

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 13 NÚM. 27 ENERO-ABRIL DE 2020

ARTÍCULOS

*La conservación de la biodiversidad urbana
en México. Algunas aportaciones
desde lo local*

Fidel García-Granados

*La apuesta por la democracia participativa:
balance de una nueva faceta de los
gobiernos progresistas
de la Ciudad de México*

Óscar Flores-Jáuregui

*La discapacidad y los Objetivos
de Desarrollo Sostenible (ODS)*

Sonia Balderrama-Téllez
y Neribell Valerio-Vite

*¿Cómo pensar el Congreso? Metáforas
y resonancias desde la mirada sociocultural*

Víctor Manuel Delgado-Delgadillo

*Candidaturas independientes
presidenciales en México 2018.
Estructura, oferta y éxito electoral*

Víctor Alarcón-Olguín

RESEÑA

*Resistencias sociales y alternativas
de sustentabilidad, un análisis
multidimensional*

Aleida Azamar-Alonso



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

.....

Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

DIRECTOR DE ESTUDIOS SOCIALES

ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Ricardo Martínez Rojas

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE DESARROLLO REGIONAL

Enrique Esquivel Fernández

ASESOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

GESTIÓN EDITORIAL

Guillermina Blas Damián

CORRECCIÓN DE ESTILO

Edith Carmona Quiroz

Nora Iliana León Rebollo

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca[†]

Nayeli M. Amaya Pérez

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Alejandro López Morcillo

Consejo Editorial

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Víctor Alarcón Olguín

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-IZTAPALAPA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Martha Singer Sochet

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales
y de Opinión Pública*, año 13, núm. 27,
enero-abril 2020, es una publicación
cuatrimestral de la Cámara de Diputados
a través del Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública. Av. Congreso de
la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col.
El Parque, Ciudad de México, Tel. 5036
0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>,
revista.legislativa@congreso.gob.mx. Editor responsable: Alejandro
López Morcillo. Reserva de derechos al
uso exclusivo: 04-2017-110316100500-
203, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados
por el Instituto Nacional del Derecho de
Autor. Licitud de Título núm. 14502, Li-
citud de Contenido núm. 12075, ambos

otorgados por la Comisión Calificadora
de Publicaciones y Revistas Ilustradas
de la Secretaría de Gobernación, el 29
de junio de 2009. Este número se ter-
minó de imprimir el 30 de septiembre de
2020 en los Talleres Gráficos de la Cá-
mara de Diputados, con un tiraje de 500
ejemplares.

Los artículos firmados son responsabi-
lidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o to-
tal siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en
los índices: Benson Latin American Co-
llection, Dialnet, Flacco Andes, Ulrich's
International Periodicals Directory, La-
tindex, Clase y e-revistas.

.....

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente
Dip. Mario Delgado Carrillo

Integrantes
Dip. Juan Carlos Romero Hicks
Dip. René Juárez Cisneros
Dip. Reginaldo Sandoval Flores
Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero
Dip. Arturo Escobar y Vega
Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña

Secretario General
Lic. Graciela Báez Ricárdez

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Hugo Christian Rosas de León

Contenido

VOLUMEN 13 • NÚMERO 27 • ENERO-ABRIL DE 2020

Presentación

7

ARTÍCULOS

Fidel García-Granados

La conservación de la biodiversidad urbana en México.
Algunas aportaciones desde lo local

17

Oscar Flores-Jáuregui

La apuesta por la democracia participativa:
balance de una nueva faceta de los gobiernos
progresistas de la Ciudad de México

47

Sonia Balderrama-Téllez y Neribell Valerio-Vite

La discapacidad y los Objetivos
de Desarrollo Sostenible (ODS)

75

Victor Manuel Delgado-Delgadillo
¿Cómo pensar el Congreso? Metáforas
y resonancias desde la mirada sociocultural
103

Victor Alarcón-Olguín
Candidaturas independientes presidenciales
en México 2018. Estructura, oferta y éxito electoral
129

RESEÑA

Aleida Azamar-Alonso
Resistencias sociales y alternativas de sustentabilidad,
un análisis multidimensional
181

Content

VOLUMEN 13 • NUMBER 27 • JANUARY-APRIL 2020

Presentation

7

ARTICLES

Fidel García-Granados

The conservation of urban biodiversity in Mexico.
Some contributions from the local

7

Óscar Flores-Jáuregui

The Commitment to participatory democracy:
assessment of a new facet of governments progressives
from Mexico City

17

Sonia Balderrama-Téllez and Neribell Valerio-Vite

The disability and Sustainable Development Goals (SDGS)

47

Victor Manuel Delgado-Delgadillo
How to think the Congress? Metaphors
and resonances from the sociocultural look
103

Victor Alarcón-Olguín
Independent Candidacies in the 2018
Mexican Presidential Election.
Structure, offerings and electoral success
129

REVIEW

Aleida Azamar-Alonso
Social resistance and sustainability alternatives,
a multidimensional analysis
181

Presentación

En el número 27 de la *Revista Legislativa* el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública presenta cinco artículos de investigación con reflexiones sobre la biodiversidad en nuestro país, los avances en la incorporación de las personas con discapacidad, la manera como nuestros legisladores podrían utilizar metáforas para mejorar la comunicación con la sociedad, la reflexión sobre la democracia participativa en la Ciudad de México y el análisis de las candidaturas presidenciales independientes de 2018 en nuestro país, así como la reseña del libro *Resistencias sociales y alternativas de sustentabilidad, un análisis multidimensional*.

En el primer artículo, “La conservación de la biodiversidad urbana en México. Algunas aportaciones desde lo local”, Fidel García-Granados sostiene que, para conservar la biodiversidad de las ciudades, los municipios cuentan con atribuciones muy limitadas. Analiza la política para conservar la biodiversidad en el municipio de León, Guanajuato, en el periodo 2012-2015, mediante el diseño y puesta en marcha de políticas públicas propias, con eco en las legislaturas estatal y federal.

Con un amplio dominio de las modificaciones al marco legal, el autor realiza un amplio recorrido, desde que el concepto de biodiversidad se formulara —cuando México firmó el Convenio sobre Diversidad Biológica en 1982, por el cual los estados firmantes se comprometieron a establecer áreas naturales protegidas, promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales e impedir la introducción de especies exóticas— hasta las modificaciones legales de 2018.

Posteriormente presenta las políticas de conservación de la biodiversidad en León, que pueden ser escaladas a nivel federal, ya que nuestra legislación ambiental ha borrado la realidad urbana, con el rezago en calidad de vida que implica. Los municipios tienen ventaja respecto de otros órdenes de gobierno por su cercanía a los problemas ambientales. La Suprema Corte de Justicia reconoce su potestad para expedir reglamentos conforme a sus intereses como, por ejemplo, establecer áreas protegidas, conservar espacios naturales dentro de las ciudades, crear regímenes locales para proteger ecosistemas forestales, contener el crecimiento urbano, recuperar especies nativas o restringir la introducción de especies exóticas.

Si bien para la agenda política nacional los asuntos ambientales son asunto menor, el programa de gobierno de León 2012-2015 incluyó la conservación de la biodiversidad urbana mediante proyectos como la creación de espacios naturales intraurbanos y la reintroducción de especies nativas, con el propósito de lograr la recuperación ecológica —como el hábitat de la vida silvestre— e hidrológica —arbolado urbano y áreas verdes—, incrementando estos espacios respecto a las áreas urbanizadas.

Esta política municipal requería de un marco jurídico que privilegiara el uso de especies nativas y definiera criterios ambientales, aspecto que se logró cuando la Semarnat publicó la Estrategia Nacional de Cambio Climático en 2013, año en el que se firmó el convenio para mejorar la calidad del aire de la Zona Metropolitana de León 2013-2022, que incluyó la puesta en marcha del programa de sustitución de especies exóticas por nativas, así como la reforestación con especies nativas en zonas con erosión severa.

El trabajo administrativo fue arduo por lo novedoso del tema y García-Granados lo describe con detalle. La imprecisión en la información había facilitado la apropiación de algunas áreas por parte de terceros, pero finalmente se elaboró un padrón de espacios naturales presentado al ayuntamiento en 2014, con lo que fue posible asignar como parque urbano, jardín público o área verde a 645 inmuebles municipales y se clasificó a la “Cañada Arroyo Hon-do” —donde se desarrollan 50 especies como mezquite, pochote, cazahuate y acebuche— como área natural protegida.

Se identificó que el arbolado urbano estaba dominado por especies exóticas y que el arbolado nativo constituía 9% del total. En el catálogo publicado se incluyeron 411 plantas con fichas descriptivas e información para su manejo urbano. También se publicó un reglamento mediante el cual el ayuntamiento determina las especies permitidas. En la paleta vegetal se catalogaron 138 especies arbóreas, 80% de ellas nativas, la cual se convirtió en el sustento del “Inventario de especies arbóreas originarias”. Desde 2018 las atribuciones administrativas le corresponden a la Secretaría del Medio Ambiente y la aprobación del inventario al gobernador. En diciembre de 2019 el Congreso de la Unión recibió la iniciativa para introducir la paleta vegetal como materia federal, sustituyendo a los gobernadores por el presidente de la república, lo cual el autor describe como muy complejo en términos constitucionales y sugiere que cada estado y municipio normen las especies susceptibles de ser plantadas y de esta manera combatir el deterioro ambiental.

El autor concluye resaltando lo indispensable que resulta dejar de percibir a las ciudades como ecológicamente aisladas y poner en marcha programas de ordenamiento territorial que acote su crecimiento sobre espacios intra y periurbanos que aseguren la conservación de su vegetación nativa.

En el segundo artículo, las sociólogas Sonia Balderrama y Neri-bell Valerio presentan los “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para personas con discapacidad y los indicadores al respecto de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018”. Las autoras se remiten a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU —a su vez basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, orientados a mejorar la calidad de vida de manera sostenible, con igualdad de oportunidades, sin discriminación y *No dejar a nadie atrás*— que tienen como visión un mundo sin pobreza, protector del planeta, que garantice gozar de prosperidad y paz. Los ODS son inclusivos, lo que implica que ninguno se considera cumplido a menos que toda la gente lo alcance.

El documento muestra indicadores relacionados con la situación de las personas con discapacidad a partir de la metodología que emplea el Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad

(WG, por sus siglas en inglés), que resulta similar a la utilizada por la ENADID 2018. Describe las funciones de diversos organismos internacionales, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que elaboró un tratado cuyo objetivo es cambiar la forma en que son percibidas y tratadas las personas con esta condición. Se trata del primer instrumento que garantiza que el Estado debe proteger sus derechos, mientras que la Clasificación Internacional sobre el Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF) brinda una visión integral de la salud desde una perspectiva biológica, individual y social.

El WG supone que la discapacidad implica la interacción de una persona con su entorno. Si ese entorno está diseñado para toda la gama de funcionamiento humano, entonces las personas con limitaciones funcionales no son personas con discapacidad. Las autoras ponen como ejemplo a personas mayores con dificultades significativas que pueden no auto-identificarse con discapacidad porque funcionan como se espera a su edad. Y al mismo tiempo efectivamente tienen dificultades considerables para realizar acciones básicas.

La recopilación de datos es fundamental, de ahí que las autoras presentan indicadores del WG, que propone una batería de preguntas para identificar a la población en estudio y explorar su dificultad para realizar ciertas actividades, como la dificultad para ver, aun usando lentes; para escuchar, aun usando aparato auditivo; para caminar o subir escalones; para recordar o concentrarse. Este conjunto de preguntas es una herramienta de bajo costo, de fácil uso, comparable internacionalmente —se valida entre 60 países— y permite desglosar indicadores por condición de discapacidad.

Países como Argentina, Ecuador y Panamá cuentan con instrumentos específicos de recolección de datos de personas con discapacidad, mientras que México, a pesar de que existe la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, requiere armonizar leyes para contar con mecanismos completos.

Por su parte, Víctor Manuel Delgado, en “¿Cómo pensar el Congreso? Metáforas y resonancias desde la mirada sociocultural”, presenta una serie de metáforas sobre las funciones del Congreso, usando la esfera, la parábola, la onda, la hélice y el fractal.

La esfera es equilibrio, como una estrella que tiene fuerza hacia su centro y hacia el exterior, cuya forma redonda es provocada por la tensión de esas fuerzas. De manera análoga, las condiciones de desequilibrio de la sociedad provocan que sus miembros se hagan más competitivos, mejoren la división del trabajo y las condiciones para afrontar nuevos escenarios. “La comunidad, al final de estos cambios, entra en una etapa en la cual la competencia es sustituida por la cooperación”. El Congreso es el centro de la esfera de la convergencia democrática que se comunica con la sociedad a través de diversos puntos de enlace y también con la estructura de poder, compuesta por otras instituciones y poderes.

A la parábola la entiende como una figura que concentra, una curva envolvente que atrae sobre sí misma y en un mismo punto. Es convergencia.

Recuerda que el universo se propaga por ondas, como las olas en el mar o las ondas de radio. La onda mueve y comunica fenómenos naturales. Peces y reptiles se trasladan ondulatoriamente y los sentidos de diversos seres vivos reciben información por medio de ondas.

La hélice, por su parte, tiene una función de agarre. Los tornillos son el ejemplo más claro para la sujeción. En el ámbito social el discurso juega un papel relevante como punto de agarre del razonamiento y el diálogo democrático, participación social que encuentra en el Congreso una figura helicoidal que tiene sus ejes fundamentales en el Senado, los Congresos estatales, la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación: “Cuántas más aspas en la hélice, mayor el agarre”.

El fractal es una figura que tiene la propiedad de que su aspecto y distribución no cambian, sin importar la escala con que se observe, como un árbol cuyas ramas se bifurcan, penetran y reproducen su estructura original en menor escala. También las ramificaciones fluviales que penetran la tierra y la fertilizan. El campo fértil de este ejemplo es muy sugerente para el ámbito social y para las políticas públicas. El Congreso puede ser visto como una figura fractal en la cual los distritos electorales son reproducciones y ramificaciones donde la práctica ciudadana, representativa y democrática, se reproduce en campo fértil.

La investigación social y cultural abre la posibilidad de realizar ejercicios con metáforas, abiertos a la población, que sólo requieren creatividad e imaginación en un ejercicio mental sencillo, en el cual se entienda una palabra en términos de otra. Finalmente, ante la reflexión de capas, Delgado se pregunta: ¿Qué tan necesario es reflexionar sobre las capas de abajo? Y plantea que con un enfoque de este tipo la sociedad estaría mejor informada y evitaría repetir errores o generar círculos viciosos. Es necesario escuchar a los que no tienen voz.

En “La apuesta por la democracia participativa: balance de una nueva faceta de los gobiernos progresistas de la Ciudad de México”, el doctor Óscar Flores divide su artículo en tres partes: la primera abarca las reformas políticas desde que tuvieron lugar para llegar a la nueva Constitución. Describe cinco momentos en la historia a partir de 1928, cuando el general Álvaro Obregón encomendó el gobierno de la ciudad a una regencia dependiente del presidente de la república, mientras la administración de los territorios que componían la ciudad recayó en los delegados, designados desde el Departamento del Distrito Federal.

El primer momento fue en 1987 tras la primera reforma político-electoral de alcance nacional, la cual culminó con la aprobación del Código Federal Electoral que creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con atribuciones para dictar bandos y ordenanzas de carácter general, pero sin facultades para aprobar leyes, el presupuesto de egresos, la Ley de Ingreso y la glosa de la cuenta pública anual, que continuaron en manos del Congreso de la Unión.

El segundo momento lo ubica en 1994, cuando el Congreso aprobó el Estatuto de Gobierno del DF, reconociendo facultades legislativas a la Asamblea y creando la figura de Consejos Ciudadanos. Un año más tarde la Asamblea aprobó la Ley de Participación Ciudadana, con atribuciones para participar de la gestión, consulta y aprobación de los programas delegacionales. Además se incorporó el plebiscito.

El tercer momento tuvo lugar en 1996, en el marco de una nueva reforma de alcance federal, cambiando a la Asamblea de Re-

presentantes por la Asamblea Legislativa y dispuso la elección del jefe de gobierno para 1997 y la elección de delegados a partir del año 2000, cambio que daba personalidad jurídica y patrimonio al gobierno del DF, reconociéndole derecho político y autonomía administrativa y de gestión. En 1998 la Asamblea Legislativa aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana, creando Comités Vecinales, elegidos por la ciudadanía, que sustituyeron a los Consejos Ciudadanos. Además del plebiscito, se incorporan el referéndum y la iniciativa popular.

El cuarto momento fue en 2004, cuando se aprobó la tercera Ley de Participación Ciudadana. Los Comités Ciudadanos representan a las colonias y los Consejos de los Pueblos, a los pueblos originarios. Surgen las jefaturas de manzana y se prevé la figura del Consejo Ciudadano Delegacional, que representa a los Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos, órganos que no forman parte de la estructura gubernamental de las delegaciones. En 2010 se incorporó la posibilidad de reelección de los comités y consejeros y se estableció el presupuesto participativo.

El quinto momento acaeció en 2016, cuando se abrogó el Estatuto de Gobierno del DF, reconociendo a la capital el derecho de ser un estado con Constitución y Congreso local propios. En junio se eligió al Congreso Constituyente, que expidió la Constitución que hoy gobierna a la CDMX y que entró en vigor el 17 de septiembre de 2018. Las delegaciones se convirtieron en alcaldías.

Posteriormente el autor realiza un recorrido sobre el régimen de la Constitución de la CDMX, que inicia en 2016, cuando se determina que la ciudad mantiene su condición de capital y sede de los poderes de la unión. La Constitución propia instaura un conjunto de derechos como el de la alimentación, vivienda, en favor de los grupos indígenas y afrodescendientes, muerte digna y matrimonio civil igualitario. Y como es de carácter progresista y garantista, no se queda ahí, parte de una composición plurilingüe y pluricultural para llegar a la erradicación de la pobreza, pasando por una enorme gama de servicios, como la distribución de alimentos, el derecho al medio ambiente sano y estímulos fiscales para acceder a las artes, la ciencia y la cultura, entre muchos otros. También revisa la

elección de las autoridades, su duración y aborda la creación de un cabildo, prevista por la Constitución, desglosando sus facultades.

En la segunda parte del documento el doctor Flores explora las características del régimen de participación ciudadana que, de acuerdo con la ley secundaria vigente, se entiende como “el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene derecho para intervenir en decisiones públicas... y para incidir en la formulación... de las políticas públicas... en el proceso de planeación... y presupuestos públicos”, plasmado en el artículo 3° de la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX. Posteriormente se refiere a los órganos de representación ciudadana, desglosando sus funciones y temporalidad. La cabeza es la Asamblea Ciudadana, seguida de las Comisiones de Participación Comunitaria, la Coordinadora de Participación Ciudadana, y aborda los instrumentos de democracia directa y la manera como se activan.

En la tercera parte plantea, a manera de conclusiones, la viabilidad de las instituciones de participación ciudadana para hacer frente a los retos de la administración pública. Advierte que la CDMX tiene como desafío superar el desencanto y desconfianza hacia las instituciones políticas, para terminar señalando que la consolidación de la democracia participativa reside no tanto en la creación de instituciones, sino en la medida en que los habitantes se inmiscuyan en asuntos públicos y se comprometan a vigilar a las instituciones, exijan la rendición de cuentas y el buen gobierno.

En “Candidaturas independientes presidenciales en México 2018. Estructura, oferta y éxito electoral”, el doctor Víctor Alarcón-Olguín aborda un tema poco analizado por su novedad en América Latina y México. Es por ello que subraya que el objetivo principal de su investigación es aportar ideas para entender el éxito o el fracaso político de estas figuras mediante el caso de los comicios de 2018 en México. El documento es exhaustivo, ya que presenta análisis en diferentes esferas para considerar o no exitosa la participación de candidatos presidenciales independientes, en el sentido de evaluar el alcance de su participación en la reconfiguración de las preferencias políticas del electorado o el surgimiento de nuevos partidos. Sin embargo, para poder llegar a conclusiones de esta magnitud,

el autor analiza el contexto en que surgieron y se desarrollaron las candidaturas, observando a detalle los procesos y obstáculos que enfrentaron para la formalización de la mismas, que va desde las condiciones que impone la legislación electoral, los problemas técnicos digitales que se presentaron para la recolección de firmas de apoyo, hasta la poca exhibición pública a la que tuvieron derecho en los medios masivos de comunicación, acusaciones de compra de firmas, entre lo más relevante.

Un aporte metodológico es la construcción de la herramienta denominada Índice de Fortaleza de Candidatura Independiente (IFCI), que con seguridad será un referente en estudios ulteriores o en la construcción de herramientas más sofisticadas sobre el tema.

Asimismo, propone una serie de condiciones básicas que deberían considerar los candidatos presidenciales independientes para que su campaña y sus posibilidades de contender por la presidencia de la república (u otro país) sea plausible.

El autor concluye que en los pasados comicios la participación de los candidatos presidenciales independientes no tuvo un impacto sustancial en los resultados, ya que no reconfiguraron las preferencias del electorado ni cambió las fuerzas de los partidos tradicionales. Sin embargo, se considera exitosa la candidatura de Rodríguez Calderón en tanto obtuvo el quinto lugar en las votaciones finales y superó el porcentaje mínimo para registrar un nuevo partido político.

El trabajo se centra en los dos punteros independientes, Margarita Zavala Gómez del Campo y Jaime Rodríguez Calderón.

Finalmente, la doctora Aleida Azamar-Alonso contribuye en este número de la *Revista Legislativa* con la reseña del libro *Resistencias sociales y alternativas de sustentabilidad, un análisis multidimensional*. En palabras de la misma, el objetivo central de la obra es introducir a los lectores interesados en el tema de la sustentabilidad bajo nuevos enfoques y paradigmas, y su interrelación con los movimientos sociales a través de estudios de caso en México y América Latina. Aportaciones adicionales son, sin duda, que en la lectura de los trabajos que integran el libro pueden encontrarse propuestas metodológicas para el análisis de fenómenos

siempre presentes en los movimientos sociales, tales como la resistencia, la capacidad de resiliencia y de reflexión, ante la imposición de políticas basadas en falsos modelos sustentables. Asimismo, y no menos importante, es un ejercicio meritorio en términos de mostrar cómo a través de la acción colectiva es posible ir en contra de la visión del mundo como un acumulado de recursos naturales y humanos, de los que se pueden obtener beneficios preponderantemente económicos.

La conservación de la biodiversidad urbana en México. Algunas aportaciones desde lo local

*Fidel García-Granados**

Resumen: La administración de las ciudades en México está básicamente a cargo de los gobiernos municipales. No obstante, para la conservación de la biodiversidad que se desarrolla en ellas, son muy limitadas las atribuciones que se asignan explícitamente a los municipios en las leyes generales emitidas por el Congreso federal. Aun así, la autonomía normativa municipal, prevista en el artículo 115 constitucional, representa un área de oportunidad para la inclusión de la diversidad biológica en la agenda política local. En este artículo se analiza la política para la conservación de la biodiversidad urbana, aplicada en el municipio de León, Guanajuato, en el periodo 2012-2015, pero no a través de la descentralización de funciones, sino mediante el diseño e implementación de normas y políticas públicas propias, basadas en la situación ambiental local, con perspectiva global, cuyos ecos han resonado en las legislaturas estatal y federal.

Palabras clave: autonomía municipal, biodiversidad urbana, desarrollo sustentable, gestión ambiental, ordenamiento territorial.

The conservation of urban biodiversity in Mexico. Some contributions from the local

Abstract: The management of the cities in Mexico is basically in charge of the municipal governments. However, for the conservation

* Fidel García-Granados. Candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato. Profesor de posgrado en la Universidad Iberoamericana León. Líneas de trabajo: derecho ambiental, gobiernos municipales, ordenamiento territorial. Correo electrónico: fidel.garcia@derechomunicipal.org.mx

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 13, núm. 27, ene.-abr. 2020, pp. 17-46. Fecha de recepción: 25 de mayo de 2020. Fecha de aceptación: 23 de junio de 2020.

of the biodiversity that develops within them, the attributions that are explicitly assigned to the municipalities in the general laws issued by the federal congress are very limited. Even so, municipal normative autonomy, provided for in Article 115 of the Constitution, represents an area of opportunity for the inclusion of biodiversity in the local political agenda. This article analyzes the public policies for the conservation of urban biodiversity, applied in the municipality of Leon, Guanajuato, in the period 2012-2015, but not through the decentralization of functions, but by means of the design and implementation of its own rules and public policies, based on the local environmental situation, but with a global perspective, whose echoes have resonated in the state and federal legislatures.

Keywords: municipal autonomy, urban biodiversity, sustainable development, environmental management, land use planning.

Introducción

En el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) suscrito en junio de 1992, los Estados parte se manifestaron conscientes del valor específico de la biodiversidad.¹ Aun así, evaluaciones recientes indican —no sólo respecto a ese convenio— que poco se ha avanzado en la adopción de políticas ambientales integrales (Bassols, 2003: 193), lo que en el caso de la conservación de la diversidad biológica puede deberse a distintos factores, que van desde su complejidad intrínseca hasta diseños institucionales que distribuyen la atención de los asuntos relativos entre los diferentes órdenes de gobierno y entes públicos.

Este último aspecto, más que un obstáculo, representa un área de oportunidad para la innovación mediante la incorporación de otros actores públicos que aporten una perspectiva distinta, tanto a la valoración de escenarios como al desarrollo de marcos norma-

¹ En el CDB se define la ‘diversidad biológica’ como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos, así como los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y entre los ecosistemas. Esta es prácticamente la misma definición que se estipula en el artículo 3º, fracción IV, de la LGEEPA para denotar a la ‘biodiversidad’; por tanto, en este artículo se utilizan ambos términos de manera indistinta.

tivos y de políticas públicas que eventualmente puedan ser adaptables y replicables.

En la conservación de la biodiversidad, aun en la urbana, los municipios han tenido una limitada injerencia, posiblemente sustentada en la presunción de que las autoridades locales carecerían de las capacidades técnicas y administrativas para ejercer las atribuciones asignadas en esas leyes generales, lo que daría lugar a la intención de las autoridades centrales para aprovechar la oportunidad de ocupar tales espacios (Díaz, 2012: 447).

No obstante, algunas experiencias desde el ámbito local podrían aportar alternativas innovadoras para la conservación de la biodiversidad urbana, como ha sido el caso de la política implementada en el municipio de León, Guanajuato, entre 2012 y 2015. Si bien, las situaciones ambientales y su percepción social suelen diferir de un municipio a otro, esa variabilidad representa la oportunidad para la innovación en la acción pública, que eventualmente pueda ser luego replicada, tal como ha sucedido con esta política municipal, cuya implementación ha motivado alguna reforma legislativa local, así como la formulación de una iniciativa de reforma a la normativa ambiental emanada del Congreso de la Unión.

Marco institucional para la conservación de la biodiversidad en México

La conservación de la biodiversidad como acción pública está condicionada por la manera en que se distribuye la atención de los asuntos relativos entre los diferentes órdenes de gobierno. En el texto originario de la Constitución no se facultaba al Congreso federal para legislar en materia ambiental, por lo que la misma estaba reservada a los congresos locales en términos del artículo 124 de la propia ley fundamental, habida cuenta que sólo eran de competencia federal —conforme a las fracciones X, XIII y XVII, del original artículo 73— las leyes en materia minera, las que declarasen “buenas o malas las presas de mar y tierra” y las relativas tanto al derecho marítimo como al aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

La posterior ampliación del espectro competencial de la federación en ciertos asuntos de relevancia ambiental,² aunada a las omisiones de las legislaturas locales en esa materia, motivó que en agosto de 1987 se adicionara la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso federal para expedir leyes que establecieran la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la protección al ambiente. En este precepto, el término ‘concurrencia’ alude al ejercicio simultáneo de diversas atribuciones que, sobre una misma materia, corresponden a diferentes órdenes de gobierno, y que deben ejercerse de manera coordinada por tratarse precisamente de un mismo tema y, en consecuencia, de una misma gestión (Brañes, 2000: 89). Ahora bien:

La función que asigna la Constitución a la ley que expida el Congreso es establecer la concurrencia y no asignar competencias, dado que el propio texto constitucional alude a las respectivas competencias de cada nivel de gobierno. Para nosotros, ello significa que se da por supuesto que dichas competencias están determinadas de antemano por la propia constitución y lo único que puede hacer el legislador federal ordinario es señalar las modalidades de su ejercicio (Azuela, 1995: 33).

Esa norma constitucional así entendida implica una garantía de la autodeterminación normativa local frente a las autoridades federales, cuyas atribuciones deben estar expresamente conferidas en la Constitución. No obstante, en las leyes generales emitidas al amparo de la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional no sólo se han establecido sistemas de distribución competencial distintos a los que se derivan de la ley fundamental,³ sino que lejos de establecerse me-

² La fracción X del artículo 73 constitucional fue reformada en septiembre de 1929 para facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre hidrocarburos, energía eléctrica y nuclear. En enero de 1960, se modificó el artículo 48 constitucional para hacer depender del gobierno federal los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio aéreo situado sobre territorio nacional. En julio de 1971 se reformó la fracción XVI del citado artículo 73 para facultar al Consejo de Salubridad General para adoptar las medidas necesarias para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

³ Carecen de fundamento constitucional claro algunos de los componentes de los sistemas de distribución competencial establecidos en el Ley General para la

canismos de concurrencia entre los diferentes órdenes de gobierno —como se ordena en la propia Constitución— se crean regímenes excluyentes de competencias entre los mismos (Azuela, 2001: 223).

En enero de 1988 fue promulgada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en la que se estipularon algunas de las primeras disposiciones para la conservación de la biodiversidad. En su Título Segundo, entonces denominado “Áreas Naturales Protegidas”, en los primeros dos capítulos se estableció el régimen jurídico específico relativo a tales zonas, mientras que en el capítulo tercero, originalmente denominado “Flora y Fauna Silvestres y Acuáticas”, se estipularon los criterios generales para la protección y el aprovechamiento de la vida silvestre, así como el establecimiento de vedas.

Por otra parte, el Estado mexicano adoptó el CDB en junio de 1992 durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo; lo ratificó en diciembre de ese año y lo publicó oficialmente en mayo de 1993. El convenio entró en vigencia en diciembre del mismo año y tiene dos objetivos básicos: la conservación de la biodiversidad y la utilización sustentable de sus componentes. Para ello, en el artículo 8 de la CDB, los estados parte tomaron, entre otros, los siguientes compromisos:

- Establecer sistemas de áreas naturales protegidas o de aquellas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- Promover la protección a los ecosistemas y hábitats naturales, así como el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;
- Impedir la introducción, así como controlar o erradicar las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies; y,
- Reglamentar y ordenar los procesos o actividades relacionadas con efectos adversos importantes para la diversidad biológica.

Prevención y Gestión Integral de los Residuos y en la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental.

Conforme al artículo 7 del CDB, los Estados parte deben, además, identificar los procesos y actividades que tengan o puedan tener efectos perjudiciales sobre la diversidad biológica, así como adoptar y dar seguimiento a las medidas urgentes de conservación. Para ello, en el artículo 6 se establece que deben elaborarse los instrumentos normativos y programáticos para la conservación y la utilización sustentable de la biodiversidad.

En diciembre de 1996 se publicó el decreto que reformó sustancialmente a la LGEEPA. En esta materia, se reemplazó la denominación del Título Segundo por la de “Biodiversidad”, en cuyo capítulo primero se concretaron las disposiciones relativas a las áreas naturales protegidas y en el segundo a las zonas de restauración; también se modificó la denominación y el contenido del capítulo tercero, relativo a la “Flora y Fauna Silvestre”. Sin embargo, el sentido general de estas normas no cambió, ya que básicamente continuaron formulando principios de política ambiental para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y la fauna silvestres (Brañes, 2000: 304).

Incluso con la reforma de diciembre de 1996, las disposiciones de la LGEEPA fueron insuficientes para contar con un marco jurídico integral en esta materia (Azuela, *et al.* 2008: 264), por lo que en julio de 2000 fue promulgada la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), misma que tiene por objeto establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias para la conservación de la vida silvestre y su hábitat.

El ámbito taxonómico de validez de la LGVS se precisa en la definición misma de la vida silvestre, que es entendida como el conjunto de organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, con excepción de los recursos forestales y de las especies cuyo medio de vida total sea el agua, mismos que son objeto de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, respectivamente, salvo que se trate de especies en riesgo, en cuyo caso también les serían aplicables las disposiciones de la LGVS.

Por lo que hace a los recursos forestales, con la promulgación de la primera LGDFS —en febrero de 2003— esta materia se incorporó al régimen concurrente establecido en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución, ya que hasta entonces había sido confinada al ámbito federal sin fundamento constitucional claro. Esta primera ley general fue sustituida por la promulgada en junio de 2018, de idéntica denominación, en la que, sin embargo, el régimen para la conservación forestal se mantuvo en términos similares a los establecidos en su predecesora.

La legislación general para la conservación de la diversidad biológica se complementa con la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, pero las normas relativas a la de la biodiversidad urbana se condensan básicamente en el CDB y en las tres leyes generales anteriormente referidas.

Conservación de la biodiversidad en el ámbito municipal

En el espectro competencial delimitado a los municipios en las leyes generales en materia ambiental pueden distinguirse las atribuciones de mera ejecución, en las que se les asigna la aplicación de disposiciones jurídicas preexistentes, de aquellas de índole normativo, en las que los gobiernos municipales cuentan con capacidad decisoria respecto del contenido de la acción pública (Ugalde, 2011: 265).

