y que estas se difundan más allá del ámbito académico. La obra *Reseñas del Cuarto Concurso de Estudios Políticos y Sociales* presenta los principales resultados de las tesis ganadoras de este certamen con el objetivo de acercar la discusión de los problemas socio-políticos a toda la ciudadanía. A través del diálogo y la crítica, el conocimiento generado en las universidades regresa a su punto de partida; ahora corresponde a la comunidad lectora su aprovechamiento.



ISBN: 978-607-7895-86-2



5 de Mayo 975 Ote.,  
Centro, Monterrey, N. L., México  
81 1233 1515 y 800 233 6569

[www.ieepcnl.mx](http://www.ieepcnl.mx)