Entre las atribuciones de mera ejecución asignadas a los municipios en el artículo 8° de la LGEEPA está la aplicación de los instrumentos de política ambiental en bienes y zonas de jurisdicción municipal,⁴ en las materias que no estén atribuidas a la federación o a los estados. Las funciones normativas son: o bien una reiteración de sus facultades constitucionales, como la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población o el control y la vigilancia del uso del suelo; o atribuciones de rango

⁴ Véase “Controversia constitucional. La expresión ‘jurisdicciones’ contenida en las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución federal se refiere al territorio en el que los municipios ejercen sus facultades”. Tesis P./J. 40/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, mayo de 1999, p. 916.

abierto como la formulación y conducción de la política ambiental municipal o la protección al ambiente en relación con los efectos de las funciones y servicios públicos a su cargo.

El espectro competencial de los municipios estipulado en la LGDFS de 2003 fue básicamente de ejecución, como la aplicación de la política forestal en el ámbito local o la coadyuvancia con las autoridades federales y estatales. Las atribuciones normativas se acotaron al diseño e implementación de la política forestal municipal, pero siempre en concordancia con la política federal y estatal. En la LGDFS de 2018 el espectro competencial de los municipios no fue modificado de manera significativa; sólo se adicionaron algunas funciones de coadyuvancia. Esencialmente, las leyes generales en materia forestal no han propiciado un cambio sustancial respecto al régimen federal que prevalecía en las leyes anteriores (Azuela *et al.*, 2008: 266).

En la LGVS incluso se omitió fijar las atribuciones a cargo de los municipios, dejando tal definición a cada legislatura estatal. Sin embargo, a 20 años de la promulgación de esa ley general, la mayoría de las entidades federativas aún carecen de leyes locales en la materia, por lo que los municipios de tales entidades también carecen de injerencia en la misma, al menos en términos de esa ley general.⁵

Además, el fenómeno urbano ha sido poco más o menos que excluido de las leyes generales en materia ambiental. La LGVS carece de referencia alguna a: 'área urbanizada', 'asentamiento humano', 'centro de población', 'ciudad' o 'zona urbana'. La LGDFS contiene un par de menciones genéricas, pero sin desarrollar regímenes integrales para la gestión de los ecosistemas forestales dentro de las áreas urbanas. Incluso la LGEEPA, en la que se estipulan algunos criterios ecológicos relativos a los asentamientos humanos, por la manera en que esa ley organiza sus categorías, termina regulando las prácticas humanas transformadoras del ambiente como si no fueran parte del proceso de urbanización (Azuela, 2006: 171).

⁵ Sólo los estados de Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, México, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz contaban en diciembre de 2018 con leyes en la materia.

Se trata de una legislación ambiental en la que la realidad urbana ha sido prácticamente borrada, es decir, existe la noción de que la relación entre la sociedad y el ambiente prescinde de toda referencia al modo en que la sociedad está territorialmente organizada (Azuela, 2006: 113); a pesar de que cada vez es mayor el número de personas residentes en ciudades, quienes por la fuerza centrípeta del fenómeno urbano (García, 2016: 394) quedan fuertemente vinculadas a las mismas, y para quienes la alternativa a disfrutar de un entorno urbano adecuado no es separarse de él, sino padecerlo de forma inadecuada (Canosa, 2002: 129).

La exclusión del fenómeno urbano de la legislación ambiental se acrisola en un entorno institucional en el que el espectro competencial de los municipios en materia de ordenamiento territorial está delimitado por otra ley general —con la pleonástica denominación de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano—, que por un lado acota la injerencia municipal al entorno urbano y, por el otro, carece de los medios para incorporar variables ambientales en los instrumentos programáticos en esa materia.

El limitado rango competencial de los municipios conferido en las leyes generales en materia ambiental y la supresión de la realidad urbana de las mismas, aunada al acotamiento del ámbito urbano de la injerencia municipal en el ordenamiento territorial y a la exclusión de los aspectos ambientales en la planeación urbana, ha materializado un entorno institucional en el que no sólo se ha desplazado a los municipios de la gestión de buena parte de las situaciones ambientales que acontecen a sus territorios, sino que ha limitado la incorporación de la gestión de la calidad ambiental de las ciudades en sus propias normas y políticas públicas.

A pesar de lo anterior, los municipios se encuentran en ventaja respecto de otros órdenes de gobierno por su cercanía a buena parte de los problemas ambientales y de las demandas sociales, lo que les permite la implementación de medidas que requieren estrecho seguimiento (Pérez, 2000: 90), como las relativas al uso del territorio. Ello representa un amplio campo de acción para la política ambiental de los municipios, no sólo porque históricamente han

tenido a su cargo la gestión urbana, sino porque se inscribe dentro del amplio ámbito de su autonomía normativa, reconocida en el artículo 115, fracción II, constitucional.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha reconocido la potestad de los municipios para expedir reglamentos autónomos, con los que pueden regular con mayor libertad aquellos aspectos específicos de la vida municipal, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, culturales y urbanísticas específicas.⁶

Si bien la protección ambiental es una materia concurrente, la propia Corte ha establecido que las leyes generales emitidas por el Congreso federal sólo sientan las bases para su regulación, mas no la agotan. La única restricción normativa que tienen estados y municipios es evitar la reducción de las obligaciones o prohibiciones estipuladas en la legislación general. Así, los órdenes locales pueden, en ejercicio de su respectiva libertad configurativa, desenvolver sus propios modelos regulatorios, enfatizando los aspectos que les sean particularmente preocupantes.⁷

Más aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio que rige las relaciones entre los reglamentos municipales y las leyes relativas al ámbito municipal, en términos de la fracción II del artículo 115 constitucional, es el de competencia y no el de jerarquía. Por tanto, la validez de la normativa municipal procede exclusivamente de la Constitución y no de su adecuación a las leyes secundarias.⁸

⁶ Véase “Municipios. Contenido y alcance de su facultad reglamentaria”, Tesis P./J. 132/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. xxii, octubre de 2005, p. 2069.

⁷ Véase “Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales”. Tesis P./J. 5/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. xxxi, febrero de 2010, p. 2322.

⁸ Véase “Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía”. Tesis P./J. 43/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2011, t. 1, p. 301.

Esta interpretación jurisprudencial amplía el espectro competencial de los municipios en la gestión ambiental, permitiéndoles atender escenarios caracterizados localmente, mas no por la vía de la descentralización de funciones previamente ejercidas por otros órdenes de gobierno, sino por medio de la identificación de situaciones ambientales concretas, que lleven al diseño e implementación de marcos normativos y políticas públicas propias.

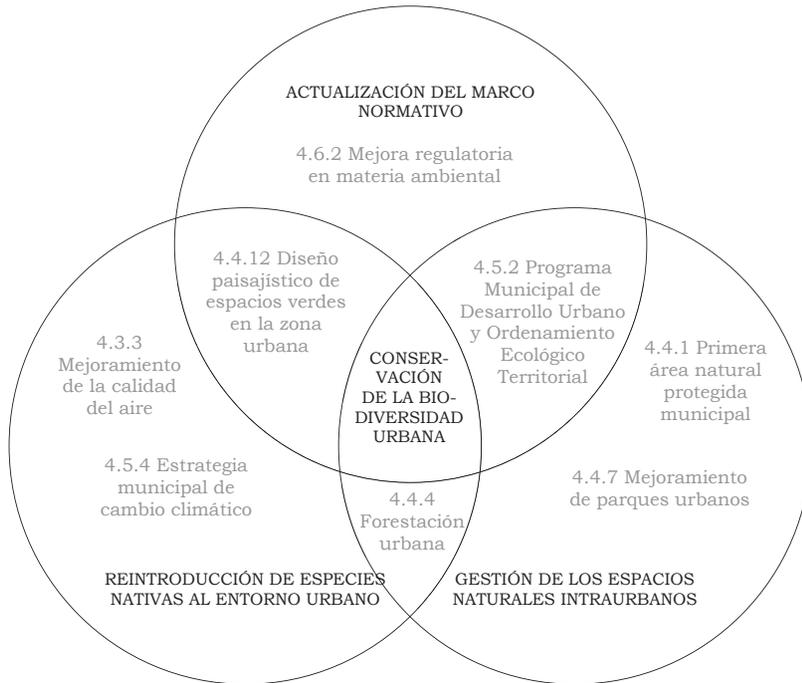
Para la conservación de la biodiversidad urbana, esas normas y políticas públicas locales pueden referirse, por ejemplo, al establecimiento de sistemas municipales de áreas naturales protegidas, a la conservación de los espacios naturales dentro de las ciudades, a la creación de regímenes locales para la protección a los ecosistemas forestales ubicados en los centros de población, a la contención del crecimiento urbano sobre los espacios naturales periurbanos, así como a la recuperación de especies nativas y la restricción a la introducción de especies exóticas en el entorno urbano.

Diseño de la política municipal para la conservación de la biodiversidad urbana

En la agenda política los asuntos ambientales siguen siendo, salvo excepciones, un asunto de impacto menor y, por tanto, sin prioridad dentro del discurso y de la acción pública (Bassols, 2003: 222). La conservación de la biodiversidad urbana en León, Guanajuato, no había sido la excepción.

Sin embargo, en el programa de gobierno municipal 2012-2015 de León, Guanajuato, se contuvo un conjunto de acciones para la conservación a la biodiversidad urbana. Ese programa se estructuró en cinco ejes programáticos, cuyo cuarto eje, denominado “Sustentabilidad ambiental”, se conformó a su vez por seis líneas estratégicas. Para operar la política para la conservación a la biodiversidad urbana se articularon de manera transversal ocho de los proyectos previstos en ese programa entre los tres componentes de dicha política pública, a saber: la gestión de los espacios naturales

Figura 1. Proyectos del Programa de Gobierno Municipal 2012-2015 articulados a la política municipal para la conservación de la biodiversidad.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Programa del Gobierno Municipal de León, Guanajuato (2013).

intraurbanos, la reintroducción de especies nativas al entorno urbano y la actualización del marco normativo (véase Figura 1).

El objetivo central de esta política pública fue la recuperación de la funcionalidad ecológica, entendida como hábitat de la vida silvestre, e hidrológica en lo referente al ciclo del agua. En cuanto al arbolado urbano, se consideraron los espacios en que se ubican los parques, jardines y áreas verdes públicas, tomando en cuenta tanto el incremento de la proporción de estos espacios respecto al de las áreas urbanizadas, así como las estrategias para la

conservación de la vegetación nativa existente para el proceso de forestación.

Pero esta política municipal requería también —y esto era menos evidente— de la toma de decisiones gubernativas que proporcionaran certidumbre sobre el destino para tales espacios públicos. Con respecto a la recuperación de la funcionalidad ecológica y el incremento de los espacios arbolados, se requería de un marco jurídico adecuado para conservar y regenerar la vegetación originaria y que se privilegiara la utilización de especies nativas en la forestación urbana, además de establecer la definición de criterios ambientales para la localización de especies según sus servicios ambientales y características físicas (Municipio de León, 2013: 124).

Esta política municipal, particularmente en su componente relativo a la reintroducción de especies nativas al entorno urbano, se consolidó con la publicación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, en junio de 2013. Entre sus planteamientos de acción destaca aumentar la superficie bajo reforestación y restauración de ecosistemas con especies nativas, aptas para las condiciones climáticas regionales. Con ello, la política municipal de conservación de la biodiversidad se articuló con el resto de las acciones estratégicas intersectoriales para la mitigación y adaptación al cambio climático desde lo local.

En términos similares, en diciembre de 2013 fue suscrito el convenio para la ejecución del Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana de León 2013-2022, entre la Semarnat, el Gobierno del Estado de Guanajuato y los municipios de León, Purísima del Rincón, San Francisco del Rincón y Silao. Entre las acciones acordadas se incluyó la elaboración e implementación de un programa de sustitución de especies exóticas por especies nativas en zonas urbanas y rurales, así como la reforestación con especies nativas en zonas con erosión severa identificadas en la zona. Lo anterior permitió articular las medidas y acciones de la política municipal de conservación de la biodiversidad con las medidas y acciones para el mejoramiento de la

calidad del aire previstas en el Programa de Gobierno Municipal 2012-2015.

Implementación de la política municipal para la conservación de la biodiversidad urbana

La implementación del componente relativo a la gestión de los espacios naturales intraurbanos demandó, en primer término, contar con información precisa respecto a la situación de los mismos, ya que incluso los inventarios disponibles en el gobierno municipal eran inconsistentes entre sí, toda vez que habían sido integrados en función de los requerimientos de información de cada una de las dependencias o entidades que los administraban.

Así, la Tesorería Municipal llevaba el padrón inmobiliario del municipio, pero el destino de los inmuebles no estaba precisado en todos los casos; la Dirección General de Desarrollo Urbano sólo tenía el listado de las áreas verdes incorporadas al patrimonio municipal conforme a la normativa en materia de fraccionamientos; la Dirección General de Gestión Ambiental (DGGa) únicamente contaba con la relación de zonas de mantenimiento de áreas ajardinadas; mientras que el Instituto Municipal de Planeación (Implan) tenía identificados los inmuebles a los que se les había asignado el uso del suelo como 'parque metropolitano', 'parque distrital' o 'zona sujeta a plan maestro de Parque Metropolitano Norte' en el Plan de Ordenamiento Territorial y Ecológico (POTE), publicado en 2009.

La imprecisión de la información relativa a estos espacios había generado un estado de incertidumbre que no sólo abonaba a la percepción social de la carencia de parques urbanos (Elías y González, 2006: 48), sino que había facilitado la apropiación de algunas de estas áreas por parte de terceros y favorecía el cambio de destino de los mismos por parte del propio gobierno municipal, ya que para los funcionarios encargados de la administración del patrimonio inmobiliario en cuestión estos bienes representaban un activo que

permitía al municipio hacerse de liquidez o cumplir compromisos contractuales.

Por otra parte, la asignación de uso del suelo como parque metropolitano o distrital en el POTE de 2009 tampoco implicaba certeza sobre tal condición, pues sólo identificaba los bienes susceptibles de ser adquiridos como reservas territoriales, tal como se estipulaba en el propio programa (Municipio de León, 2009: 167), habida cuenta que mediante un trámite seguido ante el Implá era posible gestionar que el ayuntamiento cambiara ese uso del suelo.

Para conciliar la información disponible y elaborar un padrón consolidado de espacios naturales intraurbanos, se conformó un grupo de trabajo con funcionarios de las cuatro instancias municipales anteriormente mencionadas. El inventario resultante fue presentado al ayuntamiento en noviembre de 2014, cuyo pleno determinó asignar el destino del suelo como parque urbano, jardín público o área verde,⁹ a 645 inmuebles municipales, con una superficie total de 2,216,677 m² de suelo urbano.

Asimismo, la tipología de usos del suelo prevista en el POTE de 2009 fue reconfigurada en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET) de 2015. En primer término, se implementó la distinción entre usos y destinos del suelo establecida en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato (CT), asignándose ‘usos del suelo’ a los bienes previstos a dedicarse a fines privados y ‘destinos del suelo’ a aquellos consagrados a fines públicos.

Respecto a la clasificación de usos de suelo, es decir, aquellos inmuebles con fines privados, se incluyeron los de usos forestales —que les fueron asignados a 1,603,400.00 m² de suelo urbano— a fin de visibilizar esta clase de terrenos dentro del centro de población, por ejemplo, laderas intraurbanas con pendientes mayores a 45 grados, en las que se restringió su urbanización, tanto para la prevención de contingencias como por su valor ecológico.

Por lo que hace a los bienes con fines públicos, se les asignó el destino como ‘parque urbano’ a 1,407,489.38 m², como ‘área verde’ a

⁹ Acorde con la tipología de destinos del suelo definida en el artículo 76, fracción II, inciso a, del CT.

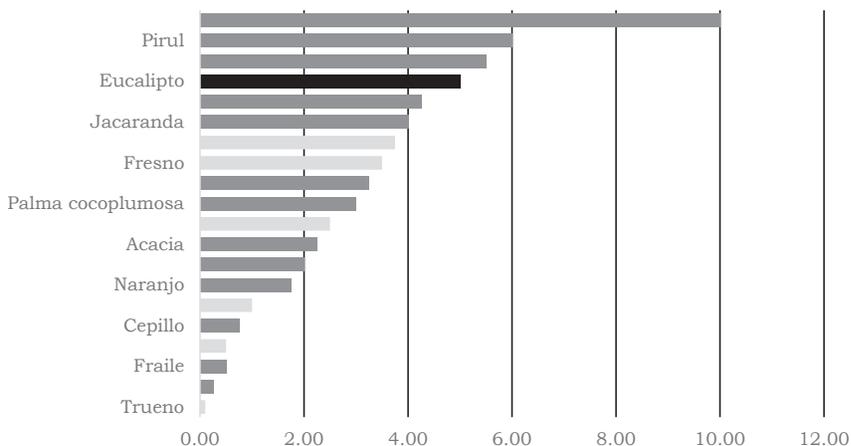
1,155,343.36 m²; los parques lineales en vialidad sumaron una superficie de 489,540 m², mientras se conservó una porción de 8,070 m² con destino para ‘parque metropolitano’. Con ello, a un total de 3,060,442.74 m² de suelo urbano se le asignó alguno de los destinos relativos a la conservación de la biodiversidad urbana.

A esa superficie de suelo público urbano se adicionaron 368,972.85 m² del predio de propiedad municipal identificado como “Cañada Arroyo Hondo”, que se ubica al suroeste de la ciudad y se caracteriza por taludes escarpados, dentro del cual se desarrollan cerca de 50 especies como mezquite (*Prosopis spp.*), pochote (*Ceiba pentandra*), cazahuate (*Ipomoea murucoides*), acebuche (*Forestiera durangensis Standl.*), entre otras. La presencia de esta diversidad de vegetación nativa dentro de la zona urbana, en un predio de propiedad municipal, motivó al ayuntamiento en marzo de 2015 a emitir la declaratoria como área natural protegida y aprobar su programa de manejo, mismos que se publicaron oficialmente en junio de ese año.

Por otra parte, el componente relativo a la reintroducción de especies nativas al entorno urbano también requería que se satisficieran las carencias de información, en particular respecto a la distribución de las especies arbóreas y su taxonomía (Shine *et al.*, 2000: 49). Sobre el primer aspecto, en el diagnóstico de la Estrategia Integral de Áreas Verdes en la ciudad de León (Implan, 2012), se identificó que el arbolado urbano estaba dominado por una reducida gama de especies exóticas (Implan, 2014: 6), destacadamente por ficus (*Ficus benjamina* y *Ficus retusa*), pirules (*Schinus molle* y *Schinus terebinthifolius*), casuarinas (*Casuarina equisetifolia*) y eucaliptos (*Eucalyptus spp.*) (Implan, 2012: 90) (véase Gráfica 1).

Entre las 20 especies con mayor presencia en el arbolado urbano, 14 eran exóticas; de entre ellas las seis más abundantes —casi la tercera parte del arbolado urbano— también lo eran, incluyendo el eucalipto, considerada como una especie invasora. La conservación del arbolado nativo era, en contrapartida, una práctica muy limitada, ya que apenas constituía 9% de la foresta urbana (Implan, 2013: 144), siendo el mezquite el de mayor presencia, seguido del

Gráfica 1. Dominancia de especies en el arbolado urbano en la zona urbana de León, Guanajuato.



Fuente: Adaptado de Implan (2012).

fresno (*Fraxinus uhdei*), mismos que estaban marginados a lotes baldíos o predios abandonados.

Para recabar la información taxonómica de las especies arbóreas en la zona urbana de León, Guanajuato, se elaboró el inventario respectivo mediante recorridos de campo y consultas documentales a estudios técnicos y registros florísticos. En el catálogo publicado¹⁰ se incluyeron 411 plantas —entre árboles, arbustos, herbáceas y plantas de humedad— con las fichas descriptivas respectivas, en las que se incluyó la información disponible para su manejo urbano.

Ese catálogo fue el documento técnico base para la elaboración de la paleta vegetal, diseñada como un instrumento normativo para la determinación de las especies arbóreas susceptibles de plantarse en el entorno urbano, con objeto de conservar y reintroducir las especies nativas, reducir la preminencia de especies exóticas y

¹⁰ La versión digital está publicada en <https://www.implan.gob.mx/publicaciones/estudios-planes-proyectos/desarrollo-sustentable/areasverdesypaisajeurbano/17-catalogo-plantas-silvestres/file.html> (consulta: 22 de mayo de 2020).

prevenir la introducción de aquellas potencialmente invasoras (Shine *et al.*, 2000: 14, 56). Para ello, se requería que la paleta vegetal contase con el sustento jurídico adecuado, por lo que, en octubre de 2013, se presentó la iniciativa del Reglamento para la Gestión Ambiental (RGA), mismo que fue aprobado en noviembre de 2014 y publicado oficialmente en diciembre del mismo año, entrando en vigor en enero de 2015.

En este reglamento se determinó que la paleta vegetal sería emitida a través de disposiciones administrativas de observancia general, a partir de criterios ambientales y paisajistas; el ayuntamiento determinaría las especies de árboles cuya plantación estaría permitida en los espacios naturales intraurbanos, así como en las áreas ajardinadas de los bienes inmuebles de propiedad municipal, y se definen también en este documento los términos, condiciones y especificaciones para esa plantación. Con esa base normativa, la paleta vegetal fue aprobada por el ayuntamiento y publicada oficialmente en diciembre de 2014, entrando en vigencia el 1 de enero de 2015, a la par del propio RGA.

En la paleta vegetal se listaron 138 especies arbóreas, 80% de las cuales son nativas. Debido a las condiciones imperantes en el mercado de especies arbóreas en la región y la falta de información fiable sobre el comportamiento de ciertas especies nativas tanto en su reproducción masiva como en su uso en entornos urbanizados, se recomendó una reintroducción gradual de las especies nativas en esta primera versión de la paleta vegetal.¹¹ Por ello, se incluyeron algunas especies naturalizadas con requerimientos de agua y suelo compatibles con el entorno ecológico del municipio, para las que se establecieron algunas medidas preventivas, como la restricción para que tales especies fuesen plantadas en el margen de corrientes de agua, a fin de controlar su diseminación.

¹¹ La versión digital está publicada en <https://www.leon.gob.mx/leon/modulos/img/adjuntos/adjuntos-26.pdf> (consulta: 22 de mayo de 2020).

Evaluación de la política municipal para la conservación de la biodiversidad urbana

Para la evaluación del componente relativo a la gestión de los espacios naturales intraurbanos hay que apreciar, en primer término, la manera en que se habían asignado los usos del suelo relativos en el POTE de 2009. En el modelo de ordenamiento territorial de ese programa no se distinguía entre los usos y destinos del suelo, lo que ocasionó que se diera un mismo tratamiento a los inmuebles con fines privados y públicos. Esa imprecisión llevó a asignar usos del suelo como “parque metropolitano”, “parque distrital” o “sujeta a plan de manejo de Parque Metropolitano norte” a bienes de propiedad privada. Ello resultó en que, de los 4,140,956.08 m² de suelo urbano con alguno de esos usos, menos de una tercera parte tuviera efectivamente, ese destino.

La superficie de suelo urbano asignado en el POTE de 2009 a espacios naturales era meramente aspiracional. Sólo 1,356,196.08 m² —32.75% del total— eran de propiedad pública y estaban efectivamente destinados para tales espacios,¹² mientras que la mayor parte era de propiedad privada —2,574,660.00 m², esto es, 62.17% del total— y sólo tenía el membrete como espacio natural, pero carecía de ese uso efectivo. Para que pudiera ser destinada a ese propósito era necesario: o bien que fuera adquirida por el municipio y se le asignase ese destino, o que los propietarios la consagraran voluntariamente al mismo.

Además, el padrón de áreas verdes municipales arrojó otra evidencia: varios inmuebles públicos —con una superficie total de 860,480.92 m²— eran parques urbanos o jardines públicos, pero carecían de la asignación formal de ese destino, lo que les dejaba en riesgo de que se les cambiara esa vocación.

El modelo de ordenamiento territorial integrado en el PMDUOET de 2015 cambió la situación imperante. Por principio, distinguió los usos del suelo —con fines privados— de los destinos del mismo —con fines públicos— y se estableció una línea-base en la que

¹² Otros 210,100 m² también eran de propiedad municipal, pero estaban destinados a equipamiento urbano.

Tabla 1. Comparativo del suelo urbano con uso o destino como espacio natural en la zona urbana León, Guanajuato

POTE (2009)				
Uso o destino del suelo*	Superficie (m ²)	Proporción respecto al total de suelo urbano (%)	Superficie de propiedad pública (m ²)	Proporción respecto al total de suelo urbano (%)
Parque metropolitano (Uso)	3,163,801.37	1.459	1,035,301.37	0.477
Parque distrital (Uso)	969,084.71	0.447	312,824.71	0.144
Zona sujeta a plan de manejo de Parque Metropolitano norte (Uso)	8,070.00	0.004	8,070.00	0.004
Total	4,140,956.08	1.910	1,356,196.08	0.625

Fuente: Elaboración propia, a partir de las fuentes mencionadas en la tabla.

3,429,415.59 m² de suelo urbano de propiedad pública estuvieron destinados efectivamente a espacios naturales, en la que se incluyó la superficie con la previa asignación de uso del suelo en el POTE, la de los predios del padrón de áreas verdes municipales que carecían de tal asignación, la de parques lineales en vialidades, supuesto adicionado en el nuevo programa, así como la del área natural protegida “Cañada Arroyo Hondo” (véase Tabla 1).

Con el modelo de ordenamiento territorial implementado en el PMDUOET de 2015 se incrementó en 152.87% la superficie de suelo público urbano destinado a espacios naturales con respecto al del POTE de 2009. Con ello se redujo el déficit de estos espacios con relación al total del suelo urbano —calculado en 216,920,000 m²—, para pasar de un metro cuadrado de espacio natural por cada 159.95 m² de suelo urbano, a un metro cuadrado por cada 63.25 m².

<i>PMDOUET (2015)</i>				
<i>Uso o destino del suelo*</i>	<i>Superficie (m²)</i>	<i>Proporción respecto al total de suelo urbano (%)</i>	<i>Superficie de propiedad pública (m²)</i>	<i>Proporción respecto al total de suelo urbano (%)</i>
Parque urbano (Destino)	1,407,489.38	0.649	1,407,489.38	0.649
Área verde (Destino)	1,155,343.36	0.533	1,155,343.36	0.533
Parque metropolitano (Destino)	8,070.00	0.004	8,070.00	0.004
Parque lineal en vialidad (Destino)	489,540.00	0.226	489,540.00	0.226
ANP "Cañada Arroyo Hondo" (Destino)	368,972.85	0.170	368,972.85	0.170
Forestal (Uso)	1,603,400.00	0.739	0	0.000
Total	5,032,815.59	2.321	3,429,415.59	1.582

También, se pasó de 0.94 m² a 2.39 m² la proporción de área verde pública por habitante,¹³ que si bien significa un incremento sustancial, sigue siendo reducida en consideración con las condiciones ecológicas imperantes en la ciudad, así como con las proyecciones respecto de los efectos del cambio climático en la región.

El suelo público urbano efectivamente destinado a espacios naturales es susceptible de incrementarse con aquellos inmuebles que el municipio adquiera como reserva territorial, o aquellos que reciba en términos de la normativa en materia de fraccionamientos, con particular interés para su conservación en aquellos a los que previamente les ha conferido el uso del suelo forestal en el PMDOUET.

¹³ En 2010, el municipio de León contaba con 1,436,480 habitantes, 93% de los cuales residían en áreas urbanizadas (Inegi, 2011: 45).

Estos espacios, sujetos además a un régimen de forestación acorde con las disposiciones de la paleta vegetal, pueden constituirse en reservorios de la biodiversidad local dentro de la ciudad, ya que la presencia de árboles y arbustos nativos aumenta la presencia de aves y otras especies faunísticas locales (Reyes y Figueroa, 2010: 90).

Resonancia de la política municipal para la conservación de la biodiversidad urbana

En la política pública para la conservación de la biodiversidad urbana la paleta vegetal se ha convertido en su hito. En diciembre de 2016, el Congreso del Estado de Guanajuato recibió una iniciativa para reformar el CT con objeto de reconocer la potestad de los ayuntamientos guanajuatenses para expedir sus propias paletas vegetales. En la exposición de motivos se hizo referencia al instrumento normativo expedido en León, habida cuenta que la definición misma de “paleta vegetal” propuesta en la iniciativa fue la misma que la estipulada en el RGA.

Esta iniciativa contenía dos aspectos adicionales respecto a la política municipal implementada. En primer término, no sólo preveía dar sustento normativo a la propia paleta vegetal, sino también a su documento técnico base que, en la iniciativa, fue identificado como “inventario de especies arbóreas originarias”, mismo que sería emitido por el entonces Instituto de Ecología de Guanajuato¹⁴ una vez que hubiera sido previamente elaborado por éste en coordinación con las autoridades municipales. Este inventario tendría por objeto servir de guía técnica para que cada ayuntamiento expediese la paleta vegetal respectiva a cada municipio.

La otra adición fue la propuesta para facultar al titular del Poder Ejecutivo para “expedir las disposiciones reglamentarias mediante las que se establezca la paleta vegetal aplicable a los espacios naturales localizados fuera de los centros de población”.

¹⁴ Hasta septiembre de 2018, Guanajuato careció de dependencia alguna de la administración pública centralizada que encabezara la política ambiental estatal, misma que estaba a cargo de este organismo descentralizado.

En diciembre de 2017 fue publicado el decreto legislativo mediante el cual fue reformado el CT, cuya vigencia inició en enero de 2018, con el que se reconoció la facultad de los ayuntamientos guanajuatenses para expedir sus propias paletas vegetales. Sin embargo, del texto del decreto legislativo publicado se deducen varias modificaciones a la iniciativa originalmente formulada.

En primer término, fue sustituida tanto la denominación del documento técnico base —ahora identificado como “inventario de especies vegetales nativas”— como los términos para la elaboración y emisión del mismo, ya que correspondía al Instituto de Ecología la formulación de la propuesta respectiva, pero sin la participación de las autoridades municipales. En septiembre de 2018 se decretó la extinción de ese instituto, por lo que tal atribución actualmente corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial. Por su parte, la aprobación y expedición de este inventario compete al titular del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, del decreto aprobado se excluyó la propuesta contenida en la iniciativa para facultar al titular del Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato para “expedir las disposiciones reglamentarias mediante las que se establezca la paleta vegetal aplicable a los espacios naturales localizados fuera de los centros de población”, bajo el supuesto de que la emisión del inventario de especies nativas sería el instrumento suficiente para atender ese propósito.

Posteriormente, en diciembre de 2019, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión recibió la iniciativa con la que se pretende adicionar y reformar diversas disposiciones de la LGEEPA, con objeto de introducir la figura de la paleta vegetal a tal ordenamiento y en cuya exposición de motivos se alude a la decisión legislativa similar tomada por el Congreso del estado de Guanajuato.

Los términos de esta iniciativa guardan gran semejanza con los de la presentada tres años antes al Poder Legislativo guanajuatense, tanto respecto a la definición de la “paleta vegetal”, como a la pretensión para que sean emitidas “las disposiciones reglamentarias mediante las que se establezca la paleta vegetal aplicable a los espacios naturales localizados fuera de los centros de población”,

pero ya no por los titulares de los poderes ejecutivos estatales, sino por el presidente de la república.

El paralelismo entre la iniciativa de reforma a la LGEEPA y la aprobada para modificar el CT hace que resalten profundas diferencias, que se materializan cuando se pretende extrapolar una misma norma desde lo local al ámbito nacional; mientras que tanto la propuesta para que el titular del Poder Ejecutivo de Guanajuato expidiera disposiciones reglamentarias relativas a la paleta vegetal aplicable fuera de los centros de población —supuesto excluido del decreto legislativo aprobado—, como el facultamiento conferido para que emita el inventario de especies nativas, se colocan dentro de los supuestos que conforman el espectro de facultades reservadas por los estados federados en términos del artículo 124 constitucional. Pero la pretensión de conferir tales atribuciones reglamentarias en esta materia al titular del Poder Ejecutivo federal enfrenta diversos riesgos de inconstitucionalidad.

En primer término, las leyes emanadas del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución mexicana, tienen que ceñirse a las “respectivas competencias” que la propia ley fundamental confiere a los diferentes órdenes de gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 de la propia ley fundamental, ya que deben ser expresas las facultades a cargo de las autoridades federales, mientras que las que corresponden a los estados y a los municipios se expanden en los ámbitos de la autodeterminación normativa, que se deduce tanto del propio numeral 124, como del artículo 115, fracción II, de la Constitución mexicana, respectivamente.

Ello significa que para que el Congreso de la Unión pueda estipular en tales leyes generales cualquier atribución a los funcionarios federales, éstas deben estar previa y expresamente conferidas a su favor en la Constitución mexicana y, en el caso particular, en la ley fundamental se carece de asignación expresa para que las autoridades federales definan las especies que pueden ser plantadas en cualquier espacio natural, más allá de aquellos explícitamente considerados de jurisdicción federal. Por ello, la adición propuesta resulta inconstitucional.

Más aún, la atribución para emitir normas que establezcan la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en materia ambiental es exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que la pretensión de que el titular del Poder Ejecutivo federal expida disposiciones reglamentarias en las que establezca alguna paleta vegetal no sólo traspasa el supuesto previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución mexicana, sino que excede los alcances de la propia facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la propia ley fundamental, ya que ésta se circunscribe a proveer la exacta observancia de las leyes en el ámbito de su esfera administrativa, esto es, el de las propias autoridades federales, por lo que tales disposiciones reglamentarias carecerían de aplicabilidad en el ámbito competencial, tanto de estados como de municipios.

En segundo término, para que el Poder Ejecutivo pueda proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de una ley, esto es, para que pueda expedir disposiciones reglamentarias, se requiere —por obvio que parezca— que tales actos legislativos tengan contenidos sustantivos a los que proveer a su observancia, que vayan más allá de la sola mención de un concepto jurídico y de su definición.

Esta iniciativa se complementa con diversas adiciones a la sección relativa al ordenamiento ecológico del territorio. En este supuesto, la imprecisión llega al punto de vincular la aplicación de las paletas vegetales municipales que, conforme a la propia iniciativa, estaría acotada a los centros de población, a la de los programas locales de ordenamiento ecológico del territorio que, en términos de la propia LGEEPA, tienen acotado su ámbito de aplicación fuera de los centros de población.

La iniciativa de reforma a la LGEEPA de diciembre de 2019 genera la percepción de que no podría formularse ninguna propuesta de modificación a esa o alguna otra de las leyes generales en materia ambiental sin que forzosa, e incluso, forzosamente, se tenga que conferir alguna atribución a las autoridades federales, aun cuando éstas carezcan de las facultades constitucionales respectivas.

En este caso lo más adecuado sería dejar que cada estado y cada municipio, en ejercicio de la autonomía normativa y de la libertad configurativa de las que están investidos, normen las especies susceptibles de ser plantadas en sus respectivas circunscripciones, con base en los estudios técnicos correspondientes y en el marco de los compromisos asumidos en el CDB. Si, por el contrario, se consintiera en la reforma a la LGEEPA, habría que acotarla a adicionar los artículos 7° y 8° de la LGEEPA, para reconocer —que no otorgar— los atributos que constitucionalmente ya les corresponden a estados y municipios para tal propósito.

Conclusiones

El combate al deterioro ambiental debe situarse en distintas escalas territoriales y considerar también sus aportes diferenciales (Bassols, 2003: 193); los municipios mexicanos tienen una gran área de actuación, toda vez que en ellos se confrontan los problemas relativos al uso del suelo y, consecuentemente, el de los recursos naturales (Gil, 2007: 259).

Sin embargo, para la conservación de la biodiversidad han sido muy limitadas las funciones que se le han asignado explícitamente a los gobiernos municipales en las leyes generales en materia ambiental. Aun así, al amparo del artículo 115, fracción II de la Constitución, los municipios pueden sustentar los ámbitos de actuación que la problemática ambiental localmente requiera, más allá de los regímenes excluyentes de competencias estipulados en tales ordenamientos.

Si bien la política municipal para la conservación de la biodiversidad urbana implementada en León, Guanajuato, entre 2012 y 2015 no agotó todos los objetivos de conservación establecidos en el CDB, fueron las condiciones ecológicas locales y su percepción social las que decantaron que esa acción pública se enfocara en la gestión de los espacios naturales intraurbanos, la reintroducción de especies nativas al entorno urbano y la actualización del marco normativo.

Así, el primer componente de esa política se dirigió a incrementar la superficie efectiva de espacios naturales dentro del centro de población, lo que brindó certidumbre respecto al destino del suelo otorgado a esos bienes inmuebles de propiedad pública, mismos que pueden constituirse en reservorios de la biodiversidad local, en función de la ubicación y las características del espacio físico destinado para tal efecto, la proporción del mismo respecto de las áreas urbanizadas, así como de las estrategias que se implementen para la conservación de la vegetación existente y para su forestación con especies nativas.

Las ciudades tienen un papel clave en la protección al ambiente, pero para ello habrá que dejar de percibir las como fenómenos ecológicamente aislado; es necesario empezar por entender el desarrollo urbano como parte integrante de la gestión pública ambiental, a fin de implementar estrategias de ordenamiento territorial efectivamente sustentables que, por principio, orienten la consolidación urbana no sólo para el aprovechamiento del suelo y la infraestructura urbanas subutilizadas, sino también para acotar el crecimiento de las ciudades sobre los espacios naturales intra y periurbanos que aún conservan vegetación nativa y que forman parte del patrimonio natural de las comunidades locales.

La paleta vegetal se ha convertido en el hito de la política para la conservación de la biodiversidad urbana. Este instrumento no fue diseñado sólo como un simple catálogo de especies, sino como un mecanismo normativo para seleccionar, a partir de una base técnica, el árbol adecuado para el sitio adecuado, en función de los servicios ambientales requeridos. La prevención es más rentable y más recomendable desde el punto de vista ecológico que las medidas correctivas adoptadas tras la introducción de las especies exóticas invasoras (Shine *et al.*, 2000: 41); esta es la otra aportación de la paleta vegetal, que fue diseñada tanto para fomentar la recuperación y conservación de las especies nativas, como para prevenir la introducción de especies exóticas potencialmente invasoras.

Como instrumento de la política ambiental, la paleta vegetal es insuficiente por sí misma para promover la conservación de la biodiversidad urbana; requiere estar apuntalada con otras acciones,

igualmente locales, como la protección a los espacios naturales en que se desarrolla la vegetación nativa, la conservación de ecosistemas originales ubicados dentro de las zonas urbanas, la ampliación y mejoramiento de los espacios urbanos en que las especies nativas son forestadas, el fomento al conocimiento sobre la vegetación nativa y su importancia para los ecosistemas locales, así como la integración de la propia paleta vegetal y de los demás componentes de esta política pública en la normativa local para sustentar la gestión de largo plazo para la conservación de la biodiversidad urbana.

Bibliografía

- Aguirre, A. *et al.* (2009), “Especies exóticas invasoras: impactos sobre las poblaciones de flora y fauna, los procesos ecológicos y la economía”, *Capital natural de México, v. II: Estado de conservación y tendencias de cambio* (277-318), México, Conabio.
- Azuela, Antonio (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, Fontamara/UNAM.
- (2001), “Una torre de Babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano”, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente* (pp. 205-229), México, El Colegio de México/CE.R.FE.
- (1995), “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”, *PEMEX: ambiente y energía. Los retos del futuro* (pp. 13-34), México, Universidad Nacional Autónoma de México/Petróleos Mexicanos.
- Azuela, Antonio *et al.* (2008), “Una década de transformaciones en el régimen jurídico del uso de la biodiversidad”, *Capital natural de México, v. III: Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad* (pp. 259-282), México, Conabio.
- Bassols, Mario (2003), “Política ambiental municipal. Del discurso a la práctica”, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (pp. 191-229), México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.

- Brañes, Raúl (2000), *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica/Fundación Mexicana para la Educación Ambiental.
- Canosa, Raúl (2002), “Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales”, *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 119-166), México, UNAM.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad [Conabio] (2010), *Estrategia Nacional sobre Especies Invasoras en México. Prevención, control y erradicación*, México, Conabio.
- Díaz, Martín (2012), *Ensayos sobre la propiedad*, México, UNAM.
- Elías, Mónica y Ernesto González (2006), *León: una mirada al espejo*, León, Guanajuato, Universidad Iberoamericana León.
- García, Fidel (2016), “Riesgo ambiental y vulnerabilidad social en entornos urbanos: un estudio de caso en León, Guanajuato”, *A cien años de la Constitución de 1917*, t. I. (pp. 393-412), México, Themis.
- Gil, Miguel Ángel (2007), *Crónica ambiental. Gestión pública de políticas ambientales en México*, México, Fondo de Cultura Económica/Semarnat.
- Instituto Nacional de Planeación [Implan] (2012), *Estrategia Integral de Áreas Verdes en la ciudad de León*, León, Guanajuato, Implan.
- (2013), *Diagnóstico ambiental. Municipio de León, Guanajuato. Informe final*, León, Guanajuato, Implan.
- (2014), *Plantas silvestres en el paisaje urbano*, León, Guanajuato, Implan.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi] (2011), *Panorama sociodemográfico de Guanajuato*. México, Inegi.
- Municipio de León (2015a), *Libro blanco de la gestión ambiental municipal*, León, Guanajuato, Municipio de León.
- (2015b), *Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial*, León, Guanajuato, Municipio de León.
- (2013), *Programa de Gobierno Municipal 2012-2015*, León, Guanajuato, Municipio de León.

- (2009), *Plan de Ordenamiento Territorial y Ecológico para el Municipio de León, Guanajuato*. León, Implan.
- Pérez, Efraín (2000), *Derecho ambiental*, Bogotá, McGraw-Hill.
- Reyes, Sonia e Isabel Figueroa (2010), “Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile”, *EURE*, vol. 36, núm. 109, pp. 89-110.
- Shine, Clare *et al.* (2000), *Guía para la elaboración de marcos jurídicos e institucionales relativos a las especies exóticas invasoras*, Gland, Suiza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- Ugalde, Vicente (2011), “¿Hacia una ciudad sostenible en México?”, *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto* (pp. 248-288), México: Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

La apuesta por la democracia participativa: balance de una nueva faceta de los gobiernos progresistas de la Ciudad de México

Óscar Flores-Jáuregui*

Resumen: La Constitución de la Ciudad de México garantiza el derecho al “buen gobierno” y el derecho a la “rendición de cuentas”. Para hacerlos valer no sólo deben intervenir las instituciones representativas, sino que también se debe echar mano de la participación social efectiva, que incorpore las funciones de exigencia y control por el cumplimiento de los mandatos constitucionales, más allá de voto. En este artículo se desentraña la naturaleza de las instituciones de la democracia participativa y directa en el contexto del cambio político de la capital del país; asimismo, se plantea su viabilidad para responder a los retos que han enfrentado los gobiernos electos democráticamente y que ha encabezado el gobierno de la ciudad desde 1997.

Palabras clave: Ciudad de México, constitución de la Ciudad de México, buen gobierno, democracia participativa, democracia directa, gobiernos progresistas.

The Commitment to participatory democracy: assessment of a new facet of governments progressives from México City

Abstract: The Constitution of Mexico City guarantees the right to “good government” and the right to “accountability”, to enforce them, not only representative institutions must intervene, but also, they must take advantage of the effective social participation that incorporate the functions of demand and control for constitutional mandates, beyond voting. This article explores the nature of the

* Óscar Flores-Jáuregui. Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades, profesor visitante del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Correo electrónico: oflores@correo.cua.uam.mx

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 13, núm. 27, ene.-abr. 2020, pp. 47-74. Fecha de recepción: 28 de febrero de 2020. Fecha de aceptación: 4 de abril de 2020.

institutions of participatory and direct democracy in the context of political change in the country's capital, and discusses their viability to respond to the challenges that democratically elected governments have faced and that have led the city since 1997.

Key Words: Mexico City, Mexico City constitution, good governance, participatory democracy, direct democracy, progresist government.

Introducción

La Constitución de la Ciudad de México (de ahora en adelante CDMX), es el documento jurídico fundamental de la capital del país, documento progresista e innovador. No sólo reconoce a la Ciudad de México como una entidad federativa con una estructura de gobierno propio, una organización política y administrativa, cuya base territorial son las demarcaciones denominadas alcaldías, sino que otorga y garantiza a los habitantes un conjunto de derechos humanos fundamentales y prerrogativas políticas de vanguardia en toda Latinoamérica (Gobierno de la Ciudad de México, 2018).

El llamado derecho al “buen gobierno” y a la “rendición de cuentas” son principios consagrados en la nueva constitución de la CDMX; para hacerlos valer no basta con elecciones libres, limpias y competitivas, sino que también se requiere de la participación social efectiva que permita incorporar las funciones de exigencia y control por el cumplimiento de los mandatos constitucionales, es decir, se demanda más allá del voto. ¿De qué manera se ejercitan estos derechos civiles?, ¿cuál ha sido el camino para devolver la ciudadanía y los derechos políticos a los habitantes de la CDMX?, ¿cuáles son los principios y los principales mecanismos que orientan la democracia participativa y directa, y que constituyen el sello distintivo de los gobiernos progresistas en dicha entidad?

El objetivo del presente artículo es demostrar que la liberalización del régimen político posrevolucionario de la capital del país, hasta la instauración de la nueva constitución de la CDMX, ha sido un camino largo, y que la consolidación de la democracia participativa y directa si bien es una impronta en la vida cívica de la

capital, es necesaria al fin y al cabo para la consolidación de la nueva legitimidad democrática de los “autodenominados” gobiernos de “izquierda progresista” que han encabezado el gobierno del centro político y económico más importante del país desde 1997.

Este artículo se divide en tres partes. La primera se ocupa de los principales antecedentes y contenidos de las reformas políticas sucesivas que se dieron en la capital del país, desde que en 1928 Álvaro Obregón desapareció las municipalidades, y encomendó el gobierno de la ciudad a un regente, hasta la instauración de la nueva constitución de la Ciudad de México, que reconoce al centro político y económico más importante de la nación como su capital, sede de los poderes federales y como una entidad integrante de la federación. Dichas reformas transformaron paulatinamente, tanto la forma de gobierno y las estructuras de los poderes de representación, como el ámbito de la ciudadanía, mediante el reconocimiento de nuevos derechos que dieron vida a nuevas instituciones, agencias y dispositivos de participación ciudadana. En un segundo momento, el artículo explora las características que tiene el régimen de participación ciudadana en la CDMX, resaltando sus principios, el marco normativo y la legislación que dio vida a las nuevas figuras de representación y articulación ciudadana, así como a los principales mecanismos de democracia directa, pensados de abajo hacia arriba, para favorecer el contacto directo entre gobernantes y gobernados para favorecer el “buen gobierno” y la “rendición de cuentas”. En la tercera parte del trabajo, y a manera de conclusión, se plantea la perspectiva y la viabilidad de las instituciones de participación ciudadana para hacer frente a los retos de la administración pública, el gobierno local y a la agenda de gobierno de la Ciudad de México.

Cambio político en la Ciudad de México.

El restablecimiento de la soberanía en la capital del país

El régimen de cambio político en la CDMX tiene un sello distintivo que denota dos tendencias fundamentales. Primero, un proceso de

democratización de arriba hacia abajo por lo que toca a la transformación del gobierno de la Ciudad de México y de sus órganos representativos, con base en una serie de reformas políticas que implicaron un esfuerzo por restaurar la soberanía de los poderes públicos locales; además de la preocupación para que sus habitantes recuperaran la calidad de la ciudadanía, que se perdió en el momento en que el general Álvaro Obregón encomendó el gobierno de la ciudad a una regencia dependiente de la voluntad del presidente de la república. Este proceso se vino desarrollando de manera intensa a partir de 1987, año en que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y no ha parado su marcha hasta la actualidad. Y segundo, este proceso de transformación denota un camino hacia la democratización de abajo hacia arriba. Desde la llegada del primer partido de oposición a la cabeza del gobierno en 1997, la administración observó un panorama favorable para promover e intensificar la participación ciudadana, que es percibida como un activo o ingrediente necesario para fortalecer las áreas sustanciales de la política y legitimar las acciones de gobierno. La adopción de esta estrategia condujo a la incorporación paulatina de las instancias de representación y participación ciudadana, pensadas para operar fuera de la esfera estatal tradicional, así como de mecanismos de democracia directa pensados para descentralizar y legitimar en público la acción gubernamental. Estas iniciativas ampliaron y dieron otra faceta al repertorio de derechos políticos y civiles de los habitantes de la capital, más allá de la prerrogativa de salir a votar. Así, la participación ciudadana se ha convertido en un sello personal de las cuatro administraciones perredistas que han gobernado la ciudad desde 1997, lo que podemos constatar si revisamos que cada uno de los planes y programa de gobierno incorporaron siempre este ingrediente.

La figura jurídico-política que antecede al hoy “Estado Ciudad de México” fue el extinto Distrito Federal. En 1928 Álvaro Obregón desapareció las municipalidades del Distrito Federal, y encomendó el gobierno de la entidad a la figura de un “regente” designado directamente por el presidente de la república. Desde ese momento, la administración de los diversos territorios que componían al Distrito

Federal fue encargada a los órganos territoriales desconcentrados comúnmente llamados *delegaciones*, cuya cabeza, precisamente el delegado, era designado directamente desde el Departamento del Distrito Federal. De esta forma, pasó a ser un apéndice administrativo del gobierno federal.¹

Aquí ubicamos cinco momentos importantes en la vida política de la Ciudad de México después del Estado posrevolucionario. El primero de ellos tuvo lugar en el año de 1987, cuando se dio el primer intento por recuperar los poderes públicos locales y “devolver” la ciudadanía a sus habitantes. Dicha iniciativa se llevó a cabo en el marco de una reforma político-electoral de alcance nacional que “[...] culminó con la aprobación del Código Federal Electoral el 12 de diciembre de 1987 y la adición de un libro noveno el 6 de enero de 1988 en la que se estableció la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”. A pesar del carácter restringido de dicho órgano, al no contar con las mismas facultades que el resto de los congresos de los estados, representó el primer paso hacia la creación de poderes locales en la entidad (Lujan, 2005: 92-93).

De acuerdo con esta autora, la Asamblea de Representantes reunió atribuciones para dictar bandos y ordenanzas de carácter general tendientes a regular la convivencia pública, pero las facultades de aprobar leyes para el Distrito Federal, como el Presupuesto de Egresos, La Ley de Ingreso y la Glosa de la Cuenta Pública Anual, continuaron en manos del Congreso de la Unión, a diferencia del resto de los congresos locales que sí disponían de dichas atribuciones.

A partir de 1987 las reformas políticas, que no se detendrían, se encaminaron a crear “[...] espacios *sui generis* de gobierno, representación y participación de carácter local. Estos espacios han generado instituciones de gobierno y representación electas por los habitantes de la entidad, pero con facultades limitadas en relación con las que se otorgan a los ámbitos local y municipal del resto de las entidades” (Luján, 2005: 92).

¹ El 12 de mayo de 1928 la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma constitucional enviada por el entonces presidente Álvaro Obregón, en la que se estableció la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal.

El segundo momento político de trascendencia que modificó radicalmente la naturaleza política de la capital se dio en 1994, cuando el Congreso de la Unión aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La importancia de este documento radica en que se le reconocieron facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, es decir, que los decretos de ley de su competencia son normas de carácter general con un rango superior que los bandos y ordenanzas que había establecido la reforma de 1987, ya que estos últimos eran disposiciones de carácter administrativo.

Es en este momento donde se ubica el antecedente más importante en materia de participación ciudadana en la entidad, ya que en el nuevo estatuto se crearon las figuras de los Consejos Ciudadanos, en su calidad de órganos de representación y participación vecinal. Un año más tarde, la Asamblea de Representantes aprobó la ley reglamentaria de las disposiciones relativas a la participación ciudadana, denominada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. La innovación más importante de esta ley fue la creación de 16 Consejos Ciudadanos que se integrarían por consejeros electos por voto directo de los habitantes, con atribuciones para participar de la gestión, supervisión, y en su caso, consulta o aprobación de los programas delegacionales. El primer Consejo Ciudadano fue electo en diciembre de ese mismo año, y constituye el antecedente de lo que después serían los Comités Ciudadanos. Además, se incorporó en la ley el plebiscito, que se convertiría a la postre en una figura emblemática en el ámbito de la participación ciudadana en el Distrito Federal (IEDF, 2011b: 15; Luján, 2005: 93).

El tercer momento decisivo que transformó políticamente al Distrito Federal tuvo lugar en 1996, en el marco de una reforma constitucional en materia político electoral de alcance federal, la cual incluyó un capítulo en donde la Asamblea de Representantes pasó a llamarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); al tiempo que se aseguró la elección popular y directa del jefe de gobierno para 1997, quien sustituyó al regente del Departamento del Distrito Federal; asimismo, se incorporó la elección popular y directa de los delegados en cada una de las demarcaciones territoriales a partir del año 2000, quienes ya no serían designados desde el gobierno central.

Dentro de esta tercera etapa crítica de la vida política de la capital, en 1997 se llevó a cabo la reforma al estatuto de gobierno del Distrito Federal, en donde se le reconoció a dicha entidad personalidad jurídica y patrimonio propio, se sentaron las bases de la organización y competencia de sus órganos de gobierno locales, así como los derechos y obligaciones de sus habitantes. Con esta reforma desaparece el Departamento del Distrito Federal en el ámbito de la administración pública federal centralizada y la entidad pasó a ser el Gobierno del Distrito Federal, como sujeto de derecho político y con goce de autonomía administrativa y de gestión.

En materia de participación ciudadana, en el año de 1998, la ALDF aprueba la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en la que destaca la creación de los “Comités Vecinales” como órganos de representación y participación vecinal elegidos por la ciudadanía, que sustituyen a los “Consejos Ciudadanos”. Como mecanismos de democracia directa se incorporan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular (IEDF, 2011b: 15).²

Durante la primera década del nuevo milenio, hubo más modificaciones que trascienden en el ámbito de la participación ciudadana en el Distrito Federal y que fueron pensadas para consolidar las instituciones ciudadanas y la democracia directa. Es aquí donde se sitúa el cuarto momento importante en la vida cívica democrática de la capital del país. En 2004 se aprueba la tercera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la que establece el derecho de los habitantes de la entidad a intervenir y participar en las decisiones públicas, así como en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, por medio de los instrumentos de participación ciudadana, tales como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, ya existentes, y a los cuales se adicionan la asamblea ciudadana para la información y rendición de cuentas y la red de contralorías ciudadanas.

Por otro lado, en esta nueva ley destaca la nueva denominación del Comité Ciudadano y de los Consejos de los Pueblos: los primeros representan a las colonias y los segundos representan los usos y costumbres de los pueblos originarios; así como la

² Es abrogada la ley de Participación Ciudadana de 1995.

denominación de las comisiones internas de apoyo comunitario, mejor conocidas como Jefaturas de Manzana. Finalmente, para facilitar la comunicación y el contacto de estos órganos con las autoridades delegacionales, se prevé la figura del Consejo Ciudadano Delegacional, el cual habla en nombre y representación de los Comités Ciudadanos y/o Consejos de los Pueblos, que integran cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal. Cabe insistir en que todos estos órganos no forman parte de la estructura gubernamental de las delegaciones. “Derivado de las modificaciones realizadas a la Ley entre 2002 y 2007, no hubo en esos años elecciones para la renovación trianual de los comités vecinales, quedando vigentes los existentes hasta que se publicaron las reformas de 2010” (IEDF, 2011b: 15-16).

En 2010, y de acuerdo con el IEDF (2011b: 16), se incluyeron a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal disposiciones relativas a la operación y funcionamiento de los Comités Ciudadanos, los Consejos de los Pueblos, los Jefes de Manzana y los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Al respecto, se dispuso la organización del proceso participativo para elegir en ese mismo año a 1,815 órganos de representación ciudadana en las colonias y/o pueblos originarios del Distrito Federal, de los cuales resultaron electos 1,740 con el voto de los ciudadanos. También se incorporó la posibilidad de reelección de los integrantes de los comités y consejos. En este mismo año la ALDF estableció en la Ley de Presupuesto Participativo, que 3% de los recursos que se destinaran a cada una de las delegaciones fuera empleado en lo que decidiera la ciudadanía en ese momento.

El quinto y último momento político de trascendencia que modificó radicalmente la naturaleza del Distrito Federal tuvo lugar en enero de 2016, con motivo de una reforma constitucional que había sido muy esperada y cuyo propósito era devolver personalidad al centro político y económico más importante del país, así como reconocer la ciudadanía plena de sus habitantes, pues hasta entonces éstos no contaban con una carta de derechos políticos fundamentales como con la que cuentan hoy en día. Con la modificación al artículo 122 de la carta magna, se abroga el Estatuto de Gobierno

del Distrito Federal y, finalmente, se le reconoce el derecho político de ser un estado más integrante de la federación; con ello se hace posible contar con una constitución local propia y un congreso local con atribuciones para modificar las leyes constitucionales que habrán de regir a la capital.

El 5 de junio de 2016 se llevó a cabo la jornada electoral para elegir al cuerpo honorífico que integró el Congreso Constituyente y que expidió la constitución que hoy gobierna a la Ciudad de México, la cual entró en vigor a partir del 17 de septiembre de 2018.³ Con esta modificación desapareció el Distrito Federal y se erigió el estado Ciudad de México.⁴ Por lo que toca a las delegaciones, pasaron a convertirse en demarcaciones territoriales, gobernadas por un cuerpo colegiado denominado alcaldía, electo por voto directo de los habitantes. Estará integrado por un alcalde y un determinado número de concejales que no podrán ser menor de 10 ni mayor de 15 (artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), esquema muy parecido al que opera en los ayuntamientos de los municipios del resto del país.

Para el 12 de agosto de 2019 entra en vigor la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la cual sustituye a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y trae consigo algunos cambios en materia de participación. De igual manera, dicho ordenamiento tiene previsto que en la CDMX, junto a la democracia representativa tradicional, en donde el ejercicio del poder público se da por medio de representantes (elegidos con nuestro voto) y que fungen como portavoces de intereses generales, coexisten otros dos tipos de democracia: por un lado, la democracia directa, aquella en que los ciudadanos pueden pronunciarse mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones

³ Excepto por lo que hace a la materia electoral, que estuvo vigente a partir del día siguiente al de su publicación que fue el 6 de febrero de 2017 (artículo primero de las disposiciones transitorias de la Constitución de la CDMX). El Congreso Constituyente tiene como única facultad expedir la constitución que habrá de regir la Ciudad de México; terminada su función, desaparece. El congreso local ejercerá sus funciones en los términos y límites que marca la constitución del nuevo estado.

⁴ Las normas relativas a la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Alcaldías de la Ciudad de México fueron aplicables a partir del proceso electoral 2017-2018 (segundo artículo transitorio de la constitución de la CDMX).

del poder público, sin intermediarios; y por el otro encontramos la democracia participativa, la cual reconoce el derecho a la participación individual o colectiva para influir en las decisiones públicas que afectan a algún ámbito territorial mediante ciertos mecanismos diseñados para tal efecto bajo la lógica de la solidaridad y la corresponsabilidad.

Como se ha apreciado, el régimen jurídico político de la CDMX ha tenido una trayectoria de cambio político vertiginoso. Desde 1929, cuando fueron suprimidos los poderes públicos en la ciudad y se encomendó el gobierno a un regente designado por el presidente de la república, en un esfuerzo por devolver los poderes públicos locales al centro político y económico más importante del país y “regresar la ciudadanía” a sus habitantes, la entidad se ha visto envuelta en un vaivén de transformaciones políticas radicales que han marcado, a su vez, las nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados, además de la forma de hacer política en la ciudad.

Régimen de la Constitución de la Ciudad de México

El 29 de enero de 2016 se publicó el decreto de reforma política de la Ciudad de México en el *Diario Oficial de la Federación*, en el que se establece que mantendrá su condición de capital del país y seguirá siendo la sede de los Poderes de la Unión. Entre los principales cambios destacan: el centro político y económico más importante del país cuenta ahora con su propia constitución política, que otorga a la capital la calidad de entidad federativa “libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”.⁵ Por otro lado, instaura su forma de gobierno y organización político-administrativa, pero lo más importante es que otorga a todos sus habitantes:

Un conjunto de derechos fundamentales e incluyentes, entre ellos a la alimentación, a la vivienda, los derechos de los grupos indígenas,

⁵ A diferencia de lo que ocurría hasta ahora, el Jefe de Gobierno puede nombrar a quien será titular de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad (la facultad para removerlo la conservará el presidente de la república). El congreso local elegirá a quien ocupe el cargo de Fiscal General de Justicia.

de las personas afrodescendientes, el derecho a la muerte digna, así como el matrimonio civil igualitario; así mismo dispone la exigibilidad y justiciabilidad de estos derechos, es decir, que se puede exigir su cumplimiento, si es necesario, incluso a través de medios judiciales (IECM, 2018).

Esta coyuntura es de la mayor importancia, porque el documento que gobernaba anteriormente a la capital del país, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no tenía el rango de la constitución para la Ciudad de México. El estatuto en mención consistía en un documento solemne que organizaba y regulaba el funcionamiento de los poderes públicos de la entidad y su relación jurídica con los particulares. Cabe destacar que dicho ordenamiento era expedido por decreto del Congreso de la Unión, acción por la cual el Distrito Federal estaba a “merced” de la federación, de manera que era considerado como un apéndice del gobierno federal. En consecuencia, sus habitantes fueron tratados como ciudadanos “de segunda.”

La constitución de la Ciudad de México es un documento que, en pleno ejercicio de la soberanía de los habitantes de la capital, materializa sus decisiones políticas fundamentales, esto es, la aceptación de una constitución local y el establecimiento de un régimen propio de gobierno, todo ello para salvaguardar una serie de garantías individuales y derechos políticos fundamentales. Así, la constitución es esencialmente la declaración de una serie de derechos individuales y colectivos de los habitantes de la capital de carácter progresista, y a la vez una institución originalmente garantista para tutelarlos y hacerlos valer, todo ello con arreglo a una forma de gobierno propio y a una base organizativa y administrativa en particular. Destaca la creación de un congreso propio con facultades para modificar las normas fundamentales y secundarias en el ámbito de su respectiva competencia.

De esa forma la nueva constitución tutela los derechos y las libertades políticas de las personas. De la misma manera plasma las aspiraciones y los objetivos que habrá de perseguir la Ciudad de México, tales como ser una ciudad garantista (art. 5); de libertades y

derechos (art. 6); democrática (art. 7); educadora y del conocimiento (art. 8), solidaria (art. 9); productiva (art. 10); incluyente (art. 11); habitable (art. 13); segura (art. 14), y global (art. 20).

La constitución de “La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad, que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente (art. 12) (IECM, 2018).” Por otro lado, en su artículo 2, la constitución acepta que la Ciudad de México tiene una composición plurilingüe, pluriétnica, y pluricultural y se enriquece con el tránsito y la migración, por lo cual establece que “la ciudad es un espacio abierto a las personas desplazadas del interior de la república y también a las que vienen del extranjero, siempre y cuando cumplan los requisitos legales...” (IECDMX, 2018).

Uno de los pilares de la nueva constitución es el derecho a la educación en todos los niveles, así como al conocimiento y al aprendizaje continuo. La educación pública será gratuita, laica, inclusiva, intercultural, pertinente y de calidad, pero su impacto es trascendente, porque abrirá camino hacia la igualdad de oportunidades y la disminución de desigualdades (art. 8).

Además de consagrar el derecho a la educación, y en un genuino afán por visualizar la integridad de las personas, en su art. 9 incorpora el derecho a la vida digna y derecho al cuidado en un sentido amplio:

Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que progresivamente se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales. De la misma manera, la Constitución reconoce que toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades, de manera progresiva, fomentarán la disponibilidad, la distribución y el abastecimiento equitativo y oportuno de alimentos nutritivos y de calidad, se estable-

cerá un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles y pertinentes, suficientes y de calidad para garantizar una vida digna (IECDMX, 2018).

En esta tesitura, cabe resaltar la vocación del texto fundamental por hacer valer una serie de derechos de cuarta generación o de “avanzada”, como lo es el derecho al medio ambiente sano. El ordenamiento señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, y reconoce a la naturaleza, conformada por todos sus ecosistemas y especies, como un ente colectivo sujeto de derechos (arts. 13 y 16).

Por lo que toca al derecho al espacio público, la constitución de la CDMX garantiza el uso de espacios públicos para la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades políticas y sociales, y establece que las autoridades de la ciudad promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, igualdad, de inclusión, accesibilidad y diseño universal (art. 13).

En el ámbito de las artes, la ciencia y la cultura, se señala que toda persona, grupo o comunidad, tiene el derecho de acceso a la cultura y a que se respete su identidad cultural. El arte y la ciencia son libres y queda prohibida toda forma de censura. El gobierno de la ciudad otorgará estímulos fiscales para el apoyo y el fomento a la creación y la difusión del arte y la cultura (art. 8).

La democracia indirecta y las instituciones representativas

La nueva constitución para la CDMX consagra el principio republicano de la división de poderes, los cuales son instituidos por obra e intervención directa del nuevo ordenamiento fundamental. De esa manera, la ciudadanía elige con su voto directo a:

- a) La Jefa o el Jefe de Gobierno, cada seis años (art. 32);
- b) 66 diputaciones al congreso de la Ciudad de México electas cada tres años; 50% por el principio de mayoría relativa y 50% por el principio de representación proporcional (art. 29);

- c) 16 alcaldes cada tres años (art. 53);
- d) De 10 a 15 concejales, dependiendo de la alcaldía cada tres años: una parte (60%) por el principio de mayoría relativa, y otra (40%) por el de representación proporcional (art. 53). Cabe mencionar que, conforme a dichas disposiciones, para el 2018 todos los consejos deberán estar conformados por 10 integrantes.

Alcaldías de la Ciudad de México.

Integración, funcionamiento y atribuciones

En virtud de la reforma al régimen de la Ciudad de México en cuestión, a partir de 2018 las entonces delegaciones políticas pasan a ser alcaldías.⁶ De acuerdo con el artículo 53, éstas son demarcaciones territoriales, su gobierno se integra por una alcaldesa o alcalde y un consejo, mismo que no podrá tener menos de 10 integrantes ni más de 15, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años por medio de planillas de 7 a 10 candidatos (alternando fórmulas de mujeres y de hombres), uno de los cuales debe ser joven (entre 18 y 29 años). Quienes integren los consejos se elegirán a partir de estas planillas, 60% por el principio de mayoría relativa y 40% por el de representación proporcional. El número de alcaldías corresponde al número de lo que antes eran delegaciones políticas, es decir, dieciséis.

De acuerdo con la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México, el consejo supervisará y evaluará las acciones de gobierno y la forma en que se administra el dinero público (art. 81). También aprobará el proyecto del presupuesto de egresos de la alcaldía (art. 81), pero en ningún momento ejercerán funciones de gobierno o administración pública (art 83).

Las alcaldías serán autónomas en su gobierno interior, independientes en el manejo de sus propios recursos, podrán asignar

⁶ De acuerdo con la primera disposición transitoria, la Constitución Política de la Ciudad de México entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación. El segundo artículo transitorio señala que las normas relativas a la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las alcaldías de la Ciudad de México serían aplicables a partir del proceso electoral 2017-2018.

su presupuesto sin depender de la jefatura de gobierno (art. 55, numeral 1). De acuerdo con dicho artículo, inciso a, numeral 12 de la constitución, entre las funciones administrativas sustantivas que deben atender las alcaldías se encuentran:

- a) Gobierno y régimen interior;
- b) Obra pública y desarrollo urbano;
- c) Servicios públicos;
- d) Movilidad;
- e) Vía pública;
- f) Espacio público;
- g) Seguridad ciudadana;
- h) Desarrollo económico y social;
- i) Educación, cultura y deporte;
- j) Protección al medio ambiente;
- k) Asuntos jurídicos;
- l) Rendición de cuentas y participación social;
- m) Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- n) Alcaldía digital;
- o) Servicios locales de salud.

Atribuciones de los consejos de las alcaldías

Los planes de desarrollo de las alcaldías deben considerar el sistema de planeación y evaluación para toda la ciudad, armonizarlos y elaborarlos con la participación ciudadana (art. 53). Dentro de las funciones de planeación, los consejos tienen atribuciones para opinar sobre cambios en el uso de suelo y la concesión de servicios públicos (fracciones IV y VI, respectivamente, de la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México). Pueden celebrar audiencias públicas y convocar a las autoridades de los pueblos y barrios originarios, así como a las comunidades indígenas residentes, a participar en las sesiones del consejo, con voz, pero sin voto (fracción XII). Además, cuando se trate de obras de alto impacto para la comunidad, pueden solicitar a la alcaldía que convoque a poner

en marcha alguno de los mecanismos de participación ciudadana previstos (fracción XVIII). En las sesiones del consejo de cada alcaldía habrá, para quienes así lo soliciten, una silla ciudadana, que participará únicamente con voz, pero sin voto.

Cabildo de la ciudad

El artículo 54 de la constitución dispone la creación de un cabildo. Lo define como un consejo de alcaldes con las funciones de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México y de las propias alcaldías. Entre otras cosas, el cabildo está facultado para:

- a) Acordar políticas, programas y acciones para el desarrollo de infraestructura, servicios, y otras actividades de interés para la ciudad;
- b) Establecer esquemas de coordinación entre las alcaldías mismas y entre éstas con la administración pública local;
- c) Acordar inversiones con respecto a obras y acciones;
- d) Adoptar acuerdos en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito.

También en las sesiones de cabildo de la ciudad habrá una silla ciudadana para quienes soliciten participar únicamente con voz.

Retorno a Atenas. El régimen de la democracia participativa y directa en la Ciudad de México

En la CDMX, y de acuerdo con la ley secundaria vigente en la materia, la participación ciudadana se debe entender como:

[...] el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y

actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (artículo 3, Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México).

Estas nociones coinciden con Hevia y Vergara-Lope (2011), quienes definen participación ciudadana como “el derecho que tienen grupos y personas a incidir en el espacio público”. Como puede apreciarse en las definiciones anteriores, el régimen de participación ciudadana debe cumplir tres claras exigencias: 1) el reconocimiento de nuevos actores políticos que actúan desde la esfera no estatal y que irrumpen en la escena democrática; 2) el derecho de estos sujetos a incidir en el espacio público, no sólo por medio del voto, prerrogativa que se ejercita esporádicamente, sino en su intervención permanente en el proceso de toma de decisiones, tanto en los momentos *ex ante*, *durante*, y *ex post* del ciclo de las políticas y programas públicos, y 3) en el que se destaca la importancia del espacio público local, como “un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana, debido a la estrecha y cotidiana relación entre gobernantes y gobernados (Di Paolo, 2004).

Como se observa a continuación, el eje del régimen de participación ciudadana en la CDMX está pensado a partir de un enfoque territorial, el cual privilegia el contacto cotidiano, el día a día, entre sus habitantes, o entre éstos y las autoridades. Aquí el contacto interpersonal es la piedra angular de la democracia participativa. Así, en los principios rectores de la participación ciudadana se asume de antemano que es el día a día el que promueve y facilita el desarrollo de valores como el respeto y la tolerancia a las diferencias, lo que conlleva a mejores canales de comunicación y negociación.⁷

⁷ De acuerdo con La Ley de Participación Ciudadana, los principios de la participación ciudadana de la CDMX son los siguientes: democracia, corresponsabilidad, pluralidad, solidaridad, responsabilidad social, respeto, tolerancia, autonomía, cultura de la transparencia y rendición de cuentas, derechos humanos, capacitación para la ciudadanía plena.

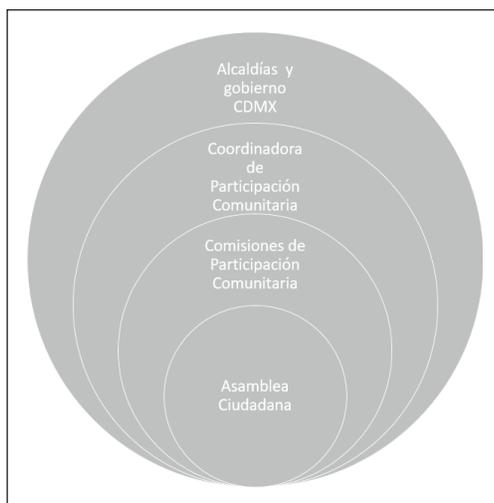
De alguna manera, estos supuestos entrañan una solución a problemas de coordinación entre las personas, lo que redundaría en mejores maneras de afectar o de incidir en las decisiones públicas y alcanzar los resultados democráticos.⁸ De esta idea se desprende la necesidad de articular un lazo de comunicación lógico y continuo, basado en el contacto inmediato entre gobernantes, y entre éstos y sus gobernados, así como entre las diferentes unidades territoriales. Aquí el propósito es recuperar los intereses y puntos de vista de los habitantes de cada manzana que integran cada colonia, y hacerlos valer de alguna manera frente a las autoridades de las alcaldías y del gobierno de la CDMX. A continuación, se tratará la manera en que se encuentran estructurados los órganos de representación ciudadana en la CDMX, de sus atribuciones, funciones, y el papel dentro de la lógica de la democracia de abajo hacia arriba, al tiempo que dichos órganos pueden hacer uso de los mecanismos de democracia directa que contempla la constitución de la CDMX y en la Ley de Participación Ciudadana.

Órganos de representación ciudadana en la Ciudad de México

Como hemos advertido, la lógica de articulación de los órganos de representación ciudadana se encuentra pensada a partir de un eje territorial, cuya secuencia lógica y ordenada va de la manzana, colonia, alcaldía y ciudad. Es decir, que la Ley de Participación Ciudadana los nombra en virtud del espacio físico en el que actúan. Otra cuestión importante es que cuando se habla de “representación”, se piensa en estos cuerpos como agentes de articulación de demandas e intereses comunitarios. De acuerdo con la ley en comento, estos son los tres órganos de participación ciudadana contemplados en la Ley en la materia (véase Cuadro 1).

⁸ “El concepto de participación ciudadana puede ligarse a la discusión sobre las características de la democracia y las vías para expresar opiniones e impulsar demandas. Así, la democracia representativa recoge la opinión ciudadana en el momento de la elección para posteriormente depositar en los miembros de los cuerpos legislativos la posibilidad de argumentación y debate. Con una óptica más amplia, la democracia deliberativa reconoce la necesidad de un contacto continuado con mecanismos para expresar posturas e incidir en las decisiones públicas” (García, 2012: 265-269).

Cuadro 1. Lógica de los órganos territoriales de participación ciudadana en la CDMX



Fuente: Elaboración propia.

La Asamblea Ciudadana

El máximo órgano de decisión dentro de cada colonia o pueblo originario es la Asamblea Ciudadana, por lo que sus resoluciones deben ser acatadas por la Comisión de Participación Ciudadana. Por ley, esta Asamblea deberá ser convocada por dicha comisión cada tres meses. Por Asamblea Ciudadana debe entenderse:

La reunión de los habitantes de una colonia o pueblo determinado, para abordar temas de interés común. Tienen derecho a participar en ella con voz y voto las personas mayores de edad con credencial para votar y que demuestren, a través de este documento, residencia en la colonia o pueblo. Pueden participar con voz todos los habitantes del lugar, incluidos los menores de edad. También pueden participar todas aquellas personas que acudan por tener un interés temático, cultural, económico o social en el territorio de la comunidad (IEDF, 2014c: 18).

Otro aspecto relevante de las Asambleas Ciudadanas consiste en que no están pensadas únicamente como órganos consultivos, sino como espacios de deliberación pública a partir del contacto cara a cara. Esta idea parte de la presunción de que la identificación entre las personas que componen una unidad territorial es lo que facilita la comunicación, el intercambio de ideas y el diálogo civilizado. Además, son espacios pensados para fomentar la rendición de cuentas, pues es por medio de éstas como las Comisiones de participación ciudadana cumplen puntualmente su obligación de informar acerca de las acciones emprendidas y los avances de su gestión frente a la población.

Las Comisiones de Participación Comunitaria

Constituyen órganos de representación ciudadana elegidos cada tres años por voto universal, libre y secreto de los habitantes de un espacio geográfico. En cada colonia se elige una comisión, según corresponda, conformado por nueve integrantes, cinco de distinto género a los otros cuatro y su cargo es honorífico. El registro será individual y las personas más votadas serán las que integren la comisión. Obligatoriamente, se reunirán por lo menos cada dos meses. Será el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) quien determine las causas de remoción y solución de conflictos a través de un reglamento (IECM, 2020). Las comisiones expresan el interés colectivo ante la alcaldía, donde se encuentra ubicada la colonia o el pueblo originario y ante el gobierno de la CDMX. Entre sus funciones más importantes se encuentra la promoción del desarrollo comunitario mediante acciones tendientes a la definición de los problemas percibidos por los vecinos en su entorno inmediato.

La Coordinadora de participación comunitaria

La Ley de Participación Ciudadana vigente contempla una figura de enlace entre las autoridades de las alcaldías, el gobierno de la CDMX y el total de las Comisiones de Participación Comunitaria que integran cada una de las 16 demarcaciones territoriales, atribu-

ciones que recaen en la figura de la Coordinadora de participación comunitaria, como una instancia reconocida que aglutina y canaliza las necesidades de todas las colonias y pueblos enmarcados en una alcaldía. Existen 16 coordinadoras, tantas como alcaldías hay en la CDMX, y se integra por la persona representante designada de cada Comisión de participación comunitaria de la demarcación correspondiente. “En la primera sesión de instalación de la Comisión de participación comunitaria correspondiente se seleccionará por insaculación a quien será representante ante la Coordinadora, durará en el cargo por el periodo de un año [...], no podrá reelegirse” (arts. 113, 114 y 115 de la Ley de Participación Ciudadana).

Ahora bien, las Comisiones de Participación Comunitaria pueden hacer uso de los instrumentos de democracia directa contemplados en la Ley de Participación Ciudadana para incidir sobre las decisiones públicas que afectan a los habitantes de la CDMX.⁹ Los principales mecanismos de democracia directa se presentan a continuación:

Instrumentos de democracia directa en la Ciudad de México

La democracia no es sólo una institución que debe ser custodiada por el gobierno de la mayoría, sino que representa el derecho ciudadano a inmiscuirse en los asuntos públicos y a exigir la rendición de cuentas, más allá del momento de ir a votar, lo cual deben extenderse a todos los habitantes de la ciudad. Así, y de acuerdo con el artículo 25 del ordenamiento fundamental en comento, las

⁹ Como se mencionó anteriormente, el término de *democracia participativa* es un concepto marco que hace alusión directa al derecho que tienen grupos y personas a incidir en el espacio público, al reconocimiento de nuevos actores políticos que actúan desde la esfera no estatal y que irrumpen en la escena democrática no sólo a través del voto, sino en su intervención permanente en el proceso de toma de decisiones, tanto en los momentos *ex ante*, *durante*, y *ex post*, del ciclo de las políticas y programas públicos. Por su parte, el concepto de *democracia directa* tiene más bien una connotación de carácter instrumental, es decir, que para materializar y asegurar la intervención permanente de la ciudadanía en los asuntos públicos, se requiere de mecanismos en los que “el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, esto es, sin intermediarios, en contraste con la democracia indirecta o representativa en que la sociedad está gobernada por personas elegidas por ella y a quienes confía el cumplimiento de funciones de mando de naturaleza y duración determinadas y sobre cuya gestión conserva el derecho a una fiscalización regular” (Borja, 2020).

ciudadanas y los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la resolución de problemas y temas de interés general, así como en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, mediante los mecanismos de democracia participativa y directa reconocidos en la propia constitución y en la legislación secundaria vigente. Estos derechos se traducen en las facultades que tiene la ciudadanía para:

- a) Iniciar leyes y decretos, así como reformas a la constitución (iniciativa ciudadana);
- b) Aprobar las reformas a la constitución (referéndum);
- c) Ser consultados para aprobar o rechazar decisiones públicas de la Jefatura de Gobierno o las alcaldías (plebiscito);
- d) Ser consultados (consulta ciudadana) y pedir ser consultados (consulta popular) en temas de impacto trascendental para la ciudad;
- e) Revocación del mandato: la consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo del que se trate (art. 25).

A continuación, profundizamos en la manera en que operan dichos mecanismos.

Mediante la *Iniciativa ciudadana* los habitantes de la capital pueden presentar al Congreso de la CDMX proyectos de creación, modificación o derogación de leyes, competencia del Poder Legislativo, se trate de reformas constitucionales o modificaciones al marco secundario. La solicitud puede ser hecha por al menos 0.13% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Tendrá el carácter de preferente aquella iniciativa que cuente con al menos 0.25% de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores, pero no procederá en materia penal, tributaria y en ninguna materia que contravenga los derechos humanos (artículo 25, inciso b, numerales 4 y 5 de la constitución de la CDMX).

El *referéndum* sirve para que los ciudadanos puedan votar su aprobación o rechazo a la creación, modificación o derogación de

leyes que son competencia del Congreso de la CDMX, incluyendo disposiciones de orden constitucional. El referéndum lo pueden solicitar dos terceras partes de las o los diputados del congreso estatal. Como en el plebiscito, también pueden solicitarlo al menos 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, pero las decisiones legislativas en materia de derechos humanos, penal o tributaria, no serán sometidas a referéndum (artículo 25, inciso c, de la constitución de la CDMX).

El *plebiscito* sirve para que el Poder Ejecutivo de la CDMX o las alcaldías, sometan a consideración de los habitantes, para su aprobación o rechazo, actos o decisiones de su competencia trascendentes para la vida pública de la CDMX antes de llevarlos a cabo, ya que repercuten directamente en los niveles de vida de los ciudadanos. Para solicitar al titular del Poder Ejecutivo que convoque a plebiscito, se debe hacer por al menos 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; por una tercera parte del Congreso local, dos terceras partes de las alcaldías, o por conducto del propio Poder Ejecutivo (artículo 25, inciso d, de la constitución de la CDMX).

La *consulta ciudadana* funciona mediante preguntas directas. Los ciudadanos de algún ámbito territorial pueden expresar sus opiniones concernientes a temas de trascendencia para la CDMX. La consulta ciudadana puede ser convocada por al menos 2% de la lista nominal de electores del ámbito territorial en cuestión (artículo 25, inciso e, de la constitución de la CDMX).

Los habitantes de la capital tienen derecho a la *consulta popular* sobre temas de trascendencia de la CDMX. El Congreso local convocará a consulta, a solicitud de por lo menos 2% de las personas inscritas en la lista nominal de electores, a solicitud del titular del Poder Ejecutivo, a propuesta de la tercera parte de los integrantes del propio Congreso, a la tercera parte del total de las alcaldías, o también por el equivalente al 10% de las Comisiones de Participación Comunitaria. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral local. De acuerdo con el artículo 25, inciso f, de la constitución de la CDMX: “Ningún instrumento de participación ciudadana, excluyendo la consulta popular, podrá llevarse a cabo cuando exista proceso electoral en la Ciudad de México [...], no

podrán ser objeto de consulta popular las decisiones en materia de derechos humanos, penal, tributaria y fiscal”.

El artículo 25 de la constitución política de la CDMX, en su inciso g, contempla que “los ciudadanos tienen derecho a solicitar la *revocación del mandato* de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo”. Asimismo, dispone que “la consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate”.

El inciso h, del ordenamiento fundamental en comento, establece los supuestos para que el referéndum, el plebiscito, las consultas ciudadanas y la revocación de mandato tengan vinculatoriedad:

Los resultados del referéndum y plebiscito serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo [...], las consultas ciudadanas serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos el quince por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo. En el caso de la revocación del mandato, sus resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el sesenta por ciento se manifieste a favor de la revocación.

A manera de conclusión. Perspectiva de la democracia participativa y la agenda de gobierno de la Ciudad de México

Tras desentrañar la manera en que la CDMX recuperó su soberanía y sus habitantes la calidad de ciudadanos, desde el inicio del régimen posrevolucionario hasta la actualidad, se hace patente el interés de los gobiernos autodenominados “progresistas” que han encabezado la capital por poco más de dos décadas, por imprimir un sello particular con el ejercicio de la democracia participativa, y su intención por hacer valer el acceso efectivo de los habitantes de

las colonias y pueblos originarios a instancias de decisión que trasciendan la esfera estatal tradicional y garantizar su participación, en cuestiones asociadas a la reconciliación del crecimiento urbano, las dinámicas de crecimiento económico, la integración social y la cuestión rural y ambiental, los cuales son los grandes desafíos para la viabilidad de la gran urbe.

Sin embargo, el derecho a la ciudad no es un asunto que implique exclusivamente la actualización del marco jurídico normativo, sino que el goce efectivo de los derechos humanos y las prerrogativas políticas en contextos urbanos radica en el conocimiento de los ciudadanos sobre los mismos y la manera en que se los apropian para volverlos exigibles de acuerdo con la realidad en la que viven. Es decir, el mandato de construcción colectiva sobre el futuro de la CDMX no sólo se fortalece a partir de una nueva constitución, sino también a partir del ejercicio de una ciudadanía responsable y efectiva.

El buen gobierno o la gobernanza de la ciudad reposa sobre procesos amplios de democratización en la toma de decisiones y del auge de la participación de todos los sectores para reducir las desigualdades. Su eficacia descansa sobre nuevas fuerzas democratizadoras del espacio público, no sólo a partir de la actualización del marco jurídico, sino junto a una ciudadanía comprometida con sus funciones civiles, capaz de incidir sobre el destino de la urbe, su construcción y gestión. No obstante, ante la necesidad de que los habitantes hagan valer las nuevas instancias democráticas y de participación ciudadana, en el “Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México 2017” se notificó cómo la ciudadanía presenta un elevado nivel de desafección hacia la democracia. Existe un profundo desconocimiento de las nuevas dinámicas y mecanismos en los que se debe enmarcar el régimen de participación ciudadana, y se manifiestan altos niveles de desconfianza en el funcionamiento de las instituciones.

Bajo este panorama es preciso advertir que el horizonte de la nueva gobernanza para el cumplimiento de la agenda de gobierno en la CDMX tiene ante sí varios desafíos que superar: el aumento del desencanto y la desconfianza hacia las instituciones políticas

convencionales y las nuevas instancias de participación ciudadana. Por ello, dichos mecanismos de participación podrían ser reducidos a un mero “requisito” de los programas públicos y su puesta en práctica reducida a meras instancias de consulta, en donde las opiniones vertidas por la ciudadanía no alcanzan a trascender en los programas de acción, ni a impactar en los resultados de las decisiones políticas (Heeks, 1999).

Sin duda los gobiernos “de izquierda progresista” que han encabezado la capital desde 1997 han logrado avances significativos en el área social, sobre todo en aspectos como la educación, salud, vivienda, superación de la pobreza y del desempleo, pero su legitimidad no descansa exclusivamente en auto declararse “anti-neoliberales”, ya que el reto evidente al que deben hacer frente para el siglo XXI estriba en mejorar la calidad de las políticas públicas territoriales y en fortalecer el desempeño de las instituciones encargadas de aplicarlas; la falta de rendición de cuentas, la opacidad y la corrupción, son amenazas reales para cualquier régimen, que ponen en riesgo la viabilidad del modelo de ciudad planteado en la constitución de la CDMX. El camino hacia la consolidación de la democracia participativa y directa reside no tanto en la creación de instituciones decretadas de arriba hacia abajo, sino en la medida en que los habitantes de la CDMX titulares de esos derechos se inmiscuyan permanentemente en los asuntos públicos y se comprometan con la vigilancia de las instituciones públicas, la exigencia de rendición de cuentas y el buen gobierno.

Bibliografía

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (29 de enero de 2016), Constitución Política de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (4 de mayo de 2018), Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

- (17 de mayo de 2004), Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Borja, Rodrigo (2020), Democracia directa: enciclopedia de la política. En https://www.encyclopediadelapolitica.org/democracia_directa/ (consulta: 5 de junio de 2020).
- Di Paolo, Gustavo (2004), “La nueva impronta del desarrollo local desde una perspectiva estratégica. Articulación, convergencia y participación. La lógica descentralizadora en el entorno latinoamericano”, en *Manual de participación e incidencia para organizaciones de la sociedad civil*, Programa de Fortalecimiento de las O.S.C, Foro del Sector Social, Argentina.
- García del Castillo, Rodolfo (2012), “Democracia y gobernabilidad municipal. Desafíos institucionales y políticos”, en José Luis Calva (coord.), *La Agenda de la Democracia en México*, México, Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios.
- Gobierno de la Ciudad de México (2018). Disponible en <https://www.cdmx.gob.mx> (consulta: 18 de marzo de 2018).
- H. Congreso de la Unión (5 de febrero de 1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación.
- (26 de julio de 1994), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación.
- Heeks, Richard (1999), “The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects, Development Informatics”, *Working Paper #4*, Institute for Development Policy and Management, Reino Unido, University of Manchester.
- Hevia, Felipe J. y Samana Vergara-Lope (2011), ¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario Conductas de Participación, México, CIESAS/Indesol.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2014), “Instalación y desarrollo de sesiones y asambleas. El abc de las sesiones”, librito publicado en *Series de Talleres de participación ciudadana # 6*, IEDF.
- (2011), “Concepto y marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, *Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal 2*, México, IEDF.

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2020). Disponible en <https://www.iecm.mx/nueva-ley-de-participacion-ciudadana/> (consulta: 9 de enero de 2020).

— (2018), “Una Constitución para la Ciudad de México”, *Folleto informativo*, IECM.

— (2017), “Informe sobre cultura cívica de la CDMX”. Recuperado de <http://www.iecm.mx/noticias/informe-sobre-cultura-civica-en-la-ciudad-de-mexico/> el 17/07/2019.

Luján Ponce, Noemí (2005 ene-jun), “Participación ciudadana en el Distrito Federal: un balance de los Comités Vecinales”, *Veredas. Revista del Pensamiento Sociológico*, año 6, núm. 10, pp. 91-113.

La discapacidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

*Sonia Balderrama-Téllez**

*Neribell Valerio-Vite***

Resumen: Este artículo presenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que involucran a las personas con discapacidad y los indicadores que se pueden obtener con datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018; estos indicadores son de temas relacionados con la salud, educación, trabajo y abastecimiento de agua. A manera de conclusiones son presentadas algunas reflexiones, acerca del cumplimiento de los ODS, a nivel nacional como internacional. Asimismo, se señala la dificultad en la recopilación de datos estadísticos del sector de la población que nos ocupa.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible, discapacidad, inclusividad, Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad, datos de personas con discapacidad.

The disability and Sustainable Development Goals (SDGS)

Abstract: This paper presents the Sustainable Development Goals (SDGS) involving people with disabilities and indicators that can be obtained from data from the National Demographic Dynamics Survey (ENADID) 2018; these indicators are related to health, education,

* Sonia Balderrama-Téllez. Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco. Labora en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Correo electrónico: soniabtellez@gmail.com

** Neribell Valerio-Vite. Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco. Labora en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Correo electrónico: nerbell.valerio@gmail.com

labour and water supply. As conclusions, some reflections are presented, on compliance, both domestically and internationally, with the SDGs. As well as the difficulty in collecting statistical data on persons with disabilities.

Keywords: Sustainable Development Goals, disability, inclusiveness, Washington Group on Disability Statistics, person with disability data.

Introducción

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una visión política para lograr un mundo mejor y son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad (PNUD, 2019). Los ODS se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales están enfocados en mejorar la vida de manera sostenible; se pretende alcanzar la igualdad de oportunidades y no discriminación (Martin, 2018) y con ello *no dejar a nadie atrás*, incluidas, las personas con discapacidad.

Los ODS retoman los ODM, sin embargo, es relevante mencionar que entre los puntos que cambian de los primeros a los segundos es la inclusividad, lo cual significa que ningún objetivo se considerará cumplido a menos que todo el mundo lo alcance. En esa medida, las necesidades y los intereses de los más rezagados están en primer lugar (Civicus, Development Initiatives y Project Everyone, s.f.).

Si bien el objetivo del documento es mostrar algunos indicadores relacionados con la situación de las personas en estudio respecto de los ODS y la metodología que el Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad (WG, por sus siglas en inglés) propone para su cálculo, es importante aclarar que se utiliza la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018 porque utiliza la misma metodología, la cual se expone más adelante, además de presentar bases teóricas conceptuales que brindan un panorama de cómo se concibe el tema en la actualidad.

Desde este contexto se presenta el documento “La discapacidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, donde se exponen los objetivos relacionados con el tema y algunos indicadores de dicha población propuestos por el Grupo de Washington. Estos indicadores fueron elaborados a partir de la metodología también sugerida por este grupo internacional, la cual permite identificar a la población objeto del presente documento en sucesos estadísticos como censos y encuestas.

Cabe mencionar que el artículo presenta un análisis meramente descriptivo y para concluirlo se exponen las necesidades de información en México, así como una reflexión general acerca del cumplimiento de los ODS.

Bases teóricas conceptuales del tema de discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD) es un tratado de derechos humanos y fue elaborado por representantes de la comunidad internacional; estuvo integrado por personas con discapacidad, funcionarios gubernamentales y no gubernamentales. Su objetivo principal fue cambiar la forma en que las personas con esta condición en la sociedad son percibidas y tratadas. Cabe comentar que es el primer instrumento que garantiza que los Estados que lo ratificaron fomentarán y protegerán los derechos de esta población (OMS, 2020).

La definición que ha formulado dicha Convención es: “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales al largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (ONU, 2006: 6).

Por otra parte, la Clasificación Internacional sobre el Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF),¹ intenta proporcionar

¹ En el año 2001 se publica la Clasificación Internacional sobre el Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) y para el 2011 la Clasificación

una visión coherente de las diferentes dimensiones de la salud desde una perspectiva biológica, individual y social. Entre sus objetivos está la comparación de datos entre países al establecer un lenguaje común (OMS, MSPS, 2011). Cabe mencionar que la consulta de la CIF se vuelve necesaria, ya que actualmente la discapacidad se concibe desde la funcionalidad.

La CIF define la *discapacidad* como “un término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Asimismo, Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una ‘condición de salud’) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales)” (OMS y MSPSE, 2011: 221).

El Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad (WG, por sus siglas en inglés) al respecto de lo anterior supone que la discapacidad implica la interacción del estado funcional de una persona con su desarrollo físico, su entorno socio-cultural y de políticas. Si el entorno en que vive la persona está diseñado para toda la gama del funcionamiento humano e incorpora mecanismos apropiados de apoyo, entonces las personas con limitaciones funcionales no serían personas con discapacidad, bajo la idea de que serían personas que participan plenamente en la sociedad (WG, 2009).

De acuerdo con las definiciones, el concepto de *discapacidad* comprende tres aspectos clave que plantea la CIF: el biológico, el individual y el social. Con el fin de conseguir la integración de las diferentes dimensiones del funcionamiento, la clasificación utiliza un enfoque “biopsicosocial” (CIF, 2011). Las definiciones del WG y de la CDPCD también expresan dicho enfoque, es decir, consideran como factores determinantes a la persona, su condición de salud y el entorno que lo rodea, para su buen funcionamiento y participación en la sociedad.

Internacional sobre el Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud Versión para la Infancia y la Adolescencia (CIF-IA).

La discapacidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods)

No dejar a nadie atrás



Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son 17; cada uno de ellos está vinculado de manera transversal y tienen 169 metas que se busca cumplir. En ese sentido, una intensa participación mundial respaldó el cumplimiento de todos los objetivos y metas en conjunto con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias (PNUD, 2019).

Para el cumplimiento de los ods, la *Resolución aprobada por la Asamblea General* menciona que el gobierno es responsable de que se ejecuten y también decidirá la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación; se reconoce que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social (Naciones Unidas, 2015). En la nueva Agenda se indican los medios necesarios para implementar los Objetivos y las metas (Naciones Unidas, 2015). Además de hacer énfasis en la igualdad de oportunidades:

Para el cumplimiento de los ods, la *Resolución aprobada por la Asamblea General* menciona que el gobierno es responsable de que se ejecuten y también decidirá la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación; se reconoce que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social (Naciones Unidas, 2015). En la nueva Agenda se indican los medios necesarios para implementar los Objetivos y las metas (Naciones Unidas, 2015). Además de hacer énfasis en la igualdad de oportunidades:

Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida (Naciones Unidas, 2015: 8).

Entre los múltiples retos que debe cumplir la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible está la inclusividad, lo cual está estrechamente ligado a las personas con discapacidad.

La *Resolución aprobada por la Asamblea General* también señala que es imperioso empoderar a las personas vulnerables² y por ello es indispensable reflejar las necesidades de todos los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad (más del 80% de las cuales viven en la pobreza), las personas que viven con el VIH/Sida, las personas de edad avanzada, los pueblos indígenas, los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, entre otros (Naciones Unidas, 2015).

Los ODS que mencionan específicamente a la población con discapacidad están señalados en el Cuadro 1; es importante ubicarlos, ya que la Agenda 2030 los establece así para todos los países firmantes. En el Cuadro 2 que se muestra más adelante aparecen sombreados aquellos indicadores relacionados con los ODS, que son sugerencia del WG y se pueden obtener con datos de la ENADID 2018. Cabe resaltar que esta fuente de información se eligió porque además de ser una de las más recientes que incorpora el tema de *discapacidad* en su cuestionario, es la que está basada en la metodología del WG.

La CIF junto con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) son de los referentes más importantes sobre el tema.

La CDPD es jurídicamente vinculante,³ mientras que la Agenda 2030 y los ODS⁴ son una visión política para lograr un mundo mejor.

² De acuerdo con la concepción del tema de discapacidad, actualmente se sugiere utilizar el término “en riesgo” en lugar de “vulnerable”. Sin embargo, el término “vulnerable” es más ampliamente aceptado por los gobiernos en la ONU. De tal manera y debido a la sensibilidad de las negociaciones de la agenda política 2030, no fue posible cambiar este término (IDDC e International Disability Alliance, s.f.).

³ Los instrumentos vinculantes, o ‘hard law’, establecen normas que han sido expresamente reconocidas por los Estados firmantes (artículo 38 (1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia). Los instrumentos vinculantes, compuestos por Tratados (que pueden presentarse en forma de Convenciones, Pactos y Acuerdos) suponen por parte de los Estados, un reconocimiento de obligación legal (UNESCO, 2017).

⁴ Los ODS no son jurídicamente obligatorios, pero se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para el logro de los 17 objetivos (ONU, s.f.a).

**Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible
y metas que mencionan discapacidad**

<i>Objetivos de Desarrollo Sostenible</i>		<i>Metas que mencionan discapacidad</i>
<p>4 EDUCACIÓN DE CALIDAD</p> 	<p>ODS 4: “Asegurar educación inclusiva de calidad para todos y promover el aprendizaje permanente”.</p>	<p>Eliminar para 2030 la desigualdad de género en la educación y asegurar acceso equitativo a todos los niveles de educación y de formación profesional para población vulnerable, incluyendo a personas con discapacidad, indígenas y niños en situaciones de vulnerabilidad.</p> <p>Construir y actualizar instalaciones educativas con políticas sensibles hacia niños, personas con discapacidad y en función de género que faciliten condiciones inclusivas de aprendizaje libre de violencia para todos.</p>
<p>8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p> 	<p>ODS 8: “Promover crecimiento económico inclusivo y sostenible, empleo y trabajo digno para todos”.</p>	<p>Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo, además de empleo digno para todas las mujeres y todos los hombres, incluyendo a jóvenes y personas con discapacidad, así como remuneración equitativa por un trabajo del mismo valor.</p>
<p>10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p> 	<p>ODS 10: “Reducir la desigualdad al interior y entre países”.</p>	<p>Para 2030, fortalecer y promover la inclusión social, económica y sobre todo la política, sin importar edad, sexo, discapacidad, raza, etnicidad, origen, religión, estatus económico o de otra índole.</p>
<p>11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p> 	<p>ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.</p>	<p>Proveer para 2030 acceso a sistemas de transporte seguros, económicos, accesibles y sostenibles para todos, mejorando la seguridad vial, especialmente al extender el transporte público, con atención especial a las necesidades de aquellos en situaciones vulnerables, mujeres, niños, personas con discapacidad y/o de la tercera edad.</p>
<p>17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS</p> 	<p>ODS 17: “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la colaboración global para un desarrollo sostenible”.</p>	<p>Para 2030, proveer acceso universal a espacios verdes y públicos, seguros, inclusivos y accesibles, en particular para mujeres y niños, personas de la tercera edad y/o con discapacidad.</p> <p>Para 2020 haber aumentado la ayuda para el fortalecimiento de capacidades en países en vías de desarrollo, incluyendo a los países más rezagados y pequeños, Estados insulares, para incrementar significativamente la disponibilidad de información de alta calidad, de forma oportuna y confiable, desglosada por ingreso, género, edad, raza, etnicidad, situación migratoria, discapacidad, locación geográfica, y otras características relevantes en contextos nacionales.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el portal de Internet *Global Disability Rights* (2017). Descripción general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods).

Pero, ¿cómo apoyan los ODS a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad? Cada uno de los ODS tienen relación con los artículos de la Convención y la relación entre ambos documentos es relevante por los siguientes puntos (Avanza inclusión, 2018):

- La Agenda 2030 se construyó sobre compromisos internacionales y nacionales existentes como la CDPD.
- Se pueden utilizar como una plataforma de promoción para llamar la atención de los responsables de la toma de decisiones sobre la creación de políticas y programas que incluyan el tema de discapacidad.
- La Agenda 2030 se compromete, en el mismo espíritu de la CDPD, a empoderar a las personas en riesgo de vulnerabilidad.
- También promueve el respeto universal por los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación.

Para lograr la plena inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad es prioritario subrayar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presenta una oportunidad inédita para avanzar en esta senda (CEPAL, 2017).

En el contexto de los ODS se hace necesario que la desagregación de información por condición de discapacidad se articule con indicadores de educación, trabajo o salud, entre otros (UNFPA, s.f.). En su artículo 31 (Recopilación de datos y estadísticas), la CDPD menciona que los Estados parte recopilarán información adecuada, es decir, datos estadísticos y de investigación (ONU, 2006). En ese sentido se presentan una serie de indicadores que permiten tener un panorama de la población con discapacidad en diversos ámbitos: trabajo, salud y educación, permitiendo hacer comparaciones entre los distintos países.

*Propuesta del wg para recopilación de datos
de la población con discapacidad*

El Grupo de Washington⁵ propone un conjunto de preguntas corto para identificar a la población en estudio (wg, 2009). En el documento *The Washington Group Short Set on Functioning* menciona que las preguntas propuestas por este organismo internacional reflejan los avances en la conceptualización de la discapacidad, ya que están basadas en la CIF.

A continuación, se muestra el conjunto de preguntas corto propuesto por el wg, donde se explora la dificultad que las personas pueden tener al realizar determinadas actividades.

Preguntas con los dominios esenciales:

- ¿Tiene dificultad para ver, aun usando lentes?
- ¿Tiene dificultad para escuchar, aun usando aparato auditivo?
- ¿Tiene dificultad para caminar o subir escalones?
- ¿Tiene dificultad para recordar o concentrarse?

Dominios sugeridos

- ¿Tiene dificultad con el cuidado de sí mismo (cuidado personal) como bañarse o vestirse?
- Usando su lenguaje habitual, ¿tiene dificultad para comunicarse (por ejemplo, entender o ser entendido por otras personas)?

Los calificadores⁶ que utiliza el wg para que el informante responda a las preguntas son los siguientes:

⁵ El Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad se formó como resultado del Seminario Internacional de las Naciones Unidas sobre medición de discapacidad, que tuvo lugar en Nueva York en junio de 2001. Uno de los resultados de esa reunión fue reconocer que el trabajo estadístico y metodológico sobre discapacidad se necesitaba en el ámbito internacional, a fin de facilitar la comparación de datos sobre el tema (wg, 2019).

⁶ Los calificadores son códigos numéricos y expresan cuánta dificultad tiene la persona para realizar las actividades consideradas básicas; son importantes para establecer la condición y grados de discapacidad.

No tiene dificultad.

Sí, algo de dificultad.

Sí, mucha dificultad.

No puede hacerlo.

A partir de los grados de dificultad que reportan los participantes es posible identificar a la población de interés, es decir, “La población con discapacidad incluye a cada una de las personas cuya respuesta es “con mucha dificultad” o “no puede hacerlo” en al menos uno de los dominios” (wg, s.f.: 2). En ese sentido, el wg brinda documentos con lineamientos de análisis en caso de utilizar algunos de estos dos programas de uso estadístico: SPSS y SAS.⁷

Es importante destacar que la información obtenida se puede cruzar con la de diversas variables que se captan en otros proyectos estadísticos, donde se inserten las preguntas propuestas por el wg. El cruce de variables obedecerá al tema de interés (salud, educación o trabajo, entre otros).

En el contexto de los ODS, la versión corta de preguntas propuestas por el wg es una herramienta de alta calidad, de bajo costo, de implementación rápida y comparable internacionalmente para identificar a la mayoría de las personas con discapacidad:

El set corto del wg ha sido probado, validado y utilizado en más de 60 países, de ingresos bajos a altos, ha sido recomendado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y el Consejo de Estadísticos Europeos de la Comisión Económica para Europa como el método para recopilar información sobre la discapacidad en la próxima ronda de censos 2020, y respaldado por un Grupo de Expertos en Datos de Discapacidad bajo los auspicios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas como medio para desagregar los ODS por estado de discapacidad (Mont, 2017a: 6).

Las preguntas del wg evalúan actividades básicas (como ver, caminar, oír, etcétera) que afectan la realización de otras más com-

⁷ Para mayor información, se recomienda revisar los documentos que se encuentran en la página oficial del wg: <http://www.washingtongroup-disability.com/publications/implementing/>

plejas (trabajar, estudiar, etcétera); esto implica un riesgo en la restricción de la participación social e indica que no sólo son las actividades por sí mismas, más bien el impacto que éstas puedan tener en otras áreas de la vida cotidiana (INDEC, 2018).

Se debe tomar en cuenta que la discapacidad también puede interpretarse en relación con un estándar cultural, es decir, lo que se considera un funcionamiento normal; esto puede variar entre culturas o grupos de edad. Por ejemplo, las personas mayores que tienen dificultades significativas pueden no autoidentificarse como personas con discapacidad, ya que pueden funcionar como se espera a su edad. Sin embargo, al mismo tiempo pueden tener dificultades significativas para realizar algunas acciones básicas (wg, 2009).

Uno de los propósitos principales del conjunto de preguntas corto del wg es poder desglosar los indicadores por condición de discapacidad y comparar las brechas que existen con la población sin discapacidad (Mont, 2017b), de manera que el wg se enfoca en mejorar la calidad y disponibilidad de los datos que sean comparables internacionalmente y desglosados por condición de discapacidad (International Disability Alliance, s.f.).

En este sentido, el Cuadro 2 presenta los indicadores relacionados con los ODS que sugiere el wg. Los renglones sombreados son aquellos indicadores que se pueden obtener con datos que existen en México a partir de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018.

Indicadores de la población con discapacidad

Los datos de las personas a las que se refiere este documento son cada vez más demandados, tanto a nivel nacional como internacional, los cuales son necesarios para conocer cuál es la situación en la que se encuentra esta población. Los datos que aquí se exponen provienen de la ENADID 2018, cabe recordar que fueron obtenidos con la metodología del Grupo de Washington, el cual recomienda que la presentación de los mismos, según corresponda, sea a partir

Cuadro 2. Indicadores de los ODS desglosados por condición de discapacidad sugeridos por el Grupo de Washington

<i>Objetivo</i>	<i>Indicador</i>
Prevalencia de la discapacidad	Condición de discapacidad por actividad con dificultad, edad y sexo para población de 5 años y más.
1.2.1	Condición de pobreza por condición de discapacidad y sexo para la población de 15 años y más.
2.2.1	Prevalencia del retraso del crecimiento por condición de discapacidad y sexo para la población de 2 a 4 años de edad.
2.2.2	Desnutrición / pérdida de peso por condición de discapacidad y sexo para la población de 2 a 4 años de edad.
3.1.2	Partos atendidos por personal de salud calificado por condición de discapacidad de la madre y edad para la población femenina de 15 a 49 años.
3.7.1	Cobertura de planificación familiar por condición de discapacidad y edad para la población femenina de 15 a 49 años.
3.a.1	Uso de tabaco por condición de discapacidad y sexo para la población de 15 años y más.
3.8.1	Cobertura del seguro de salud por condición de discapacidad y sexo para la población 15 de años en adelante.
4.1.x	Tasas de finalización de la escuela desglosadas por condición de discapacidad y sexo para la población en edad escolar.
4.5.x	Tasas de finalización de la universidad desglosadas por condición de discapacidad y sexo para la población en edad escolar.
5.b.1	Acceso a las TIC's por condición de discapacidad y sexo para la población de 15 años y más.
6.1.1	Acceso a agua potable segura por condición de discapacidad y sexo para población de 15 años y más.
7.1.1	Acceso a la electricidad por condición de discapacidad y sexo para población de 15 años y más.
8.5.2	Condición de empleo por condición de discapacidad y sexo para población de 15 a 64 años.

Fuente: Elaboración y traducción propia con datos de: http://www.washington-group-disability.com/wp-content/uploads/2018/11/Disaggregation-Data-Report_F4.pdf

de los cinco años, ya que las preguntas de este grupo internacional no cubren el desarrollo infantil (wg, 2017). Bajo este principio, y de acuerdo con los resultados de esta encuesta, de las personas de cinco años y más que habitan en el país, 6.7% presenta alguna discapacidad.

Los indicadores que se muestran a continuación son de personas con y sin discapacidad (por condición) con el objetivo de comparar ambas poblaciones; estos indicadores son una propuesta del wg.

Salud

ODS 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

3 SALUD Y BIENESTAR



Objetivo 3.8 Lograr una cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra riesgos financieros, el acceso a servicios básicos de salud de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas esenciales seguros, efectivos, de calidad y asequibles para todos.

Meta 3.8.1 Cobertura de servicios de salud básicos (definida como la cobertura promedio de servicios esenciales basada en intervenciones trazadoras que incluyen salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles y capacidad y acceso a servicios, entre los más generales, dirigida a la población más desfavorecida).

En el artículo 25 de la CDPCD se reconoce que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación (ONU, 2006). El tema de salud es imprescindible, por lo que los indicadores relacionados con la cobertura de salud permiten saber qué tanto esta población tiene acceso a servicios de salud en comparación con aquellas que no tienen discapacidad.

De acuerdo con la ENADID 2018, las personas con discapacidad afiliadas de 15 años y más representan 86.6% y las que no tienen discapacidad que también están afiliadas 81.3 por ciento. Los hombres con discapacidad que cuentan con alguna afiliación al sistema de salud es de 85%, en contraste con los que no presentan discapacidad, que es de 78%. Con respecto a la población femenina con discapacidad y cuenta con alguna filiación es de 87.9%; asimismo, las mujeres que están adscritas a servicios de salud y no presentan discapacidad es de 84.4% (véase Tabla 1).

Tabla 1. Indicador 1. Cobertura de seguro de salud desglosada por condición de discapacidad y sexo para población de 15 años y más

<i>Condición de discapacidad y sexo</i>	<i>Condición de filiación</i>				
	<i>Con afiliación</i>		<i>Sin afiliación</i>		<i>Total</i>
	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>
Hombres					
Sin discapacidad	32,614,527	78.0	9,220,301	22.0	41,834,828
Con discapacidad	2,791,246	85.0	491,285	15.0	3,282,531
Mujeres					
Sin discapacidad	37,359,419	84.4	6,886,132	15.6	44,245,551
Con discapacidad	3,540,494	87.9	486,959	12.1	4,027,453
Total					
Sin discapacidad	69,973,946	81.3	16,106,433	18.7	86,080,379
Con discapacidad	6,331,740	86.6	978,244	13.4	7,309,984

¹ Se incluye a las personas que están inscritas en una institución de salud pública, reciben atención médica como un beneficio de un programa social o pagan algún seguro privado para cobertura médica.

² Se incluye a las personas que no están inscritas en ninguna de las instituciones de salud pública o que no reciben atención médica a través de un programa social, que no pagan la cobertura de seguro médico privado.

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, Base de datos, SNIEG, Información de interés nacional.

Partos atendidos

3 SALUD Y BIENESTAR



Meta 3.1.1 Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100,000 nacidos vivos.

Meta 3.1.2 Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado.

Existen una serie de obstáculos físicos, actitudinales y comunicacionales que impiden a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva (UNFPA, s.f.). Estas barreras pueden ser múltiples y pueden ser identificadas en la Imagen 1.

Los datos muestran que en México la mayoría de los partos de la población de mujeres entre 15 y 49 años de edad son atendidos por personal de salud, es decir, por un médico, una enfermera o auxiliar o promotor de salud. Se puede observar que las mujeres a quienes las atendió una partera, otra persona sin capacitación médica y casos en los que la mujer no recibió ayuda durante el parto, el porcentaje más alto (5%) corresponde al grupo de mujeres con discapacidad de 20 a 29 años, quienes no fueron atendidas por personal de salud. Resalta que el 100% de los partos de mujeres con discapacidad entre los 15 y 19 años fueron atendidos por personal de salud (véase Tabla 2).

Educación

ODS 4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, así como promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

4 EDUCACIÓN DE CALIDAD



Objetivo 4.1 Para 2030, garantizar que todas las niñas y niños completen una educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad que conduzca a resultados de aprendizaje relevantes y efectivos.

Imagen 1. Barreras frecuentes que encuentran las personas con discapacidad en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva (adaptado de Naciones Unidas 2016)

Barreras frecuentes que encuentran las personas con discapacidad en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva (adaptado de Naciones Unidas 2016)	
	Las barreras físicas que impiden acceder servicios de salud y la falta de equipamiento adaptado.
	La carencia de transporte accesible para acudir a los centros de salud o clínicas de rehabilitación.
	La falta de capacitación del personal de salud, las barreras para comunicarse y las actitudes negativas basadas en estigmas que resultan en rechazo y desalientan a las personas con discapacidad en el acceso a sus derechos.
	Las prácticas que no resguardan principios básicos de privacidad y consentimiento informado, o no garantizan el acceso a sistemas de apoyo para la toma de decisiones, especialmente en relación con el aborto no punible y esterilizaciones
	Aspectos actitudinales: rechazo, paternalismo, sobreprotección que niegan los derechos sexuales y reproductivos de las personas con discapacidad.

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), s.f.

Meta 4.1.4 Tasa de finalización (educación primaria, educación secundaria inferior, educación secundaria superior).

En México el acceso a la educación está estipulado en el Artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos

Tabla 2. Indicador 2. Partos¹ de mujeres de 15 a 49 años atendidos por personal de salud calificado por condición de discapacidad de la madre y edad

Condición de discapacidad y grupo de edad	Partos atendidos por personal de salud				
	Sí ²		No ³		Total
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos
15-19					
Sin discapacidad	634,221.	97.0	19,705	3.0	653,926
Con discapacidad	8,158	100.0	0	0.0	8,158
20-29					
Sin discapacidad	4,236,844	96.6	146,887	3.4	4,383,731
Con discapacidad	60,193	95.0	3,159	5.0	63,352
30-39					
Sin discapacidad	2,943,260	96.6	104,265	3.4	3,047,525
Con discapacidad	54,866	95.2	2,750	4.8	57,616
40-49					
Sin discapacidad	576,692	95.4	27,527	4.6	604,219
Con discapacidad	17,723	95.7	799	4.3	18,522
Total (15-49)					
Sin discapacidad	8,391,017	96.6	298,384	3.4	8,689,401
Con discapacidad	140,940	95.5	6,708	4.5	147,648

¹ Se considera a las mujeres cuyo último parto ocurrió de enero de 2013 a 5 de octubre de 2018.

² Incluye los partos atendidos por un médico, enfermera o auxiliar o promotor de salud.

³ Incluye los partos atendidos por una partera, otra persona sin capacitación médica y casos en los que la mujer no recibió ayuda durante el parto.

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, Base de datos, SNIEG, Información de interés nacional.

Mexicanos, donde se menciona que toda persona tiene derecho a la educación (DOF, 2019).

Los datos de la ENADID 2018 muestran que los hombres con discapacidad de 12 a 24 años tienen un mayor porcentaje de población con educación primaria (58%),⁸ en contraste con los que no

⁸ Incluye personas que cursaron primaria completa (seis grados); escuela secundaria incompleta y aquellos que no especificaron si han aprobado algún grado en la escuela intermedia.

presentan alguna discapacidad (54.1%). Por otra parte, las mujeres que presentan un porcentaje más alto en el mismo nivel de educación son aquellas sin discapacidad (45.9%), en comparación con las que presentan discapacidad (42 por ciento).

Conforme avanza el nivel de educación, se observa que en los hombres con discapacidad van disminuyendo los porcentajes, es decir, quienes poseen baja secundaria⁹ representan 53% y alta secundaria¹⁰ 43.3%, a diferencia de la población de mujeres con discapacidad, donde aumentan los porcentajes a medida que aumenta el nivel educativo (véase Tabla 3).

4 EDUCACIÓN DE CALIDAD



Objetivo 4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

La educación es la base para mejorar la vida y el desarrollo sostenible (ONU, s.f.b). Pero en particular que las personas tengan educación universitaria (para este indicador incluye especialidad, maestría o doctorado) supone una mejora en su vida.

Los datos de la Tabla 4 muestran que de la población con discapacidad de entre 25 a 54 años, las mujeres presentan un mayor porcentaje con educación universitaria terminada (50.6%), en contraste con los hombres, que también cuentan con universidad (49.4%). En cuanto al grupo de 55 años y más, los hombres sin discapacidad son los que tienen un porcentaje más elevado de quienes

⁹ Incluye personas que cuentan con escuela secundaria completa (tres grados); algunos aprobaron un título de secundaria o no especificaron un título de secundaria; grado básico (programa de preparación docente) incompleto o no específico; carrera técnica completa solicitada como precedente escolar primaria completa; carrera técnica incompleta y aquellos que no especificaron el grado que se les pidió en la escuela secundaria concluyeron como un registro escolar.

¹⁰ Incluye a las personas que han completado la secundaria; normal básico (programa de preparación docente) concluido; completaron carrera técnica que solicitaron la secundaria completa como antecedente escolar; carrera técnica incompleta o no especificó la calificación que solicitaron como registro escolar que concluyó la escuela secundaria; secundaria; titulación profesional o incompleta o no especificó titulación.

Tabla 3. Indicador 3. Porcentaje de nivel educativo seleccionado desglosadas por condición de discapacidad y sexo para la población de 12 a 24 años

<i>Nivel de educación y condición de discapacidad</i>	<i>Sexo</i>				
	<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>		<i>Total</i>
	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>
Educación primaria					
Sin discapacidad	323,465	54.1	274,900	45.9	598,365
Con discapacidad	107,863	58.0	78,227	42.0	186,090
Baja secundaria					
Sin discapacidad	401,032	48.3	429,294	51.7	830,326
Con discapacidad	106,658	53.0	94,447	47.0	201,105
Alta secundaria					
Sin discapacidad	273,408	46.6	312,765	53.4	586,173
Con discapacidad	47,086	43.3	61,563	56.7	108,649

Nota: La Clasificación Internacional Estándar de Educación (CINE) 2011 para la elaboración de los niveles académicos solicitados en la tabla se tomó como base.

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, Base de datos, SNIIEG, Información de interés nacional.

Tabla 4. Indicador 4. Porcentaje de población de 25 años y más que finalizó la educación universitaria¹ desglosadas por condición de discapacidad y sexo por grupo de edad

<i>Grupo de edad y condición de discapacidad</i>	<i>Sexo</i>				
	<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>		<i>Total</i>
	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>
De 25 a 54 años					
Sin discapacidad	4,631,229	49.8	4,672,614	50.2	9,303,843
Con discapacidad	88,693	49.4	90,798	50.6	179,491
De 55 años y más					
Sin discapacidad	1,304,452	58.5	926,453	41.5	2,230,905
Con discapacidad	95,236	55.9	75,217	44.1	170,453

¹ Incluye personas que han completado estudios universitarios o que tienen al menos un título aprobado en especialidad, maestría o doctorado.

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, Base de datos, SNIIEG, Información de interés nacional.

poseen educación universitaria (58.5%), comparado con los que tienen discapacidad (55.9 %); situación contraria en el grupo de mujeres.

Trabajo

ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos



Objetivo 8.5 Para 2030, lograr un empleo pleno y productivo, y un trabajo decente para todas las mujeres, hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y una remuneración igual por un trabajo de igual valor.

Al hablar de empleo se busca que sea en igualdad de oportunidades para todos, incluidas las personas con discapacidad, quienes se enfrentan con desventajas al ámbito laboral, comparado con el resto de la población.

Respecto al grupo de las personas de entre 15 a 64 años, 68.2% de las personas que no tienen discapacidad trabaja y supera por 14.4 puntos porcentuales a quienes tienen discapacidad (53.8%). Se observa que en la categoría *No trabaja*, la población con discapacidad presenta un porcentaje más alto (46.2%) que aquellos sin discapacidad (31.8 por ciento).

Las mujeres con alguna discapacidad se enfrentan a enormes barreras actitudinales, físicas y de la información que dificultan el disfrute a la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo (OIT, 2019). Los datos muestran que en general las mujeres que trabajan presentan menores porcentajes comparado con los hombres. Con respecto a la condición discapacidad, se encontró que 51.3% de las mujeres que no tienen discapacidad trabajan, en contraste con 41.5% de las que sí presentan discapacidad (véase Tabla 5).

Tabla 5. Indicador 5. Población de 15 a 64 años y su porcentaje, por sexo y condición de discapacidad según condición de actividad

Sexo y condición de discapacidad	Condición de actividad				
	Trabaja ¹		No trabaja ²		Total
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos
Hombres					
Sin discapacidad	32,958,330	85.9	5,416,845	14.1	38,375,175
Con discapacidad	1,315,077	67.4	635,302	32.6	1,950,379
Mujeres					
Sin discapacidad	20,734,430	51.3	19,667,991	48.7	40,402,421
Con discapacidad	891,837	41.5	1,257,350	58.5	2,149,187
Total					
Sin discapacidad	53,692,760	68.2	25,084,836	31.8	78,777,596
Con discapacidad	2,206,914	53.8	1,892,652	46.2	4,099,566

¹ Incluye a las personas que trabajaron al menos una hora durante la semana anterior a la fecha de la entrevista, independientemente de si recibieron algún pago o no por su actividad y las personas que tenían trabajo, pero estaban ausentes.

² Incluye personas que buscaron trabajo activamente durante la semana anterior a la fecha de la entrevista; y para aquellos que no realizaron ninguna actividad laboral.

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, Base de datos, SNIEG, Información de interés nacional.

Agua

ODS 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO



Objetivo 6.1. Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo a agua potable segura y asequible para todos.

Tener agua potable está relacionado con la salud y el seguimiento del objetivo se explora mediante el indicador de “servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura”, es decir, agua potable procedente de una fuente mejorada de suministro de agua ubicada en el lugar de uso,

disponible cuando se necesita, que no contenga contaminación fecal ni de sustancias químicas prioritarias (OMS, 2019).

En la Tabla 6 se puede observar que gran parte de la población con y sin discapacidad cuenta con agua potable. Sin embargo, en la población que no tiene acceso a agua potable llama la atención que en el grupo de las personas con discapacidad, tanto en hombres (6.7%) como en mujeres (5.3 %) los porcentajes sean más altos que en el resto de la población.

Tabla 6. Indicador 6. Acceso a agua potable segura, desglosado por condición de discapacidad y sexo para población de 15 años y más

<i>Sexo y condición de discapacidad</i>	<i>Acceso a agua potable</i>				
	<i>Tiene acceso¹</i>		<i>No tiene acceso²</i>		<i>Total</i>
	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>	<i>%</i>	<i>Absolutos</i>
Hombres					
Sin discapacidad	17,160,073	94.7	964,205	5.3	18,124,278
Con discapacidad	1,626,212	93.3	117,630	6.7	1,743,842
Mujeres					
Sin discapacidad	10,163,269	95.2	517,443	4.8	10,680,712
Con discapacidad	1,439,987	94.7	80,066	5.3	1,520,053
Total					
Sin discapacidad	27,323,342	94.9	1,481,648	5.1	28,804,990
Con discapacidad	3,066,199	93.9	197,696	6.1	3,263,895

¹ Incluye la población que reside en viviendas que representan el servicio de agua potable a través de tuberías de la red pública de agua, ya sea dentro de la casa o sólo en la tierra.

² Incluye la población que reside en viviendas que no tienen servicio de agua potable dentro de su vivienda o tierra.

Fuente: Inegi, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, Base de datos, SNIEG, Información de interés nacional.

Conclusiones

A nivel internacional

Si bien las metas de los ODS son: el fin de la pobreza, que exista paz y prosperidad en los países además de proteger el planeta, es importante cuestionar: *¿Qué factores son determinantes para lograr dichas metas?* Existen múltiples factores que pueden condicionar el logro de los objetivos, por ejemplo la situación económica o social que enfrenta cada país, así como la situación ambiental derivada de su ubicación geográfica o de su nivel de desarrollo.

Lo anterior influye en el cumplimiento de los ODS para grupos específicos como las personas con discapacidad, ya que es prioritario para lograr que su nivel de participación en la sociedad sea igual que el del resto de las personas. Para dicho cumplimiento los datos son fundamentales, sin embargo, debe considerarse que la situación de cada país es distinta, incluida la manera de captar y presentar datos; a pesar de ello, se debe cumplir con requerimientos o estándares internacionales que permitan la comparabilidad a nivel regional y mundial.

En la medida que los objetivos se concreten y la sociedad se aleje de prácticas discriminatorias, se cumplirá la meta de *no dejar a nadie atrás*.

A nivel nacional

En el caso de México, algunas fuentes de datos como la expuesta retoman de manera parcial la metodología del WG, lo cual es un avance, aunque no suficiente, para dar un panorama completo de la población con discapacidad.

En otros países se cuenta con instrumentos específicos de recolección de datos de las personas con discapacidad, tal es el caso de los registros administrativos de Argentina, Ecuador y Panamá. Desafortunadamente en México no se cuenta con un instrumento de este tipo, debido a que se requiere la armonización de leyes relacionadas con el tema.

Dentro del marco jurídico mexicano existe la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, el cual establece el desarrollo de instrumentos estadísticos que proporcionen información sobre indicadores cualitativos y cuantitativos. Sin embargo, existen encuestas que captan dicha población y en algunas de ellas es posible a partir de las recomendaciones de la metodología del Grupo de Washington, tal es el caso de la ENADID 2014 y 2018; estos eventos estadísticos no son suficientes para tener un panorama completo de este grupo de población. Por ello se requiere de instrumentos específicos que aborden la temática, por ejemplo, un registro administrativo.

Mientras tanto, el Censo de Población y Vivienda 2020 es una oportunidad de contar con datos oficiales que sienten las bases para que los tomadores de decisiones diseñen políticas públicas acordes a la situación de las personas con discapacidad, encaminadas a mejorar sus condiciones de vida y su incorporación plena a la sociedad, acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Referencias

- Avanza Inclusión (2018), ¿Cómo apoyan los ODS a la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad? Recuperado el 17 de enero de 2019 de <http://186.64.117.180/~avanzain/2018/08/21/como-apoyan-los-ods-a-la-convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidades/>
- Civicus, Development Initiatives y Project Everyone (s.f.), *Herramientas para leave no one behind (Que nadie se quede atrás)*. Recuperado el 17 de enero de 2019 de https://action4sd.org/wp-content/uploads/2016/11/Leave_No_One_Behind_Toolkit_ES.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2017), *Llamam en la CEPAL a aumentar la visibilidad de estadística y garantizar la plena inclusión de las personas con discapacidad*. Re-

cuperado el 26 de febrero de 2019 de <https://www.cepal.org/es/noticias/llaman-la-cepal-aumentar-la-visibility-estadistica-garantizar-la-plena-inclusion-personas>

— (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Recuperado el 27 de septiembre de 2019 de <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

Diario Oficial de la Federación [DOF] (2019), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (última reforma, DOF, 09-08-2019). Recuperado el 23 de septiembre de 2019 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA] (s.f.), *Visibilizar, incluir, participar Estrategia VIP. Orientaciones para promover los Derechos de las Personas con Discapacidad en el trabajo del Fondo de Población de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe 2019-2021*. Recuperado el 16 de julio de 2019 de https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA-Info_Discapacidad%200304%20%281%29.pdf

Global Disability Rights (2017), *Descripción general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Recuperado el 3 de diciembre de 2018 de <https://www.globaldisabilityrightsnow.org/es/tools/descripci%C3%B3n-general-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods>

International Disability Alliance (s.f.), *Data Disaggregation*. Recuperado el 27 de septiembre de 2019 de <https://www.internationaldisabilityalliance.org/commitments/stakeholder/washington-group-disability-statistics>

International Disability and Development Consortium [IDDC] e International Disability Alliance (s.f.), *The 2030 Agenda, the inclusion of persons with disabilities*. Recuperado el 15 de enero de 2019 de https://www.globaldisabilityrightsnow.org/sites/default/files/related-files/381/2030_agenda_comprehensive_guide_for_persons_with_disabilities.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2018), *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Persona con Discapacidad*. Resultados Definitivos 2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, INDEC. Recuperado el 17 de julio de 2019 de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf
- Martin, J. (2018), *Responsabilidad social de las organizaciones con la discapacidad*. Recuperado el 17 de enero de 2019 de <https://www.somosiberoamerica.org/tribunas/responsabilidad-social-de-las-organizaciones-con-la-discapacidad/>
- Mont, D. (2017a), *Washington Group questions and the sustainable development goals*. Recuperado el 16 de julio de 2019 de <http://www.washingtongroupdisability.com/washington-group-blog/sdgs/>
- (2017b), *¿El wg-ss identifica a todas las personas con discapacidad, y es importante?* Recuperado el 24 de septiembre de 2019 de <https://www.washingtongroup-disability.com/the-wg-blog/does-the-wg-ss-identify-all-people-with-disabilities-and-does-it-matter-70/>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (s.f.a), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 16 de octubre de 2019 de <https://academicimpact.un.org/es/content/objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- (s.f.b), *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*. Recuperado el 8 de octubre de 2019 de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2015), *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Septuagésimo periodo de sesiones. Recuperado el 8 de octubre de 2019 de https://ods.org.mx/docs/doctos/A_RES_70_1_es.pdf
- (2006), *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo*. Recuperado el 8 de octubre de 2019 de <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2017), *Más sobre la naturaleza y el estatus de los instrumentos legales y programas*. Recuperado el 10 de octubre de 2019 de <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/legal-instruments/nature-and-status>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2019), *Discapacidad y trabajo*. Recuperado el 16 de octubre de 2019 de https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/WCMS_475652/lang-es/index.htm
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2020), ¿Por qué es importante la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad? Recuperado el 13 de febrero de 2020 de <https://www.who.int/features/qa/67/es/>
- (2019), *Agua*. Recuperado el 9 de octubre de 2019 de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>
- Organización Mundial de la Salud [OMS] y Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad [MSPSE] (2011), *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud versión para la Infancia y la Adolescencia (CIF-IA)*, Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2019), *¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?* Recuperado el 15 de enero de 2019 de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Washington Group on Disability Statistics [WG] (s.f.), *The Measurement of Disability. Recommendations for the 2010 Round of Censuses*, Washington D.C., Recuperado el 17 de julio de 2019 de https://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/recommendations_for_disability_measurement.pdf
- (2019), *History*, Washington D.C., Recuperado el 16 de julio de 2019 de <http://www.washingtongroup-disability.com/about/history/>
- (2017), *The Data Collection Tools Developed by the Washington Group on Disability Statistics and their Recommended Use*,

Washington D.C., Recuperado el 23 de septiembre de 2019 de <https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/Documents/WG-Document-1-Data-Collection-Tools-Developed-by-the-Washington-Group.pdf>

— (2009), *Understanding and Interpreting Disability as Measured using the WG Short Set of Questions*, Washington D.C., Recuperado el 23 de septiembre de 2019 de https://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/meeting8/interpreting_disability.pdf

¿Cómo pensar el Congreso? Metáforas y resonancias desde la mirada sociocultural

*Victor Manuel Delgado-Delgadillo**

Resumen. El presente trabajo tiene por objeto mostrar diversas resonancias entre fenómenos del mundo social y natural. Se propone la posibilidad de establecer un diálogo reflexivo e imaginativo con un especial componente metafórico. Nace de un intento por tener un acercamiento entre disciplinas comparando diseños de la naturaleza con las construcciones de la sociedad. Todo lo anterior recae sobre un eje articulador consistente en la Honorable Institución del Congreso de la Unión.

Palabras clave: Congreso, metáforas, resonancias, sociedad, naturaleza, sociocultural.

How to think the Congress? Metaphors and resonances from the sociocultural look.

Abstract. The present work aims to show different resonances between phenomena of the social and natural world. The possibility of establishing a reflexive and imaginative dialogue with a special metaphorical component is proposed. Born from an attempt to have an approach between disciplines comparing designs of nature with the constructions of society. All of the above falls on an articulating axis consisting of the Honorable Institution of the Congress of the Union.

Keywords: Congress, metaphors, resonances, society, nature, sociocultural.

* Víctor Manuel Delgado-Delgadillo. Candidato a doctor en Estudios Socioculturales de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Profesor-investigador de tiempo completo de la licenciatura de Derecho en la Universidad Intercultural de San Luis Potosí. Correo electrónico: victor_delgado_5@hotmail.com

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 13, núm. 27, ene.-abr. 2020, pp. 103-128. Fecha de recepción: 5 de agosto de 2019. Fecha de aceptación: 27 de agosto de 2020.

Prólogo

Tanto en el mundo natural como en el mundo social existen fenómenos estudiados por diversas disciplinas. En el presente trabajo se promueve un ejercicio sobre las resonancias y metáforas de tales fenómenos que coadyuve a pensar sobre la manera en que pueden vincularse. Al respecto es importante señalar tres aspectos:

- a) Se propone una reflexión desde la perspectiva sociocultural, sobre la sociedad y el H. Congreso de la Unión. Lo que se plantea es tomar una forma que se encuentra en la naturaleza y compararla con la institución del Congreso. En este sentido, se observan la esfera, la parábola, la onda, la hélice y el fractal, que sirven como inspiración y se ven reflejados en una metáfora.
- b) Con base en lo anterior, se propone una comparación con el mundo natural, que tiene por objeto realizar un ejercicio de reflexividad. Tiene matices de ser algo lúdico, cierto, como también lo es que diversos avances y contribuciones se han hecho a la ciencia desde el juego y la imaginación.
- c) Consiste en un ejercicio imaginario con base en la metáfora, con la pretensión de exponer algunas resonancias y relaciones entre lo natural y lo social a partir de mi subjetividad. Lo anterior toma sustento en el planteamiento consistente en que la metáfora puede ser utilizada para reflexionar sobre la realidad social y proponer, si bien no una solución concreta, sí delinear algunas posibilidades para su abordaje, tal como lo estiman Chilton e Ilyin en el sentido de considerar las metáforas con un objetivo heurístico, así como estimarlas “instrumentos conceptuales que capacitan al ser humano para pensar en situaciones novedosas, complejas lejanas” (citado en Cuvardic, 2004: 62).

En función de lo anterior, comienzo por considerar que la metáfora es útil metodológicamente porque tiene una función cognoscitiva, es decir, es un instrumento de conocimiento dado que destaca

la similitud entre cosas que son distintas, pero que guardan una semejanza a pesar de esa diferencia. Lo valioso es que, con el uso de la metáfora, más allá de probar, se pueden descubrir datos interesantes para la investigación. Ortega y Gasset propone con relación a la metáfora:

Cuando el investigador descubre un fenómeno nuevo, es decir, cuando forma un nuevo concepto, necesita darle un nombre. Como una voz nueva no significa nada para los demás, tiene que recurrir al repertorio del lenguaje usadero, donde cada voz se encuentra ya adscrita a una significación. A fin de hacerse entender, elige la palabra cuyo usual sentido tenga alguna semejanza con la nueva significación. De esta manera, el término adquiere la nueva significación a través y por medio de la antigua, sin abandonarla. Esto es la metáfora (citado por Mora, 2002: 269).

Diversas son las definiciones para la *metáfora*. Me permito señalar aquellas que contienen las características idóneas para la prosecución del presente trabajo:

- a) “Traslación del sentido recto de una voz a otro figurado, en virtud de una comparación tácita” (*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 2017).
- b) “Figura del lenguaje que sugiere una analogía” (Bunge, 2005: 140).
- c) “La esencia de la metáfora es entender y experimentar un tipo de cosa en términos de otra” (Lakoff y Johnson, 1995: 58).

Como antecedente y aludiendo a la subjetividad por parte del investigador, no omito poder destacar como acontecimiento importante una reciente visita realizada al Museo Laberinto de las Ciencias y de las Artes de San Luis Potosí, en donde se exponían las diversas formas de la naturaleza. El eje temático consistía en mostrar los diseños naturales recurrentes y sus respectivas funciones, a saber: la esfera protege, el fractal coloniza, la espiral empaqueta, la parábola concentra, la hélice agarra, el ángulo penetra, la onda mueve, el hexágono pavimenta.

Cabe señalar que fue bastante inspirador poder adentrarme cada vez que avanzaba en observar la exposición del museo, ya que empecé a reflexionar acerca de la manera en que podía relacionarse lo natural y lo social. En función de eso surgieron reflexiones tales como las semejanzas existentes entre el lenguaje científico natural y el lenguaje científico social. Tomé más conciencia de ser un científico social. Pero la reflexión iba aún más allá: era en poder comparar las similitudes entre naturaleza y sociedad. He destacado tal experiencia porque considero importante los acontecimientos que ayudan a reflexionar y ampliar nuestra cosmovisión y por ende nuestra subjetividad, factor esencial para la investigación cualitativa.

Tal como lo estima C. Wright Mills con relación a su forma innovadora de investigar: “debéis aprender a usar vuestra experiencia de la vida, en nuestro trabajo intelectual examinándola e interpretándola sin cesar”. El autor es aún más específico cuando refiere: “Decir que podéis ‘tener experiencia’, significa, entre otras cosas, que vuestro pasado influye en vuestro presente y lo afecta, y que él define vuestra capacidad para futuras experiencias” (Mills, 2005: 207).

En función de lo anterior, procedo a considerar algunos de los diseños naturales anteriormente señalados, al estimarse con más vinculación e idoneidad, y relacionados con diversas perspectivas socioculturales. Los planteamientos corren al tenor de las siguientes consideraciones:

Desarrollo

La esfera

De forma inerte o natural, la esfera se caracteriza por un equilibrio. Cuando sobre un objeto no se ejercen fuerzas o lo hacen de manera equilibrada, hay la probabilidad de que aparezcan formas esféricas. Aquí encuentro algo especialmente relevante para la reflexión: en una forma esférica, por ejemplo, en una estrella, se observan dos

fuerzas: una hacia su propio centro, la otra hacia el exterior. La manera en que se modela tal forma redonda es provocada por esta tensión de fuerzas. Es aquí donde me permito una primera resonancia, en especial a la teoría de Anthony Giddens: “La constitución de la sociedad. Teoría de la estructuración”.

La agencia sería esa fuerza que atrae y la estructura aquella que expulsa, generando por tanto una tensión que, ya en un comportamiento social, comparable con la “dualidad de la estructura”. Encuentro una gran semejanza con las fuerzas en tensión existentes en una esfera cuando el autor se refiere a cierta tensión estructural estimándola en los siguientes términos: “Estructura en tanto es el elemento y el resultado de la conducta que ella organiza recursivamente; las propiedades estructurales de sistemas sociales no existen fuera de una acción, sino que están envueltas inveteradamente en su producción y reproducción” (Giddens, 2006: 395).

En efecto, el autor también plantea una interpretación social entendida en términos de una agencia (agente actuante), que afecta la estructura, pero no queda solamente así, sino que la estructura “reacciona” y afecta a su vez a la agencia. Es decir, lo anterior implica connotaciones de recursividad, flujos y retroalimentación entre actor y estructura. En este tenor, Giddens expresa en su concepto de *autorregulación-efectiva* que “los lazos causales que tienen un efecto de realimentación en una reproducción sistémica, donde esa realimentación se ve sustancialmente influida por un saber que los agentes tienen sobre los mecanismos de una reproducción sistémica, y que emplean para controlarla” (Giddens, 2006: 393).

Pero también encuentro una resonancia con los planteamientos de la Escuela Ecologista de Chicago, cuando contempla la tendencia al equilibrio. Las comunidades sociales, aparte de su ubicación en el espacio, la tienen en el tiempo, por lo que esto implica necesariamente que puedan ser afectadas por el entorno climático. Luego, los cambios que pudiera haber, no se dan sólo en cuanto a la influencia del entorno (por ejemplo, clima y distribución de alimento), sino también por la posición de los miembros en la propia comunidad, por lo que, si hay variación en todo ello, se ve reflejado en una crisis.

En estas condiciones de desequilibrio, los miembros de la sociedad se hacen más competitivos, y por consecuencia hay una mejoría en la diferenciación, es decir, en la división del trabajo, que deja en condiciones más aptas para afrontar en ese nuevo escenario complejo y evolucionado que se ha creado. Lo anterior, es descrito por Lezama cuando señala: “La comunidad, al final de este periodo de cambios, entra de nueva cuenta en una etapa en la cual la competencia (símbolo del dominio de las fuerzas naturales), es sustituida por la cooperación (en la cual se impone el reino de la racionalidad, de la vida social)” (1998: 208). Hay una tendencia al equilibrio. De lo anterior es que considero que hay una resonancia relacionada con el concepto de la *dualidad* entre agencia y estructura tal como lo estima Giddens.

Pues bien, ¿de qué manera pueden vincularse los anteriores párrafos con el Congreso de la Unión? Bien podría entenderse al tenor de los siguientes términos:

1. En una primera instancia hay una centralidad, caracterizada por una convergencia democrática. He ahí el centro de la esfera.
2. También pueden considerarse las relaciones simbióticas.
3. La competencia y la definición (división) del trabajo, las cuales están orientadas hacia la expresión territorial. Al interior hay una lucha, un reacomodo de los grupos sociales inmersos, y que se reacomodan no sólo en su estratificación social sino también en su localización (se cooperan y reproducen entre sí, muy parecido a los fenómenos biológicos). Ahora bien, todo lo anterior se orienta posteriormente a la racionalidad, por decirlo así, “se humaniza” con la cultura de sus habitantes, y ello explica los comportamientos sociales específicos. Bajo esta tesis propongo un breve referente de la cuestión sociopolítica de nuestro país concentrándonos en el siglo XIX. De esta manera ubicamos las constituciones de 1814, 1824, las siete leyes (1835-1836), las Bases Orgánicas de 1843, la Constitución federal de 1857, y la manera en que sus procesos han sido similares al reacomodo de grupos

sociales claramente reflejada en la lucha entre liberales y conservadores, y materializada en las curules de los correspondientes congresos, a veces de mayoría liberal, a veces de mayoría conservadora; lo anterior como características pues, de una simbiosis, tal como lo advierten los ecologistas. Pues bien, esta misma lógica se asemeja a la reorganización de fuerzas políticas que convergen en el Congreso.

Luego entonces, la manera en que encuentro la posibilidad de establecer un diálogo entre el pensamiento de Giddens y la propia Escuela Ecologista de Chicago, corre al tenor de los siguientes términos:

El hecho de que la estructura no determina totalmente al individuo; en este constante comportamiento se va construyendo la estructura, pero se va modificando. De ahí que el individuo (organismos en constante reacomodo como lo podrían pensar los ecologistas) no sea considerado como algo inerte y pasivo, sino más bien como un agente, aplicando la racionalidad en los procesos sociales en que se desenvuelve, transformador de la realidad social y, por ende, influyente sobre la propia estructura. Por tanto, el agente o actor interpreta su realidad.

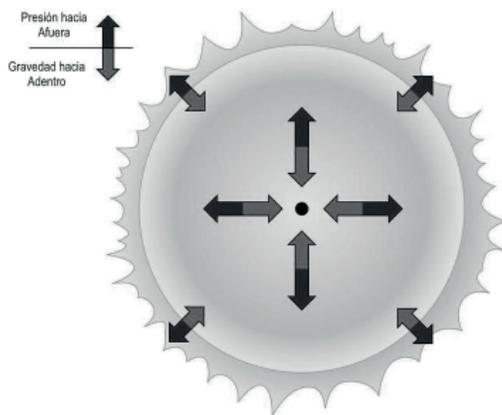
Por otro lado, podría plantearse otra metáfora en el sentido de que en el Congreso se presentan los fenómenos de centralidad y descentralidad. Es decir, la propuesta es una comparación con las fuerzas centrípetas y centrífugas anteriormente mencionadas, que ya en lo social ejercen esa tensión en la estructura.

Esto no necesariamente es algo negativo, bien puede ser un equilibrio positivo bajo el amparo de un discurso democrático, incluyente y receptivo en la dinámica social. De ahí que se abra la posibilidad de reflexionar en torno a la manera en que el Congreso se orienta hacia lo micro, es decir, la agencia, que bien se podría pensar aquí en las diversas autoridades, entidades, o puntos de enlace que buscan escuchar al ciudadano (el agente). Pero también cuando la Institución se relaciona con la estructura, es decir, la forma de comunicarse e interrelacionarse con aspectos macro como lo pueden ser otras instituciones y/o poderes.

En otras palabras, estamos en un escenario social en el que se genera tensión en la estructura social, por lo que es necesario estar conscientes de lo micro social: actores y vida cotidiana, o, mejor dicho: ciudadanos y vida democrática. Por tanto, la ciudadanía entonces se presenta en dicha tensión entre agencia y estructura, lo cual implica concentrarse en la promoción y construcción de una auténtica ciudadanía que crezca hacia la participación y por ende hacia la proactividad. Una ciudadanía participativa, luego entonces, implica agencia.

De esta manera, se podría considerar cuáles son las circunstancias que se detectan con relación a la estructura y cuáles se relacionan con la agencia, así como la correspondiente interrelación. Por tanto, el término *dualidad* de la estructura cobra especial interés, para estar atento a observar cuál es y cómo es el comportamiento estructurado en la institución legislativa del Congreso, y la manera en que las acciones individuales lo están modificando. Para ejemplificar visualmente las anteriores consideraciones propongo las siguientes imágenes comparativas:

Ilustración 1. Estabilidad entre la presión interna y la fuerza gravitacional



Fuente: Autor desconocido, “¿Cómo se miden las distancias a estrellas y galaxias? II”. Recuperado de <http://www.taringa.net/posts/ciencia-educacion/17794425/Como-se-miden-las-distancias-a-estrellas-y-galaxias-II.html> (consulta: junio de 2017).

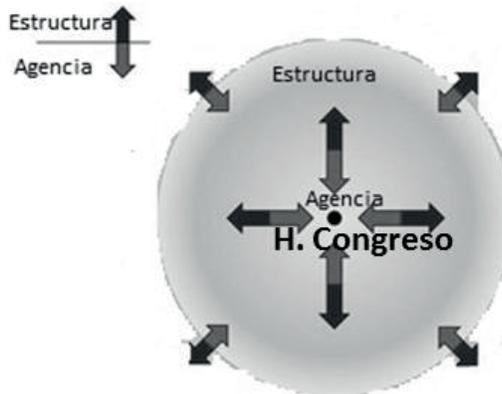
En la Ilustración 1 se observan claramente las dos fuerzas en una esfera (estrella): en este caso la gravedad hacia afuera y la gravedad hacia adentro.

Esta imagen se inspira en una metaforización del cuerpo celeste de la primera imagen. Se observan las dos fuerzas: por un lado, la estructura, y con ella el objetivismo, la estructura, la permanencia; y por el otro la agencia, subjetivismo, el individuo, actor, agente, la modificación, así como su correspondiente interrelación y dualidad. La metáfora también es aplicable en cuanto al Congreso como el punto convergente que se localiza al centro de la imagen. El Congreso entonces es como una esfera.

Ahora bien, ¿es posible fundamentar una metáfora del Congreso con la esfera? Estimo que sí. De forma concreta lo encuentro debido a sus características de convergencia, centralidad, eje, polo, entre otros.

Asimismo, se refuerza la idea de la esfera al tenor de lo contemplado por Martin Barbero cuando expresa “la esfera pública será redefinida por la presencia de las masas urbanas en la escena

Ilustración 2. Representación de fuerzas entre la estructura y la agencia



Fuente: Elaboración propia a partir de imagen de autor desconocido. Recuperado de <http://www.taringa.net/posts/ciencia-educacion/17794425/Como-se-miden-las-distancias-a-estrellas-y-galaxias-II.html>.

social, cuya visibilidad remite a la transformación de la política que, de un asunto de Estado, pasa a convertirse en esfera de la comunidad, la esfera de los asuntos generales del pueblo” (Barbero, 2008: 213-214).

Encuentro de esta forma una vinculación con planteamientos de otro autor, Jaime Osorio, quien en su obra “Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento” da cuenta de los niveles de la realidad social por medio de espesores o capas. El autor plantea, por tanto, dimensiones y niveles de análisis de lo social en tres categorías, a saber:

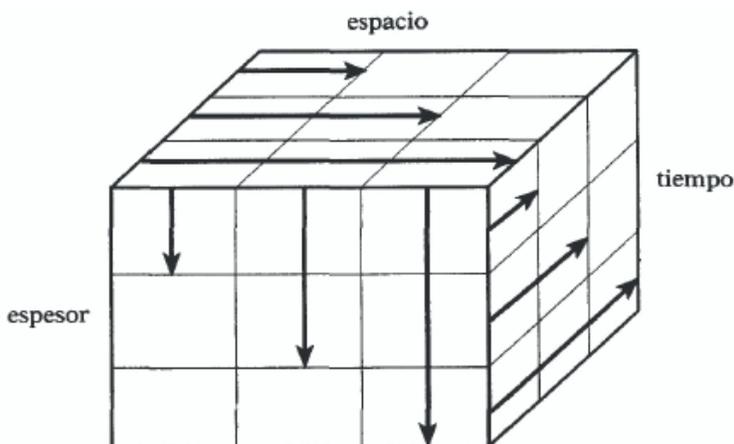
- a) Espesores o capas (niveles: superficie, medio, profundo);
- b) Dimensión temporal (tiempo: corto, medio, largo);
- c) Dimensión espacial (local, regional, macrorregional).

Independientemente de realizar la descripción detallada, da cada una de las categorías planteadas; la reflexión se enfoca más bien en resaltar el aspecto tridimensional. Una esfera tiene tres dimensiones: de este modo se compara la representación en forma de cubo al de la forma de esfera (se exponen ambas para su comparación).

En función de lo anterior, propongo las siguientes consideraciones con base en la metáfora:

- a) La totalidad es representada como la esfera. Osorio estima que esa totalidad es más que la suma de las partes y la concibe como “una unidad de partes integradas e interrelacionadas”; sin embargo, sugiere profundizar más sobre esta unidad que él denomina como jerarquizada y estructurada. Propone responder al tipo de relaciones entre las partes y el rol que se desempeña respecto de la organización y la estructura. Desde esta perspectiva, la esfera representa la totalidad.
- b) Respecto al inciso anterior se encuentra también relacionado el concepto de *estructura*. Ya sea ésta concebida como un “soporte físico, geográfico y cultural de la sociedad” contemplado

Ilustración 3. Dimensiones de la realidad social.
Propuesta de Jaime Osorio



Fuente: Osorio (2005: 38).

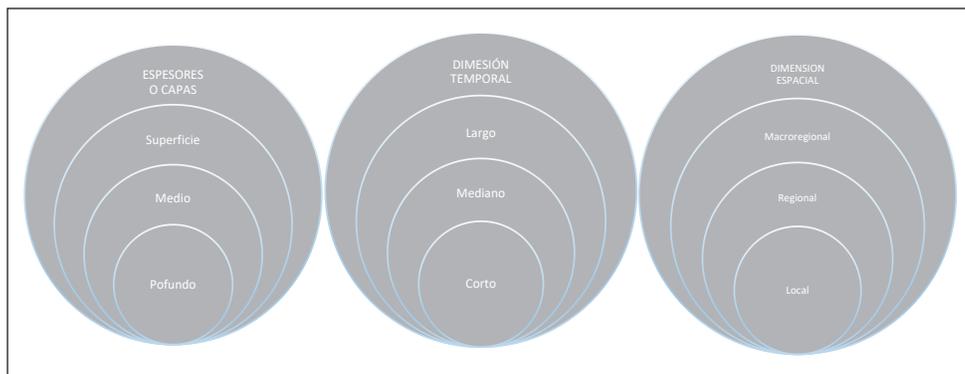
por Braudel; como sistema-mundo de Wallerstein, o el modo de producción propuesto por Marx (Osorio, 2005: 58-67), la esfera de la imagen anterior representa precisamente una estructura en la que se contienen las dimensiones de la realidad social con múltiples interpretaciones.

- c) Por otra parte, es de especial interés cuando el autor se refiere a los espesores o capas de la realidad social (niveles: superficie, medio y profundo), ya que motiva a preguntar ¿En el Congreso cómo son percibidas tales capas?, ¿qué tan necesario es reflexionar sobre las posibles capas que hay debajo? Pensar a partir de esta tesitura ayudaría a nuestra sociedad a hallarse mejor informada, ser crítica sobre las causas de las problemáticas que la afectan, tener una visión mucho más clara y no repetir errores que, sin este pensar de fondo, simplemente podrían seguir repitiéndose generando círculos viciosos. Para ello es necesario que se observe no sólo desde lo superficial, sino más bien desde capas más profundas, porque estas primeras capas pueden

tener el riesgo de cubrir problemas de fondo. Adicionalmente, este cambio de ángulo aporta ideas diversificadas y de escuchar aquellos que no tienen voz. De esta forma, hay la posibilidad de observar los procesos sociales, interpretarlos y estudiarlos en aras de apoyar a la construcción y constante mejoramiento del trabajo legislativo. Con ello me refiero a los retos que el poder legislativo afronta, y tomar más conciencia de la posibilidad de un análisis que vaya de la capa superficial, pasando por lo medio y llegar hasta lo profundo (veáse Ilustración 4). No omito señalar que también hay que estar atentos a este fluir (o proceso de mediación) que hay a lo largo de la estructura.

- d) Finalmente, la propuesta metafórica respecto de la esfera realizada en la Ilustración 4 si bien pudiera contemplarse como cuerpos inertes, también pueden ser imaginables y comparables con diseños esféricos en el mundo vivo (microorganismos, frutas, huevos, semillas, esporas, en donde la forma esférica tiene la función de proteger y en algunos casos guardar calor) o en el mundo inteligente, donde la simetría circular es elemental y funcional.

Ilustración 4. Representación esférica de dimensiones de la realidad social.



Fuente: Elaboración propia.

La parábola

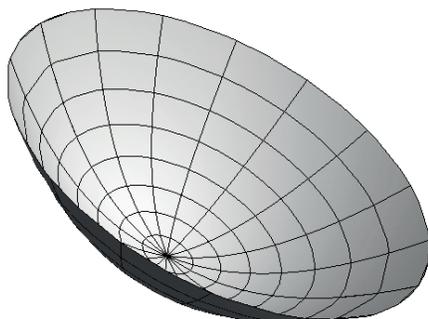
Se define como “un lugar geométrico de los puntos del plano equidistantes de una recta y de un punto fijo, que resulta de cortar un cono circular recto por un plano paralelo a una generatriz” (Fundación La Caixa, 2007: 15) Una parábola tiene la característica de concentrar, es una especie de curva envolvente que atrae sobre sí misma y en un mismo punto. Estamos hablando, por tanto, de convergencia.

La resonancia la encuentro aquí con la obra de Henri Jenkins: “La cultura de la convergencia”, cuyas ideas principales corren al tenor de una coexistencia de nuevos medios digitales y una dinámica de cultura participativa de diversos usuarios. El autor habla también de una convergencia mediática. En el texto, bajo el título “El discurso sobre la convergencia”, se alude a diversos ejemplos que giran en relación con las funciones principales del teléfono móvil (Jenkins, 2008: 16).

Es relevante cuando el autor se refiere a un teléfono celular inteligente en el que su diseño tiene por objeto la centralización de las funciones más elementales de manera eficiente y coherente. Lo interesante aquí es la posibilidad de compararlo con un aspecto societal y el papel que la convergencia tiene. De esta forma es posible aludir al concepto de “receptividad”, el cual lo encontramos en el ejemplo de una antena parabólica. De ahí que se desdoble la comparación metafórica directamente con el Congreso mediante la comparación de las ilustraciones 5 y 6.

En la imagen se representa una perspectiva basada en una parábola de diseño cóncavo. Quizás el ejemplo más emblemático de este tipo de diseños sea el de la antena parabólica, cuya función consiste en recabar datos. Pues bien, el Congreso también es una institución que “recoge” información ciudadana en aras de ser sensible a las necesidades de la población. Las iniciativas ciudadanas, las facultades constitucionales, las fuentes formales y materiales o reales, la relación con autoridades de diversa naturaleza, así como la participación social recaen directa o indirectamente sobre el órgano legislativo cuyas funciones se distinguen (entre otras)

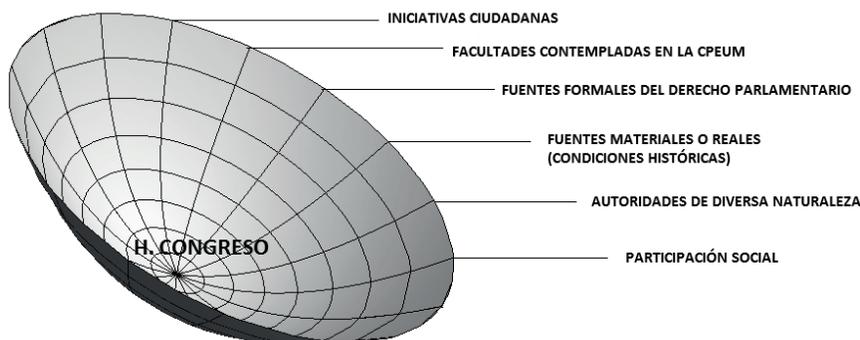
Ilustración 5. Paraboloide



Fuente: Autor desconocido, Paraboloide. Recuperado de: <http://gaussianos.com/el-porque-de-la-forma-de-las-antenas-parabolicas/> (consulta: junio de 2017).

por ser receptoras, sensibles, integradoras, fluidas y sinérgicas. Todas las anteriores características son deseables en cualquier institución legislativa democrática. De ahí que se destaque el pensamiento de Jenkins (realizado en el ámbito mediático) y extrapolado al ámbito democrático. Porque, así como la convergencia mediática implica connotaciones que van más allá de las funciones mismas en un teléfono celular (recordemos que Jenkins propone este instrumento tecnológico como un instrumento de funcionalidad convergente), así la convergencia

Ilustración 6. Propuesta de metáfora del Congreso respecto de la parábola



Fuente: Elaboración propia a partir de imagen de autor desconocido. Recuperado de: <http://gaussianos.com/el-porque-de-la-forma-de-las-antenas-parabolicas/> (consulta: junio de 2017).

del órgano legislativo implica connotaciones que trascienden hacia marcos más amplios y vinculatorios con diversos campos de la sociedad.

Cabe señalar que la forma de la parábola también se encuentra en el mundo inerte en formas de flujos de agua cayendo, o proyecciones de luz; en el mundo vivo las áreas auditivas de algunos animales es un claro ejemplo, dado que el sonido escuchado se proyecta hacia un punto específico: el tímpano. En el mundo inteligente las antenas parabólicas funcionan recibiendo y concentrando los flujos de señales que le vienen del exterior y de una distancia considerable (antenas o satélites); en la acústica la forma cóncava de las bocinas es otro claro ejemplo. De ahí la comparación metafórica propuesta en las imágenes anteriores.

La onda

Dentro del mundo inerte el universo se propaga por ondas, y la ciencia da cuenta de varios ejemplos: sismas, olas en el mar, ondas de radio. La onda mueve y también comunica fenómenos naturales que se rigen por leyes de movimiento ondulatorio. En el mundo vivo peces y reptiles se trasladan ondulatoriamente, y varios de los sentidos en los seres vivos están desarrollados para recibir información

Ilustración 7. Efecto ondulatorio en el agua



Fuente: Imagen libre de derechos de autor. Proporcionada por Pixabay. Recuperado de: <https://pixabay.com/es/illustrations/ola-conc%C3%A9ntricos-1982893/> (consulta: marzo de 2020).

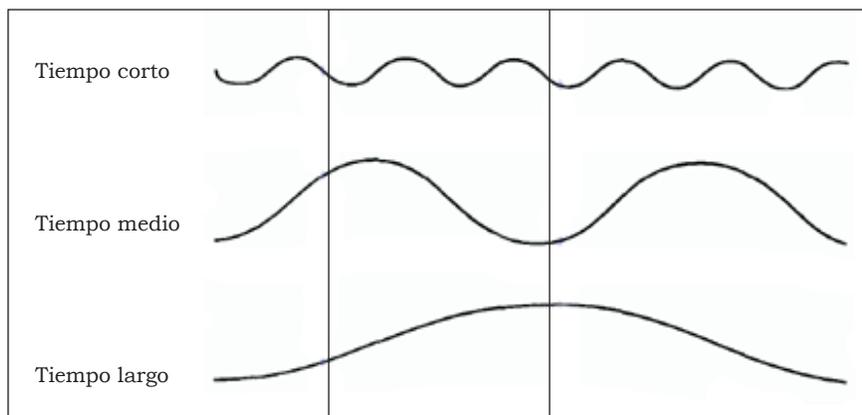
de las ondas por parte del medio en el que interactúan. En el mundo inteligente los variados sistemas de comunicación utilizan la onda como propagación y recepción de información. En la historia antigua en algunos objetos artesanales se ve también la utilización de la onda, concretamente al momento de la manipulación de la piedra en la labor de esculpir.

En relación con lo anterior, estimo que existen tres resonancias y metáforas con los siguientes autores:

1. Fernand Braudel, respecto a la pluralidad del tiempo, sostiene que existen tres grandes temporalidades (Osorio: 2005: 48-49) a saber: el tiempo corto (acontecimiento), el tiempo medio (coyuntura), el tiempo largo (larga duración). Los ciclos se representan en la Ilustración 8.

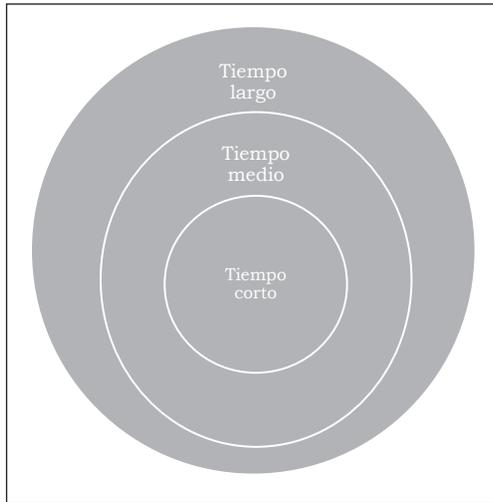
De ahí que se vincule directamente con la imagen de la Ilustración 9 inspirada en las ondas de agua existentes en la naturaleza.

Ilustración 8. Ciclos del tiempo social



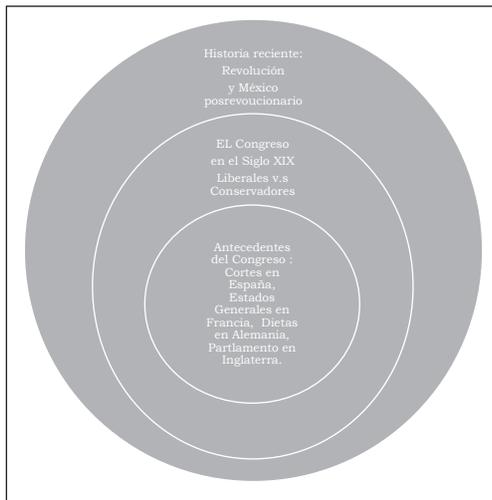
Fuente: Representación de Jaime Osorio (2005: 49).

Ilustración 9. Metáfora de ondas de agua en relación con los periodos de tiempo



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 10. Metáfora de la onda en relación con el proceso histórico del órgano legislativo



Fuente: Elaboración propia.

La hélice

En la naturaleza la hélice tiene una función de agarre. En el mundo inerte lo podemos observar en los tornados, algunas plantas vegetales van asiéndose y manteniendo su estructura. Ya en el mundo inteligente los tornillos son el ejemplo más claro para la sujeción (Fundación La Caixa, 2007: 10). Dentro de la arquitectura, el término de los “bucles” sirve para definir aquellas “acciones topológicas que simulan los denominados pliegues, despliegues y repliegues. En ellos se puede reconocer una orientación de indisciplina y elasticidad de los sistemas dinámicos mediante el uso de cruces, nudos, enlaces virtuales y/o lazos que provocan una sensación de intriga y desconcierto” (Meier, 2013).

Ahora bien, ¿en el mundo social podría haber alguna comparación? Si se me permite una reflexión de índole epistemológica, estimo que, en la metodología de las ciencias exactas, la teoría puede estar en un lugar específico (método deductivo, por ejemplo), pero personalmente considero que en el ámbito social la teoría no quedaría en un lugar específico necesariamente, es decir, puede situarse en un lugar medio que no necesariamente deba considerarse inferior, sino incluso estar bien situado. Lo anterior porque precisamente la teoría puede estar revisándose una y otra vez en un aspecto no tanto vertical sino circular y espiroidal.

Estos planteamientos implican poder expresar que precisamente el conocimiento en el ámbito social se va generando “capa por capa” y aquí juega un papel de esencial importancia el lenguaje, el discurso, en el cual de forma constante se recurre a él para ir generando razonamiento.

Con base en lo anterior estimo que puede plantarse una metáfora en relación con el Congreso de la Unión en los siguientes términos:

El diálogo democrático tiene la característica de no ser unidireccional. La diversidad cultural de nuestro país demanda una política más bien multidireccional. Como ejemplo tenemos el esfuerzo por legislar respecto a la integración de grupos indígenas, así como sus respectivas tradiciones. Otro ejemplo lo es la materia del patri-

monio cultural de centros históricos, donde observamos como una política de conservación deseable la que considera la incorporación de diversos flujos: “La conservación integral supone criterios dinámicos en donde se recupere la movilidad propia de un centro histórico en constante transformación. No se trata de generar un espacio “museístico” inamovible, sino de considerar todos los flujos e intereses que convergen en este espacio” (Sedesol, 2011: 9). Se habla por tanto de una participación social y ciudadana, el contemplar los actores involucrados.

Luego entonces, considero que el Congreso no es un ente inamovible, sino desde luego dinámico, por lo que la comparación con la figura helicoidal, espiral, en constante movimiento está representada por una especie de hélice que “agarra” y toma o capta los elementos que le son necesarios para cumplir su función de una manera más eficiente en pro de un mejoramiento continuo. Como un ejemplo de espiras helicoidales podemos ver la perspectiva que contempla la página oficial del Congreso, ya que contempla como ejes fundamentales los siguientes:

- El Senado de la República
- Los Congresos estatales
- La Cámara de Diputados
- El Canal del Congreso
- La Auditoría Superior de la Federación
- La Unidad de Evaluación y Control de la ASF.
- El Marco Jurídico

Pero también son importantes todos aquellos instrumentos como el capital humano, así como instituciones y estructuras administrativas, ya que éstas bien pueden simular “hélices” que coadyuven a la eficacia del trabajo legislativo. Tal como lo indica la ley de Euler en el ámbito matemático: “cuantas más espiras (aspas) en la hélice, mayor agarre” (citado por Boullosa, 2013). De esta forma destacan también la variedad de las políticas sustentadas en la participación social y sus diversos flujos en distintos ámbitos, construyendo así grandes aportes a la democracia.

Ilustración 11. Comparativa del diseño helicoidal tanto en el mundo natural como en el mundo inteligente



Fuente: a) Dirk van der Made; b) Imagen libre de derechos de autor proporcionada por Pixabay. Forma helicoidal presente en la naturaleza. Recuperado de <https://pixabay.com/es/photos/berl%C3%ADn-alemania-reichstag-techo-1763178/> (consulta: marzo de 2020).

Fractal

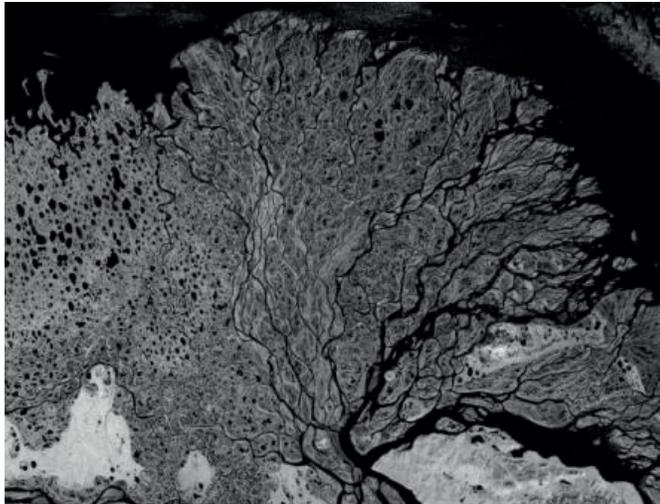
Es definido como una “figura plana o espacial, compuesta de infinitos elementos, que tiene la propiedad de que su aspecto y distribución estadística no cambian cualquiera que sea la escala con que se observe” (Fundación La Caixa, 2007: 15). Es así que en el mundo natural la forma más representativa la podemos encontrar en la figura del árbol, cuyas ramas se van bifurcando, reproduciendo, conservando su estructura original, aunque en menor escala. De esta manera hay condiciones para la penetración y colonización en espacios. Esto por supuesto representa una interacción con el ambiente que permite intimar con el medio, por ejemplo ramificaciones fluviales en la naturaleza. Los ríos penetran y abarcan la tierra fertilizándola. La idea del campo fértil se asoma con este ejemplo y me parece muy sugerente para el ámbito social, y más aún el de las políticas públicas.

Dentro el ámbito de la investigación social encontramos autores que aluden al modelo matemático de Mandelbrot estimando que “es

fractal el objeto, no sólo el modelo matemático. Un objeto fractal es un espacio fracturado con un número fraccionario de dimensiones” (Ibáñez, 1991: 37). Con ello el análisis metafórico surge en los siguientes términos: el H. Congreso también puede ser pensado como una institución que, a través de sus acciones concretas, ejerce un papel indispensable en la vida democrática del país. Los distritos electorales bien podrán visualizarse como aquellas reproducciones y ramificaciones de una figura fractal que van ejerciendo acciones concretas en cada uno de los territorios que representan. El Congreso entonces se va reproduciendo e intimando con los territorios y poblaciones resultando de ello una práctica ciudadana, representativa y democrática en un campo fértil. En la naturaleza, como en el mundo inteligente, encontramos los ejemplos de las ilustraciones 12 y 13.

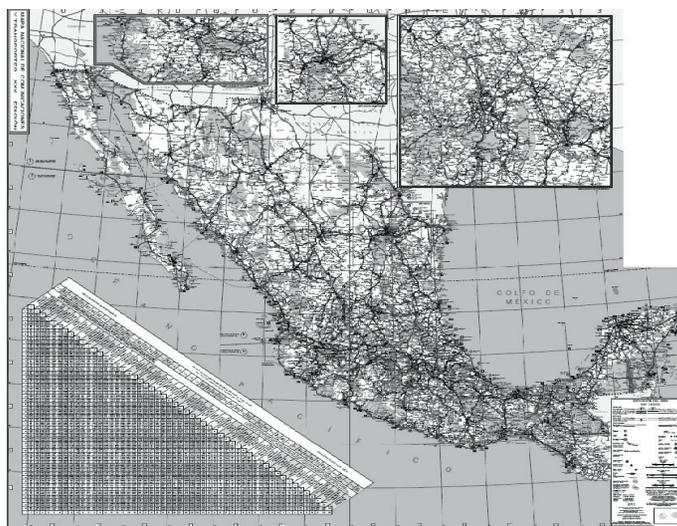
Finalmente, propongo terminar referenciando una aplicación práctica dentro del mundo del arte y que encuentro adecuada para

Ilustración 12. Río Lena en Siberia.
Se observa su estructura fractal



Fuente: National Aeronautics and Space Administration (NASA), Delta del Río Lena, 2000. Recuperado de: <https://vonverity.com/categorized-by-color/> (consulta: junio de 2017).

Ilustración 13. La estructura fractal se asemeja a la articulación de la red carretera del país



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (sct). Atlas de Comunicaciones y Transportes. Mapa Nacional. Recuperado de: <http://www.sct.gob.mx/planeacion/cartografia/mapa-nacional/> (consulta: junio de 2017).

sinetizar mi inspiración en la figura del fractal. Me refiero a ideas innovadoras que tengan el potencial de generar reflexión en cuanto al Congreso de la Unión: “el uso de los fractales en la cultura resulta presente en el mundo del arte. Las estructuras fractales aportan creatividad y generan estímulos para la mente a través de diferentes vías” (Fundación La Caixa, 2007: 14).

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto es preciso señalar la importancia de desarrollar la capacidad de observación, pero más aún enfatizar la actitud de apertura y sensibilidad a los fenómenos naturales y sociales. Los estudios socioculturales se distinguen entre otras cosas por su transdisciplinariedad, razón por la cual intento entablar un

diálogo que ayude a un pensamiento que difumine las fronteras que durante tiempo tuvieron la tendencia a estar parceladas. En mi opinión, la naturaleza brinda tantas oportunidades y señales que nos invitan a reflexionar nuestro mundo, y entender procesos que pueden ser semejantes e incluso influyentes sobre nuestro entorno y, por consiguiente, en sus dinámicas sociales.

Las ciencias sociales también aportan a las ciencias naturales, y en esa relación es que subrayo la importancia de los estudios socioculturales. La intención final es que pueda ser útil un ejercicio reflexivo, comparativo y metafórico que ayude a una mejor comprensión de uno mismo, de su entorno y sociedad. Un aprendizaje mutuo entre disciplinas también se promueve en el presente trabajo.

Se sugiere que a través de estos párrafos se tome más conciencia de la metodología y postulados de ciertos autores para que, con base en ello, se pueda estar en condiciones de una mejor toma de decisiones. Si todas las anteriores metáforas las traslapamos, nos dará la impresión de algo complejo, tan complejo como el mundo social. La propuesta aquí es considerar la complejidad en un sentido positivo, no como un aspecto del que haya de alejarse, sino por el contrario, la complejidad aporta a la búsqueda de la solución de la problemática social detectada porque, tal como lo indica Spencer-Brown, no es tanto simplificar la situación sino más bien buscar complejizarla al añadir nuevas dimensiones (Ibáñez, 1991: 22).

Vista desde este ámbito, la complejidad aporta a la búsqueda de la solución de la problemática social. De ahí se desdobra la comparativa con los estudios socioculturales en cuanto a que el análisis coyuntural se basa en lo social y su articulación compleja. Es decir, los estudios culturales se distinguen por su relacionalidad, lo que implica, en un aspecto contextual, “que la identidad, significancia, y efectos de cualquier práctica o acontecimiento se definen sólo por el complejo conjunto de relaciones que los rodean, interpretan y configuran y que los convierten en lo que son” (Grossberg, 2012: 36).

Luego entonces, propongo diversas maneras de pensar nuestro órgano legislativo, ya sea como una esfera con una tensión de fuerzas en equilibrio y que protege, una parábola que concentra, una

onda que se propaga, una hélice que agarra, un fractal que intima y reproduce.

En función de lo expuesto en las líneas de este trabajo, propongo la posibilidad de realizar un ejercicio con metáforas cuyos autores sean la propia población. Considero interesante y por demás valioso el hecho de que los habitantes de nuestro país puedan ser escuchados y estén en condiciones de aportar su percepción al plantearse la siguiente cuestión: ¿cómo pensar el Congreso a través de una metáfora?

De esta forma se promovería el ejercicio democrático y la participación e involucramiento con la población, especialmente en los niños y jóvenes. Un ejercicio con metáforas no es complicado, ya que se requiere solamente ser creativos en una operación mental que es muy sencilla, y en la cual simplemente se entienda una palabra en términos de otra. Es decir, tener disposición a la imaginación.

La dinámica podría hacerse por medio de talleres y consistiría en dos sencillas operaciones:

1. Entregar hojas en blanco y lápiz a los participantes.
2. Invitarles a dibujar y plasmar gráficamente la manera en que se les figura nuestro Congreso: un árbol, una estrella, una célula, un teléfono celular con funciones centrales, etcétera, ideas tan variadas, diversas, únicas e irrepetibles como lo somos cada individuo.

En lo que se refiere a los aspectos metodológicos que eventualmente se apliquen, destinados a analizar los dibujos y metáforas en cita, correrían al tenor de instrumentos más específicos y formales, como los consistentes en contemplar el dibujo como un horizonte discursivo (Licona, 2003: 46) y el de la propia herramienta del análisis metafórico.

Finalmente, espero que el presente trabajo brinde elementos para la reflexión de nuestra realidad social y por ende del ámbito legislativo con un énfasis en las aportaciones e ideas que tenga la propia población.

Referencias bibliográficas

- Barbero, J. M. (2008), *Lo público: experiencia urbana y metáfora ciudadana*, *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 13, pp. 213-226, España. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2858342>
- Boullosa, Nicolás. (2013), *9 diseños naturales a imitar: esfera, fractal, espiral...*, faircompanies.com. Disponible en <https://faircompanies.com/articles/9-disenos-naturales-a-imitar-esfera-fractal-espiral/> 27 de agosto de 2013.
- Cuvardic García, Dorde (2004), “La metáfora en el discurso político”, *Rev. Reflexiones*, vol. 83, núm. 2, pp. 61-72. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4796440.pdf>
- Diccionario Larousse* (1992), España.
- Fundación Obra Social (2007), *Y después fue la forma*, España, La Caixa, pp. 3-15.
- Giddens, A. (2006), *La constitución de la sociedad*, Argentina, Amorrortu, pp. 307-376.
- Grossberg, Lawrence (2012), *Estudios culturales en tiempo futuro. Cómo es el trabajo intelectual que requiere el mundo de hoy*, México, Siglo XXI Editores, pp. 15-74.
- Ibáñez, J. (1991), *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*, Chile, Amerinda, pp. 19-47.
- Jenkins, H. (2008), *La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*, España, Paidós, pp. 13-34.
- Lakoff, G. y M. Johnson (1995), *Metáforas de la vida cotidiana*, Madrid, Cátedra, p. 58.
- Lezama, José Luis (1998), *Teoría social, espacio y ciudad*, México, El Colegio de México.
- Licon, Valencia Ernesto (2003), *Producción de imaginarios urbanos. Dibujos de un barrio*, México, Universidad Autónoma de Puebla, p. 46.
- Mills, C. W. (2005), *La imaginación sociológica*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 206-36.
- Mora, María José Rodrigo, *Metáfora y discurso en Ortega y Gasset*, Madrid, Centro Virtual Cervantes, Disponible en: <http://cvc>.

cervantes.es/literatura/aispi/pdf/15/15_265.pdf (consulta: junio de 2017).

Osorio, J. (2005), “Fundamentos del análisis social”, en *La realidad social y su conocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 17-57.

Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol] (2011), *Guía metodológica para la formulación, seguimiento y evaluación de planes de manejo para las ciudades mexicanas patrimonio de la humanidad y los centros históricos y tradicionales del país*, México, Sedesol, p. 9.

Candidaturas independientes presidenciales en México 2018. Estructura, oferta y éxito electoral*

*Victor Alarcón-Olguín***

Resumen. El estudio analiza las candidaturas independientes a la presidencia de la república en los comicios federales de 2018. Revisa las estrategias de movilización y recursos empleados por los y las aspirantes para lograr la obtención inicial de su registro como aspirantes y posteriormente volverse candidatos. En segundo lugar, se estudia el marco general de las campañas desarrolladas por los dos candidatos independientes que lograron estar en la boleta electoral: Margarita Zavala y Jaime Rodríguez “El Bronco”, hasta el día de la jornada electoral. Se evalúan los resultados que obtuvo el segundo candidato, en tanto se mantuvo hasta el día de las votaciones. Por último, a partir de dicha lectura, se discuten las consecuencias de la influencia efectiva posterior que ambos actores trataron de mantener dentro del escenario político. El texto trata de aportar ideas para el entendimiento del éxito o fracaso político dentro del ámbito electoral mexicano y latinoamericano.

Palabras clave: candidaturas independientes, elecciones presidenciales mexicanas, campañas electorales, éxito electoral.

* Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas como ponencia tanto en el vi Congreso Nacional de Ciencias Sociales, del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C., en marzo de 2018, así como en el xxxix Congreso Internacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales en noviembre de 2018, se contó con la colaboración de la Lic. Sara Elizabeth Benítez Rojo. El texto final aquí presentado es de mi entera responsabilidad.

** Victor Alarcón-Olguín. Doctor en Estudios Sociales con especialidad en procesos políticos. Profesor-investigador titular en el departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: victor630215@aol.com

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 13, núm. 27, ene.-abr. 2020, pp. 129-180. Fecha de recepción: 29 de junio de 2020. Fecha de aceptación: 24 de septiembre de 2020.

**Independent Candidacies in the 2018
Mexican Presidential Election.
Structure, offerings and electoral success**

Abstract. The paper revises the performance of independent presidential candidacies during the 2018 Mexican elections. Firstly, the article pays attention to the formal requirements needed to be fulfilled for the registration of a potential candidacy to the presidency, and to the strategies of mass mobilization and economic resources used to obtain them as well. Secondly, it is revised the general campaign framework devised by Margarita Zavala and Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco”, which were the two candidacies initially authorized to be in the ballot, in order to compare their respective outcomes, and especially those obtained by the latter, given the fact that he remained on campaign until the final stages of the electoral process. Lastly, an evaluation of the level of political influence these actors kept in the political arena afterwards is made. In sum, the paper attempts at providing theoretical hints about the understanding of success or failure within Mexican and Latin American electoral politics.

Keywords: Independent Candidacies, Presidential Elections in Mexico, Electoral Campaigns, Electoral Success.

Introducción. Marco general explicativo de la investigación

Por primera vez en la historia electoral mexicana contemporánea¹ se desarrollaron comicios presidenciales con la participación de candidaturas de procedencia no partidarias a dicho cargo. Es de so-

¹ Si bien escapa a la intención de este texto desarrollar un estudio doctrinal de tipo histórico-legislativo sobre la evolución de las candidaturas independientes en México, vale la pena señalar que la figura estuvo proscrita entre 1946 y 2012, dando por resultado que el electorado sólo tuviera la opción de registrar su apoyo a eventuales candidaturas “no registradas” a los cargos de elección popular, como ocurrió en las elecciones presidenciales de 1976 con el caso de Valentín Campa, quien realizó su campaña auspiciado por el Partido Comunista Mexicano. Para los efectos de la ley, como sigue siendo hoy el caso, los votos de las candidaturas “no registradas” se suman al bloque de los votos no válidos. Antes de 1946, los bajos umbrales que se requerían en la Ley Electoral de 1918 para registrar un partido político o una candidatura independiente en México hacían considerar que las alternativas presidenciales opositoras al naciente régimen posrevolucionario se valoraran en su inmensa mayoría como “independientes”, si bien éstas venían formalmente respaldadas bajo denominaciones de corte partidista, destacándose por ejemplo, el Partido Anti-Reeleccionista que apoyaría la campaña de José Vasconcelos en 1929, o el Partido Revolucionario de Unificación Nacional que avaló la postulación de Juan Andreu Almazán en 1940 (Mellado, 2018).

bra conocido y analizado que el fundamento de dicha figura se debe esencialmente a los procesos de reforma realizados tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2012, como a la posterior reforma que se concretó en la legislación secundaria en materia electoral aprobada en 2014. No se recuperan los elementos formales generales ni las circunstancias políticas previas que dieron lugar a ambos procesos, mismos que ya fueron analizados en trabajos anteriores (Alarcón, 2016 y 2017).²

El presente trabajo se enfoca a responder las siguientes preguntas de investigación: en primer lugar, ¿las condiciones formales marcadas por la legislación electoral favorecieron o no a los y las potenciales aspirantes a obtener su registro como candidato presidencial en los comicios federales de 2018? Al respecto, la primer respuesta es que no lo facilitaron de manera plena, en la medida que las disposiciones legales sólo ofrecen un acceso restringido a los recursos financieros y medios de comunicación, tanto en la etapa de conformación de la asociación civil a partir de la cual se hace la solicitud de registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE) para iniciar la recolección de firmas de apoyo, como luego para facilitar el posterior desarrollo de los actos y vías proselitistas tendientes a la captación de los respaldos que se requieren para la obtención de su registro como candidato.

Dicha situación es igualmente extensiva para la etapa de la campaña presidencial, a pesar de que se haya logrado el registro de candidatura respectivo, en tanto los instrumentos legales igualmente establecen un tratamiento diferenciado a este tipo de candidaturas en contraste con las presentadas por los partidos políticos nacionales, en lo relativo sobre todo al acceso del financiamiento público y privado, así como en el acceso y distribución de tiempos en radio y televisión. Un aspecto relevante es que estas

² Ello no implica dejar de consignar el aporte hecho por quienes en los procesos presidenciales de 2006 (Jorge Castañeda Gutman) y en 2012 por los diversos aspirantes encabezados de manera destacada por Manuel J. Clouthier Carrillo, intentaron inscribirse como candidatos independientes, como consecuencia de la judicialización y sentencia lograda por Castañeda en 2008 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en contra del Estado mexicano, si bien los cambios constitucionales y legislativos en la materia se realizaron con posterioridad a los comicios presidenciales de 2012 (Báez, 2019).

restricciones inicialmente marcadas por las leyes electorales del país se han homologado en la práctica mediante las diversas sentencias emitidas desde los tribunales electorales federal y locales a partir de 2014.

En segundo término, a partir de la contextualización restrictiva de dichas condiciones legales, cabe preguntarse si a pesar de esta situación se pueden desarrollar o no campañas exitosas que permitan llegar a la segunda etapa de participación, como lo sería la competencia presidencial que se celebró entre los meses de marzo a julio de 2018, y que además se le pueda ubicar con un nivel de “éxito”, en tanto se comparen el nivel de firmas iniciales recabadas y los votos que se hayan obtenido durante la jornada electoral.

Para efectos del desarrollo conceptual y metodológico que interesa desarrollar aquí, se presenta una definición e hipótesis de lo que se puede establecer como “éxito electoral” desde una perspectiva racional de rentabilidad, la cual establece que una candidatura debe poseer, en primer lugar, un grado de respuesta electoral superior al nivel de apoyo recibido para permitir su registro; en segundo término, que dicho nivel de éxito será obviamente mayor si la candidatura triunfa en dichos comicios. Un tercer elemento de valoración se remite a los efectos que implica la permanencia de dicha candidatura en el sistema de partidos, por cuanto pueda derivar en la formación de una nueva agrupación permanente con registro susceptible de seguirse presentando en elecciones futuras bajo la misma denominación o liderazgo (Downs, 1973).

De esta manera, la pretensión de este trabajo intenta abonar en un ámbito de la literatura electoral, literalmente inexplorado hasta la fecha no sólo en México (por obvias razones dada la implementación relativamente reciente de la figura de candidatura independiente en el país), sino incluso en el contexto general de los estudios electorales y partidarios desarrollados en la región latinoamericana.³ Sirva una rápida visión panorámica lo que han repre-

³ De manera por demás llamativa, en el curso de la preparación de este artículo, *contrario sensu* del amplio ejercicio de revisión que se ha dado para explorar los impactos descriptivos en México de la implementación de las candidaturas independientes en los ámbitos legislativos y hasta municipales (Vidal, 2019), no encontré textos que hubiesen evaluado en forma amplia e integral el caso presidencial mexicano de 2018. El más cercano a este propósito es Lagunes López (2019). Más

sentado dichas candidaturas en el marco electoral latinoamericano reciente (véase Cuadro 1), en donde se observa que en el último bienio ha sido escasa la presentación de dicho tipo de opciones, las cuales parten del hecho de que el actor postulado no haya tenido detrás suyo el patrocinio inicial de partidos o movimientos políticos registrados.

Hasta ahora, la literatura politológica ha abordado la noción de “éxito electoral” remitiéndose a dos aspectos: el primero vinculado a la formación de nuevos partidos (Hug, 2000), donde se destaca entre sus elementos el sentido de oportunidad con que el surgimiento de una agrupación (o una candidatura independiente en este caso), refleja un contexto de nuevos clivajes o realineamientos en las preferencias sociales que son capturadas por quienes se pueden considerar como “desafiantes” a los partidos establecidos o tradicionales, implicando con ello, además de la discusión de si esto impacta de manera relevante a la coordinación y manejo del número de candidaturas que se presentan, en particular cuando

Cuadro 1. Desempeño de candidaturas independientes presidenciales en América Latina (2017-2019)

<i>País / Año / Tipo de elección</i>	<i>Candidato</i>	<i>Votación obtenida</i>
Honduras (2017) (una ronda)	Salvador Nasralla	41.42% (segundo lugar)
Chile (2017) (dos rondas)	Juan Antonio Kast	7.93% (primera ronda)
Panamá (2019) (una ronda)	Ricardo Lombana	18.78% (tercer lugar)

Fuente: Elaboración propia.

sorpresivo resulta que esta misma situación se extienda hacia el ámbito latinoamericano, en donde no hallé estudios de caso que abordasen a dicho tipo de campañas en específico. Los trabajos ubicados fueron de naturaleza jurídico-descriptiva, de los que se puede consignar por ejemplo, a Gimete-Welsh H. (2014), Muñoz Pogossian (2015), o Astudillo (2016), quienes recuperan algunos datos generales de los países que han legislado sobre este tipo de postulaciones, señalado así a los casos de Colombia, Chile (cuya experiencia más conocida es la del socialista Marco Enriquez Ominami, cuando en 2009 obtuvo el 20.1% de los votos en la primera vuelta), Ecuador, Honduras, Perú, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Posterior a dichas elaboraciones, se puede indicar la incorporación de Panamá en 2019. Una situación aparte es la de los Estados Unidos, donde, por ejemplo, los casos de Ross Perot en 1992 y 1996, así como Ralph Nader en 2004 y 2008, fueron candidaturas que recibieron un importante apoyo popular, pero sin amenazar a los dos partidos tradicionales.

afecta las propias reglas electorales, al participar en un sistema de una o dos rondas; el comportamiento coyuntural de los partidos y políticos profesionales frente a la emergencia de estos actores, pero muy particularmente la evolución de las preferencias en el electorado ante este tipo de alternativas (López, 2005; Luján, 2017).

El segundo aspecto abordado bajo la noción de “éxito electoral” se remite muy concretamente al comunicacional y estratégico de las campañas electorales, mismo que está influenciado por una amplia gama de elementos y variables asociadas con los aspectos psicológicos y demoscópicos, los cuales no serán abordados de manera prioritaria en el presente documento, salvo para el caso de resumir las ofertas generadas por las candidaturas de Margarita Zavala y Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco” durante la campaña electoral de 2018.

Sin duda es fundamental incluir algunas consideraciones al respecto, a partir de que la perspectiva de la literatura existente sobre las candidaturas independientes define que el discurso general de este tipo de aspirantes se coloca en una línea de ser vistos como *outsiders* del sistema político, bajo la idea de que al no ser parte de la clase gobernante, o porque decidieron ya no pertenecer más a los partidos tradicionales, debe producir un efecto de “depuración” en su imagen pública, lo que les permite criticar entonces la corrupción y los intereses anquilosados dentro del *establishment* político (Cordero, 2018).

Un tercer campo de interés en este trabajo, explora los efectos que posee la aprobación e inclusión en la boleta de uno o más “actores desafiantes”, en particular a partir del hecho de que el sistema electoral mexicano sólo permite un proceso de votación a una sola vuelta y por mayoría relativa. ¿Cómo y en qué medida este tipo de candidaturas puede ser capaz de romper con la preferencia general de los electores por las fuerzas tradicionales y animarse entonces a votar por ellos?

La elección presidencial de 2018 tuvo la peculiaridad de que una de las dos opciones que accedieron al registro (Margarita Zavala) se desistió de continuar en el proceso final. ¿Sus votos

potenciales se distribuyeron hacia alguno de los candidatos tradicionales según la tendencia de las encuestas, o ello ocurrió de manera proporcional?, ¿siguieron la sugerencia de apoyar a algún candidato tradicional en caso de pactar o incluso declinar a favor de alguno de ellos?, o bien ¿fueron votantes anulistas o abstencionistas? Estas preguntas aquí esbozadas escapan por el momento a una respuesta en concreto, pero bien vale formularlas como líneas de investigación relevantes que son susceptibles por sí mismas de ser abordadas en trabajos más específicos.

Establecidas estas consideraciones introductorias, este trabajo investiga entonces tres aspectos básicos en torno al desarrollo de las candidaturas independientes presidenciales:

1. Analiza el seguimiento de las campañas de recolección de firmas que debieron cubrir los aspirantes independientes a partir de los mecanismos de construcción y diseminación de sus redes de activistas, junto con los datos de seguimiento difundidos por la propia autoridad electoral mediante los reportes diarios de recolección y dispersión, además del cumplimiento en el reporte de los ingresos y gastos de campaña de los aspirantes, mismos que fueron generados por la autoridad electoral (INE);
2. Compara la oferta electoral desarrollada por los dos principales aspirantes (si bien se parte de realizar un examen y ubicación inicial de los 48 aspirantes que fueron avalados por el INE para emprender la recolección de apoyos), con el objeto de precisar el alcance y ubicación que las dos candidaturas poseyeron en el contexto ideológico del proceso electoral;
3. A partir de los anteriores elementos, el texto se enfoca en generar pautas explicativas que definan si se puede demostrar como hipótesis a probar, un éxito de los dos aspirantes que superaron la primera etapa, sobre todo a partir de su desempeño en la jornada electoral. Aquí cabe destacar los aspectos restrictivos e incluso negativos que las propias candidaturas tuvieron al estar expuestas, en su caso,

a situaciones ilegales como el tráfico y venta de “paquetes” de credenciales, la simulación potencial en el sentido de que dichas candidaturas pretendían afectar alguna de las candidaturas de los partidos establecidos (y especialmente que fueran opositoras al gobierno en turno), con lo cual se pondría en duda su “autenticidad”, y constatar entonces un simple ejercicio de reciclaje y permanencia política de individuos que intentan mantenerse e incluso “negociar” beneficios materiales en los ámbitos nacional o regional (Torres, 2018; Laguna y Solís, 2017; Palma y Pinedo, 2017).

El conjunto de elementos aquí descritos nos lleva a plantear entonces un punto relevante a ser respondido: ¿las candidaturas independientes contribuyen realmente a una mayor legitimidad dentro de los sistemas democráticos? Lo que se revisó en el caso de investigación aplicada que aquí se presenta, es que dicho elemento abona hacia dicha dirección. A continuación, se presenta el desarrollo de las condiciones institucionales que imperaron dentro del proceso de participación de las candidaturas independientes presidenciales en 2018, las cuales se pueden considerar como el primer obstáculo importante que limitó, para el caso mexicano, la presencia exitosa de un mayor número de aspirantes registrados.

Construyendo candidaturas. Recolección de firmas

Las condiciones formales de inscripción de un aspirante presidencial partieron de presentar ante el INE un registro como asociación civil (integrada por el candidato / la candidata como presidente/a de la misma, y complementada por un secretario/a y un tesorero/a), además de acreditar un comprobante de registro ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como poseer una cuenta bancaria desde la cual se deberían mostrar los ingresos y gastos asociados con los eventos o actividades relacionadas con la obtención de las firmas.

En este caso, se debe considerar que los aspirantes tienen prohibido contratar directamente (o a través de terceras personas) tiempo en espacios radiales o televisivos, lo cual explica entonces el porqué debieron canalizar buena parte de su estrategia de comunicación a través de los espacios virtuales, mediante páginas oficiales de internet y dentro de las principales redes sociales. Las firmas de apoyo ciudadano a ser obtenidas por los 48 aspirantes avalados por el INE (de un total original de 87), fueron equivalentes al 1% del listado nominal de electores (en este caso 866,593), distribuidas a su vez con un porcentaje similar en 17 de las 32 entidades federativas.⁴

De manera concreta, en la legislación se indica que los / las aspirantes deben reportar los gastos asociados con sus traslados y estancias en los puntos visitados, los gastos incorporados con la realización de mítines o eventos públicos, pero, sobre todo, un punto relevante era justificar, en su caso, a menos de que hubiera manifestación expresa de lo contrario, el pago que se realizaría a los activistas que estarían recolectando las firmas de apoyo a través de la aplicación móvil “Apoyo Ciudadano”, desarrollada por el INE para ser el medio único de captación de las firmas. Esta situación provocó un reclamo generalizado por parte de los aspirantes por cuanto se consideraba que era un elemento muy restrictivo, y como se verá más adelante, derivó en situaciones cuyo impacto terminaría por implicar a los aspirantes en situaciones ilegales como la intervención de dinero sucio y la desviación de recursos públicos destinados para la compra de dichos apoyos, situaciones por las cuales fueron acusados Margarita Zavala, Jaime Rodríguez Calderón y Armando Ríos Pítter.

⁴ El periodo de captación de las firmas de apoyo para las candidaturas independientes presidenciales fue definido en la convocatoria expedida mediante el Acuerdo CG-INE-426-2017, indicando que éste sería de 120 días, si bien se extendió a 127 como compensación de los efectos del sismo del 19 de septiembre de 2017, abarcando, entonces, desde el 16 de octubre de 2017 al 19 de febrero de 2018. Sin embargo, debido a los procesos judiciales interpuestos por un bloque de ocho aspirantes, dicho periodo corrió para los mismos desde el 19 de octubre de 2017 al 22 de febrero de 2018. Los aspirantes aludidos fueron Esteban Ruiz Ponce Madrid, J. Jesús Padilla Castillo, Alexis Figueroa Vallejo, Jesús Alfonso Pérez García, Raúl Pérez Alonso, Eduardo Santillán Carpintero, Jesús Morfin Garduño e Israel Pantoja Cruz. Ver Acuerdo CG-INE 514-2017.

Otro aspecto restrictivo que se presentó fue el uso de la aplicación tecnológica como medio único para la recolección de los apoyos, cuestión complicada porque los /las activistas debían poseer teléfonos inteligentes de última generación para cubrir los requerimientos técnicos marcados por la aplicación, por lo que se tuvieron que reducir dichos estándares de seguridad en la captura de los apoyos. Otro factor limitante fue que en muchas zonas del país la carencia de conectividad hacía difícil la inclusión de las zonas más pobres y marginadas. Sólo a partir de una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), presentada por la aspirante indígena María de Jesús Patricio y otros, se aceptó la posibilidad de que en 283 municipios del país se validara presentar las firmas en formatos impresos y no sólo mediante el uso de la aplicación móvil diseñada por el INE. El alcance de dicha resolución se puede observar más claramente en el Cuadro 2.⁵

Los efectos de las restricciones legales para definir la participación de las y los aspirantes se centraron en solicitar (como ya se había percibido en los procesos de registros de candidaturas independientes verificados desde 2013 en los espacios locales) que las condiciones existentes para el registro de las firmas, así como los requisitos para poder generar una fiscalización y rendición de cuentas estaban colocados muy por encima de las capacidades y el “expertise” previo, del cual carecían la mayor parte de los y las solicitantes, lo que reiteraba el principio habitual que se recoge en la literatura electoral, de que las candidaturas exitosas deben partir de pisos mínimos previos en lo relativo a la construcción de redes y acceso a recursos económicos que permitan su desarrollo adecuado.

En los hechos, estas restricciones eliminaron desde el inicio prácticamente a la mitad el desarrollo de actividades por parte de los y las aspirantes, constatado no sólo en los desistimientos formales, sino en los reportes diarios y semanales sobre el avance de

⁵ Nos referimos a la sentencia SUP-JDC-841-2017 y acumuladas, con la cual se tuvo que determinar la ubicación de 283 municipios con alto nivel de marginación, con datos del Conapo, en la que se autoriza presentar firmas de apoyo en formato impreso en caso de no tenerse acceso a la aplicación. La relación se encuentra contenida en el Acuerdo INE-CG-514-2017.

Cuadro 2. Relación de estados y municipios con alta marginación autorizados para presentar firmas en formatos impresos aparte de la aplicación móvil del INE

<i>Entidad</i>	<i>Municipios (grado muy alto de marginación)</i>	<i>%</i>	<i>Padrón electoral (2018)</i>	<i>Listado nominal (2018)</i>
Jalisco	2	1	14,346	14,007
Yucatán	5	2	29,966	29,203
Durango	2	1	31,770	31,198
Michoacán	3	1	37,440	36,914
San Luis Potosí	2	1	38,616	38,275
Hidalgo	3	1	44,585	44,462
Nayarit	3	1	109,846	107,453
Chihuahua	9	3	118,177	117,349
Puebla	22	8	248,088	247,158
Veracruz	27	10	508,102	507,008
Oaxaca	135	48	625,297	623,129
Guerrero	36	13	696,063	683,983
Chiapas	34	12	959,684	938,984
Total	283	100	3,461,980	3,419,123

Fuente: Acuerdo INE-CG-514-2017.

captación de apoyos elaborados por el INE, lo que da cuenta de los problemas de “costos de entrada” que poseen las reglas del juego, así como las limitadas condiciones con las que un aspirante podía darse a conocer durante dicho periodo de la recolección de firmas, a menos que hubiera situaciones previas de posicionamiento.

De ahí que en el siguiente apartado se aborden las características generales que mostraron los perfiles de los aspirantes que fueron aprobados por el INE, así como valorar si el tipo de oferta que generaron era susceptible de hallar algún tipo de referente distintivo con respecto a la de los actores del *establishment* tradicional del sistema de partidos.

¿Quiénes fueron los y las aspirantes? Perfiles básicos y oferta

En esta sección se ubican algunas valoraciones acerca de los perfiles político-profesionales de los / las 48 aspirantes que lograron obtener su registro para captar las firmas de apoyo ciudadano. De esta manera, se puede ver en forma muy rápida que conforme a sus trayectorias curriculares no sólo se pueden identificar sus capacidades formales (perfil profesional, experiencia en el servicio público, militancia en partidos políticos), sino además saber si se posee algún tipo de base / adscripción a movimientos sociales u organizaciones civiles.

Por medio de un rastreo en las redes sociales, se elaboró un cuadro comparativo (véase Cuadro 3) que permitió conocer que la mayoría de los y las aspirantes registrados tenían, como era previsible, una baja vinculación con cargos públicos, pero al mismo tiempo se destacó un alto componente de activismo político / social, con lo que se puede afirmar que dichos actores en su mayoría cubren adecuadamente la calificación de ser aspirantes realmente independientes y ciudadanos. Desde luego, esto puede crear una discusión fructífera con respecto a cómo ubicar con certeza ese atributo de “autenticidad”. Para facilitar la calificación de los aspirantes se construyó un

Cuadro 3. Índice de Fortaleza de Candidatura Independiente (IFCI)

Dimensión 1: Cargo público = CP	Dimensión 2: Militancia en partidos = MP	Dimensión 3: Expe- riencia legislativa = EL
Gobernador / Ministro de la SCJN = 4	Dirigente o cargos directi- vos nacionales = 4	Senador = 3
Secretario de Gabinete Fe- deral-Estatal / Magistrado Federal = 3	Dirigente o cargos directi- vos estatales = 3	Diputado Federal = 2
Presidente Municipal / Ma- gistrado Estatal = 2	Dirigente o cargos directi- vos municipales = 2	Diputado Local = 1
Síndico / Regidor / Juez de Distrito = 1	Militante = 1	

Fuente: Elaboración propia.

Índice de Fortaleza de Candidatura Independiente (IFCI), mismo que asigna puntajes para los cargos o actividades más altos detectados, sumándose hasta llegar a un máximo de 20 puntos.

Con esta herramienta, es posible ubicar una candidatura con perfil de político o activista “profesional” a partir de superar los 10 puntos, y una de actor muy experimentado a partir de los 15 puntos. Pero es muy claro que perfiles menores a 10 puntos denotan un carácter más nítidamente “ciudadano” y sin experiencia política sustantiva. Esto se modifica en la medida en que un/a aspirante tiene, en muchos casos, una combinación asociada de los cinco elementos / dimensiones que se seleccionaron para hacer esta clasificación. Sin embargo, es importante indicar que esta tipología es susceptible de mejoras, a efecto de incorporar factores tales como el tiempo de separación de un partido y / o de pertenencia a una organización ciudadana, por ejemplo, con lo que se reduce la potencial distorsión con que se sobrevalora alguna de las dimensiones aquí propuestas.

Con las variables aquí definidas, se elaboró una base de clasificación de las personas que se registraron como aspirantes (véase Cuadro 4), con la cual se pueden comparar las dimensiones de desempeño de cada aspirante y la calificación final que obtuvieron.

Dimensión 4: Militancia en movimientos = MM	Dimensión 5: Educación = E
Dirigente empresarial, religioso, sindical nacional = 5	Estudios Posgrado = 4
Comunicador / Influencer nacional = 4	Estudios Licenciatura = 3
Dirigente empresarial, religioso, sindical local = 3	Estudios Media Superior = 2
Comunicador / Influencer local = 2 Activista / Profesional / Académico / Artis- ta Cultural = 1	Estudios Básica / Media Básica = 1

Cuadro 4. Evaluación de perfiles de los / las aspirantes a la candidatura presidencial independiente conforme al IFCI

Aspirante	Dimensiones					IFCI
	1	2	3	4	5	
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	4	2	3	2	3	14
Margarita Esther Zavala Gómez del Campo	3	4	2	1	3	14
Armando Ríos Piter	3	4	3	0	3	14
María de Jesús Patricio Martínez	0	0	0	3	2	5
Pedro Ferriz de Con	0	0	0	4	3	7
Eduardo Santillán Carpinteiro	0	0	0	5	2	7
Edgar Ulises Portillo Figueroa	1	1	0	1	4	5
Carlos Armando Mimenza Novelo	0	0	0	3	3	6
Gerardo Mójica Neria	0	0	0	2	3	5
Marco Ferrara Villareal	0	0	0	1	3	4
Porfirio Moreno Jiménez	0	0	0	2	3	5
José Francisco Flores Carballido	0	2	0	1	3	6
Ricardo Azuela Espinoza	2	1	0	1	3	7
Luis Modesto Ponce de León Armenta	2	0	0	1	4	7
Jesús Morfín Garduño	0	0	0	1	4	5
Aischa Vallejo Utrilla	0	0	0	1	3	4
Pedro Sergio Peñaloza Pérez	0	0	0	3	3	6
Alejandro Daniel Garza Montes de Oca	0	0	0	1	3	4
Gonzalo Nabor Lanche	0	0	0	2	3	5
Pablo Jaime Delgado Orea	0	0	0	1	4	5
Alfonso Trujano Sánchez	0	0	0	1	3	4
Ángel Martínez Juárez	0	0	0	1	3	4
Antonio Zavala Mancillas	0	0	0	1	2	3
Eustacio Esteban Salinas Treviño	0	0	0	1	3	4
José Antonio Jaime Reinoso	0	1	0	1	3	5
Francisco Javier Rodríguez Espejel	0	0	0	1	3	4
Silvestre Fernández Barajas	0	0	0	5	3	8

Nota: La relación de aspirantes se presenta ordenada conforme al nivel final de apoyos obtenidos conforme a los registros del INE.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos a partir de los perfiles encontrados en páginas web o redes sociales, el diario *Excélsior* y la revista *Forbes* en los vínculos siguientes: <https://www.excelsior.com.mx/2017/10/15/1194765> y <https://www.forbes.com.mx/48-aspirantes-independientes-presidencia/>

<i>Aspirante</i>	<i>Dimensiones</i>					<i>IFCI</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	
María Concepción Ibarra Tiznado	0	0	0	1	3	4
J. Jesús Padilla Castillo	0	0	0	1	3	4
Gustavo Javier Jiménez-Pons Mejía	0	1	0	1	3	5
Manuel Antonio Romo Aguirre	0	0	0	4	4	8
Francisco Javier Becerril López	0	0	0	1	3	4
Mauricio Ávila Medina	0	0	0	1	3	4
Gabriel Salgado Aguilar	0	4	2	0	3	9
Dante Figueroa Galeana	0	0	0	1	3	4
Wendolín Gutiérrez Mejía	0	1	0	1	3	5
Raúl Pérez Alonso	0	0	0	1	2	3
Israel Pantoja Cruz	0	0	0	1	2	3
María Elena Rodríguez Campia Romo	0	0	0	1	3	4
Rodolfo Eduardo Santos Dávila	0	3	1	0	3	7
Gerardo Dueñas Bedolla	0	1	0	1	4	6
Fernando Eduardo Jailli Lira	0	0	0	1	3	4
Roque López Mendoza	0	0	0	1	3	4
Jesús Alfonso Pérez García	0	0	0	1	3	4
Mario Fabián Gómez Pérez	0	0	0	1	3	4
Esteban Ponce Madrid	0	1	2	3	1	7
Alexis Figueroa Vallejo	2	1	0	0	3	6

En términos generales, se puede establecer una conformación de tres bloques de aspirantes: 1) Un nivel alto, donde destacan los políticos profesionales que precisamente lograron colocarse a la cabeza del proceso de captación de firmas, aunque curiosamente sus experiencias son más de tipo legislativo nacional (Margarita Zavala y Armando Ríos Piter, p.ej.) y otras de alcance local, como lo era el caso de Jaime Rodríguez Calderón, pero con el elemento de que partía desde su posición de gobernador de uno de los estados más fuertes del país (Nuevo León), al cual accedió por la vía independiente. Los demás casos se presentan con ciertos niveles

de notoriedad mediática o de apoyo político (como Pedro Ferriz o María de Jesús Patricio). Sin embargo, el “valor de marca” (en el sentido mercadológico y comunicacional del término) fue poco significativo en relación con el resto de los aspirantes, a pesar de encontrarse algunos casos de ex dirigentes empresariales, exmagistrados de algún tribunal, profesores universitarios o políticos y ex legisladores locales.

De esta manera, el valor agregado de dichas candidaturas se muestra limitado, sobre todo si se analiza el tipo de propuestas que fueron enarboladas dentro de sus documentos o en los espacios que tuvieron abiertos especialmente en redes sociales, donde se destacaron básicamente sus críticas a la clase política y los partidos tradicionales, la corrupción, la inseguridad, la violencia y la apelación a una idea de cambio construida con y desde la ciudadanía, aunque sin profundizar en los mecanismos para tal efecto.

Estrategias de recolección de firmas

Como se indicó en el apartado anterior, un elemento que se consideró en la delimitación de la estrategia de construcción del “éxito electoral” de una candidatura independiente fue atender los niveles mínimos marcados por el INE equivalentes al 1% del listado nominal para cada una de las entidades federativas. En el Cuadro 5 se muestra cómo se debía cumplir dicho requerimiento.

Una estrategia lógica de captación de firmas sería proceder desde los estados más pequeños hacia los más grandes. Sin embargo, se detectó en las estrategias y los ritmos observados entre los y las aspirantes independientes, que dicha mecánica no fue seguida puntualmente bajo un formato de este tipo, si bien algunos de ellos trataron de concentrar sus esfuerzos en estados con dichas características para cubrir lo más pronto posible las 17 entidades exigidas por la legislación.

En cambio, lo que se observó curiosamente en la gran mayoría de los aspirantes es que optaron por una ruta que parte de su llamada “base territorial natural”. Esto es, comenzaron a moverse

Cuadro 5. Cantidad de votos requeridos por entidad federativa para cumplir con el 1%

<i>Entidad federativa</i>	<i>Lista Nominal</i>	<i>Cantidad equivalente al porcentaje requerido (1%)</i>
Nacional	86,659,234	866,593
Aguascalientes	909,683	9,097
Baja California	2,636,873	26,369
Baja California Sur	500,637	5,007
Campeche	624,595	6,246
Coahuila	2,084,523	20,846
Colima	517,529	5,176
Chiapas	3,416,770	34,168
Chihuahua	2,659,231	26,593
Ciudad de México	7,465,580	74,656
Durango	1,246,925	12,470
Guanajuato	4,254,038	42,541
Guerrero	2,454,384	24,544
Hidalgo	2,057,224	20,573
Jalisco	5,772,134	57,722
México	11,459,228	114,593
Michoacán	3,335,997	33,360
Morelos	1,408,562	14,086
Nayarit	823,375	8,234
Nuevo León	3,780,344	37,804
Oaxaca	2,789,857	27,899
Puebla	4,354,900	43,549
Querétaro	1,524,677	15,247
Quintana Roo	1,157,518	11,576
San Luis Potosí	1,920,264	19,203
Sinaloa	2,080,488	20,805
Sonora	2,041,466	20,415
Tabasco	1,657,945	16,580
Tamaulipas	2,558,888	25,589
Tlaxcala	893,849	8,939
Veracruz	5,640,671	56,407
Yucatán	1,496,422	14,965
Zacatecas	1,134,657	11,347

Fuente: Instituto Nacional Electoral, en <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/DEPPP-CI-A1-Porcentajes.pdf>

desde la entidad federativa natal o profesional donde cada aspirante poseía sus actividades laborales / políticas. Esto resulta muy claro en aspirantes como Jaime Rodríguez Calderón (Nuevo León), Armando Ríos Piter (Guerrero) o Margarita Zavala (cuya base fue la Ciudad de México), quienes lograron cumplir con mucho el requisito en sus entidades de origen. El Cuadro 6 permite ver con mucha precisión los alcances del sobrado cumplimiento que lograron dichos aspirantes en sus bastiones.

Una excepción notable fue el caso de María de Jesús Patricio, quien provenía del estado de Chiapas (base simbólica del zapatismo y del movimiento de los pueblos originarios), quien fue la otra aspirante que lograría cumplir con al menos un estado del total de firmas solicitado (como lo haría en su entidad de origen y Nayarit).

Otro patrón interesante que se percibe con los perfiles de origen de los y las aspirantes, aunque esto requiere un mayor análisis, es la identificación de los patrones de vinculación entre entidades distantes, en algunos casos, lo cual se explicaría por los nexos profesionales o familiares previos a partir de los cuales algunos aspirantes lograron captar firmas gracias al apoyo de redes de amigos, parientes, socios / clientes, o incluso de miembros de iglesias o asociaciones, exalumnos, entre otros.

Es claro que esas redes básicas de gente cercana no son competitivas si se les compara con la formación y presencia de redes de activistas y movilización más profesionales, que se observan con mucha nitidez a partir de los datos que los y las aspirantes desplegaron y reportaron ante la autoridad electoral.

Los reportes diarios del INE muestran dos tendencias: el *profesional* y el de *voluntariado*, con las que los candidatos que más inversión de recursos o posicionamiento mediático colocaron en el proceso, se allegaron de una importante cantidad de activistas registrados. En la primera tendencia se observa precisamente a los aspirantes que se ubicaron como punteros en el despliegue de recursos y en la obtención de firmas, como lo fueron Jaime Rodríguez Calderón, Margarita Zavala y Armando Ríos Piter, quienes reclutaron a 35,770, 59,364 y 7,393 activistas respectivamente, aunque el primero en realidad mantuvo vigentes hasta el final a 14,666, la

segunda a 13,804 y el tercero a 2,289 personas remitiendo apoyos, siendo este último el más eficaz entre los punteros, lo cual se puede constatar en el Cuadro 6, en tanto Rodríguez Calderón inicialmente cubrió 1% en 25 entidades, Margarita Zavala en 26 y Armando Ríos Piter lo hizo en 22, si bien el INE les redujo el número de las mismas en su dictamen final.

En contraste, se ubica a un bloque de aspirantes que representaron al modelo de voluntariado ciudadano, con apoyo de estructuras sociales y mediáticas, como lo serían los casos de Pedro Ferriz de Con y María de Jesús Patricio, cuyo reconocimiento y respuesta entre los electores se basó precisamente en el carácter de comunicador ubicado en el espectro de las clases medias conservadoras que poseía el primero; y por la plataforma político-social que significaba la segunda, como lo es representar a la perspectiva de los pueblos originarios, además de la identificación adicional que su candidatura poseyó con respecto al histórico movimiento de la izquierda zapatista y el feminismo. Hubo un caso singular, el del profesor universitario Edgar Ulises Portillo Figueroa, quien a pesar de haber logrado más de un millón de firmas, éste no cumplió con la dispersión estatal.

En un tercer nivel se encuentra un bloque de aspirantes que invirtieron cantidades significativas en la campaña, aunque pueden ubicarse en el contexto de participantes “principiantes”, ya sea porque son políticos, empresarios, líderes sociales o profesionistas con trayectorias esencialmente locales, o sólo contaban con algún antecedente de mediana relevancia en el ámbito nacional. En esta esfera destacan los casos de Carlos Antonio Mimenza y Eduardo Santillán, quienes se destacaron por el alto nivel de inversión económica que registraron sus campañas, aunque esto no se tradujo en números altos de activistas ni tampoco en alguna mención sustancial en medios.

El resto de los aspirantes se ubicó en un nivel muy distante debido a sus capacidades limitadas de recursos y estructura, lo que evidentemente demuestra una posición ingenua o frívola con respecto a presentarse a la contienda. Sin embargo, no deja de ser plausible que esta primera convocatoria de participación haya sido indicativa de los típicos elementos de conducta con los cuales se

Cuadro 6. Cumplimiento de firmas y dispersión estatal de los tres principales aspirantes independientes

<i>Corte: 26/feb 0:00 hr</i>		<i>Umbral del 1% de la ln (corte al 31 de agosto de 2017)</i>	<i>Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón</i>	
<i>Entidad</i>			<i>Apoyos en ln</i>	<i>Cumplimiento de dispersión</i>
1	Aguascalientes	9,097	15,277	167.93%
2	Baja California	26,369	21,774	82.57%
3	Baja California Sur	5,007	7,185	143.50%
4	Campeche	6,246	8,708	139.42%
5	Coahuila	20,846	25,184	120.81%
6	Colima	5,176	7,054	136.28%
7	Chiapas	34,168	41,996	122.91%
8	Chihuahua	26,593	34,165	128.47%
9	Ciudad de México	74,656	93,043	124.63%
10	Durango	12,470	18,858	151.23%
11	Guanajuato	42,541	14,809	34.81%
12	Guerrero	24,544	39,121	159.39%
13	Hidalgo	20,573	4,814	23.40%
14	Jalisco	57,722	14,714	25.49%
15	México	114,593	155,609	135.79%
16	Michoacán	33,360	29,849	89.48%
17	Morelos	14,086	18,089	128.42%
18	Nayarit	8,234	14,242	172.97%
19	Nuevo León	37,804	309,529	818.77%
20	Oaxaca	27,899	33,399	119.71%
21	Puebla	43,549	14,535	33.38%
22	Querétaro	15,247	18,739	122.90%
23	Quintana Roo	11,576	22,014	190.17%
24	San Luis Potosí	19,203	28,154	146.61%
25	Sinaloa	20,805	24,312	116.86%
26	Sonora	20,415	24,841	121.68%
27	Tabasco	16,580	26,377	159.09%
28	Tamaulipas	25,589	39,526	154.46%
29	Tlaxcala	8,939	11,441	127.99%
30	Veracruz	56,407	56,074	99.41%
31	Yucatán	14,965	20,109	134.37%
32	Zacatecas	11,347	16,071	141.63%
TOTAL			1,209,612	

Nota: Los cuadros sombreados son los estados que fueron inicialmente cubiertos por los aspirantes.

Fuente: Avance semanal de dispersión. Aspirantes a la presidencia 26-02-2018 (apoyos en lista nominal) Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/Cumplimiento-Dispersi%C3%B3n-Presidencia-LN-2018-02-26.xlsx>

<i>Armando Ríos Piter</i>		<i>Margarita Ester Zavala Gómez del Campo</i>	
<i>Apoyos en ln</i>	<i>Cumplimiento de dispersión</i>	<i>Apoyos en ln</i>	<i>Cumplimiento de dispersión</i>
14,187	155.95%	26,878	295.46%
3,177	12.05%	28,130	106.68%
7,608	151.95%	6,668	133.17%
8,729	139.75%	9,202	147.33%
689	3.31%	21,479	103.04%
7,491	144.73%	13,968	269.86%
80,654	236.05%	88,868	260.09%
35,494	133.47%	16,871	63.44%
130,786	175.18%	80,075	107.26%
2,154	17.27%	16,357	131.17%
66,840	157.12%	15,994	37.60%
152,927	623.07%	26,266	107.02%
1,563	7.60%	13,678	66.49%
71,589	124.02%	58,223	100.87%
150,735	131.54%	191,405	167.03%
43,651	130.85%	22,798	68.34%
25,509	181.09%	17,662	125.39%
482	5.85%	9,866	119.82%
3,607	9.54%	40,701	107.66%
67,187	240.82%	90,671	325.00%
57,708	132.51%	12,810	29.42%
36,862	241.77%	17,676	115.93%
16,308	140.88%	16,045	138.61%
1,095	5.70%	21,344	111.15%
37,876	182.05%	27,852	133.87%
1,183	5.79%	24,421	119.62%
4,967	29.96%	14,070	84.86%
2,194	8.57%	27,608	107.89%
12,185	136.31%	10,061	112.55%
69,301	122.86%	60,864	107.90%
23,948	160.03%	22,389	149.61%
19,510	171.94%	16,235	143.08%
1,158,196		1,067,135	

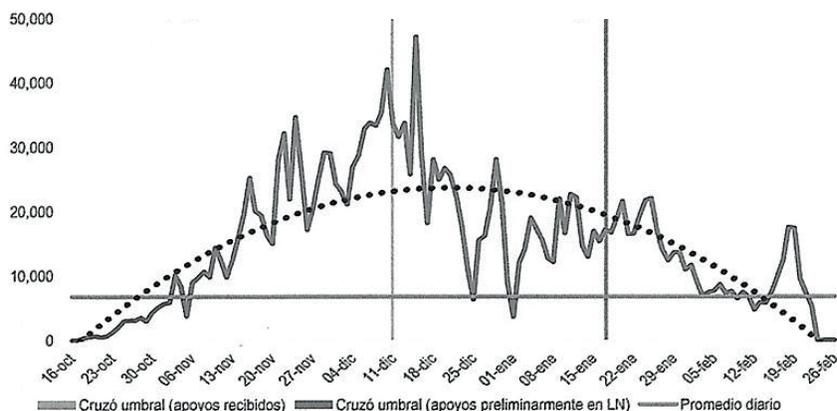
presentan los y las aspirantes, pudiendo entonces estudiárseles mediante el marco de los modelos clásicos de las teorías de la organización y movilización de recursos.

Los principales punteros en el proceso de recolección pudieron generar una base de comunicación sustantiva a partir de poseer tanto una página oficial de internet de tipo *.com* o *.org*, o generando perfiles como personalidad pública, o grupo en los espacios como Facebook o Twitter, así como algún mecanismo de comunicación mediante espacios acreditados como YouTube. En este caso, el nivel de tráfico o posteos que realizaron los aspirantes principales se concentraron en ubicar tres elementos: actividades de reunión realizadas o por realizarse; solicitar el apoyo e incorporación de activistas para la recolección de firmas, o bien solicitar donantes para tratar de seguir sosteniendo las campañas. Por último, se ubicaron los promocionales vía redes que intentaron marcar las ideas / conceptos fuerza que anclaban a las respectivas ofertas y slogans de los y las aspirantes.

Un aspecto muy significativo es que la velocidad de captación de firmas se fue marcando con ritmos diferenciados entre los principales aspirantes, aunque desde luego teniendo que compensar al promedio de las 6,823 firmas diarias con el que idealmente debería darse una campaña tipo para alcanzar dicho resultado. Un problema común a todas las candidaturas fue que no tenían un adecuado trabajo de comités estatales por adelantado.

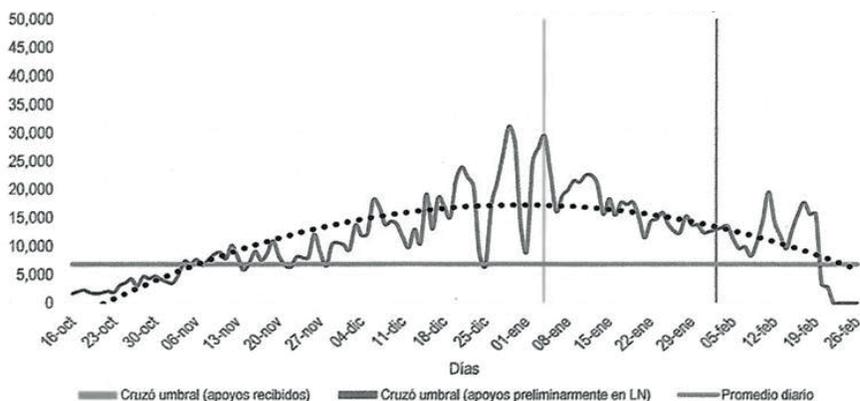
En este caso, los mecanismos de reclutamiento de firmas vía activistas (en lugar de permitir por ejemplo que el electorado hiciera directamente el registro de firmas vía electrónica) mostraron la complicación de no ser tan ágiles debido al problema del propio financiamiento de las campañas, lo que en todo caso presionó a los aspirantes a tener que limitarse en el ejercicio de gastos (especialmente en contratar a los / las activistas y pagar sus viáticos diarios) y tratar de confiar más en la expectativa del trabajo voluntario, cuestión que también se mostró como una limitante adicional para el buen desarrollo de la captación de los apoyos ciudadanos. En las siguientes tres gráficas se puede tener un acercamiento al ritmo general con que los tres principales aspirantes captaron sus firmas de apoyo.

Gráfica 1. Apoyos recibidos de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón



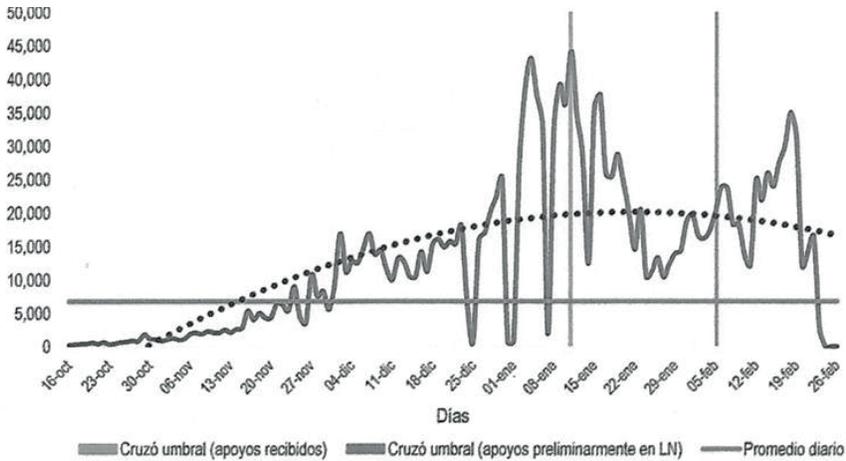
Fuente: INE, Cuarto informe mensual sobre el avance en la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral federal 2017-2018, del 6 de octubre de 2017 al 28 de febrero de 2018, p. 17.

Gráfica 2. Apoyos recibidos de Margarita Zavala Gómez del Campo



Fuente: INE, Cuarto informe mensual sobre el avance en la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral federal 2017-2018, del 6 de octubre de 2017 al 28 de febrero de 2018, p. 18.

Gráfica 3. Apoyos recibidos de Armando Ríos Piter



Fuente: INE, Cuarto informe mensual sobre el avance en la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral federal 2017-2018, del 6 de octubre de 2017 al 28 de febrero de 2018, p. 18.

Como se puede advertir, los patrones de captación de firmas generados por los tres principales aspirantes son ciertamente llamativos, dado que en el caso de Rodríguez Calderón se observa un inicio muy sostenido y creciente en la captación de firmas durante los tres primeros meses, mismo que se moderará en los siguientes dos y disminuye en el último mes tan pronto alcanzó los umbrales requeridos. En el caso de Margarita Zavala, su proceso fue algo más normal desde el punto de vista estadístico, con un inicio lento que se intensificó en el tercer mes de captación y luego fue descendiendo en forma progresiva.

En cambio, el proceso de Armando Ríos Piter fue muy atípico, en tanto si bien los tres primeros meses experimentó un ascenso “normal”, a partir del cuarto mes se observan brincos muy pronunciados en la velocidad y número de firmas captadas. Esto fue lo que llamó la atención de las autoridades electorales, cuando en su momento tanto el INE como el TEPJF tuvieron que examinar y dictaminar la procedencia y registro de las respectivas candidaturas.

El paso a la contienda: dictaminación, validación y fiscalización

Un problema que se reveló como significativo fueron las fuertes discrepancias en el número de las firmas manifestadas y las capturadas por los activistas vía la aplicación móvil y las verificaciones que el INE creó para validarlas. Esto terminó siendo un indicador a partir del cual se detectó que Jaime Rodríguez, Margarita Zavala y Armando Ríos Piter presentaban situaciones tales como duplicidades y falsificaciones, a la par de que se sometieron a examen los informes de gastos que presentaron a efecto de corroborar de que no se hubieran rebasado los topes de financiamiento señalados por la ley. El 23 de marzo de 2018 se procedió a la sesión respectiva del Consejo General del INE, donde quedó asentado en el acuerdo CG-269-2018 la definición de los candidatos que cumplieran con los requisitos.

En el caso de Margarita Zavala, un hecho importante fue que el INE le descontó de su registro una cantidad importante de los apoyos originalmente recabados (a razón de 45%) por encontrarlos inconsistentes con el listado nominal, aunque se le dejó competir en función de que los apoyos lícitos que restaban fueron suficientes para acreditar su inclusión en la boleta. En el dictamen del INE se indicaba que su registro se encontraba condicionado y que podría ser revocado de encontrarse elementos adicionales de inhabilitación e invalidación del resultado electoral en caso de ganar los comicios, si se acreditaba un nivel de responsabilidad grave y directa en la obtención de dichos apoyos mediante su compra. De esta manera, Zavala sólo terminó con 21 estados válidos.

El segundo expediente que se tuvo a la vista fue el de Jaime Rodríguez Calderón. Éste originalmente derivó en una propuesta de cancelación de su registro por parte del Consejo General del INE, bajo el argumento de habersele detectado un número relevante de simulaciones e inconsistencias en los registros de apoyo. Ante la negativa inicial para darle su registro, éste se inconformó y su caso tuvo que ser revisado por la Sala Superior del TEPJF, el cual se pronunció mediante sentencia emitida el 9 de abril de 2018 a

favor suyo, considerando que si bien el aspirante (una vez revisada la procedencia de sus apoyos) había quedado a sólo 1.92% por debajo del total requerido, reconociéndole 849,937 apoyos, era “muy probable” que en un ejercicio de revisión puntual este candidato cubriera tal porcentaje faltante, por lo que someter a dicho candidato a una diligencia adicional ante el INE constituía un elemento que perjudicaba sus condiciones de participación equitativa en la contienda presidencial, si bien ello no inhibía los elementos de valoración de irregularidades financieras y de los mecanismos de recolección de firmas que el INE había encontrado en forma similar a los detectados en la campaña de Margarita Zavala. Esto implicaba, en su caso, determinar las sanciones correspondientes en materia administrativa y dar vista a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), como se hizo igualmente en los casos de Margarita Zavala y Armando Ríos Piter, para que se procediera a realizar las investigaciones relativas a este rubro de su participación electoral. Conforme a este dictamen, Rodríguez Calderón terminó acreditando únicamente 17 estados (esto es, el mínimo solicitado), y se le descontó el 58% de sus firmas.

Es importante destacar que el TEPJF en su sentencia SUP-JDC-0186-2018 y su acumulado SUP-JDC-201-2018, determinó darle el registro a Jaime Rodríguez Calderón en tanto consideró que se violentó el debido proceso en el análisis de su caso, porque si bien el INE asumió que no hubo certeza en el proceso de validación de firmas, el TEPJF adujo una vulneración al derecho de audiencia del interesado, en la medida que una vez establecido el dictamen final con base en una segunda revisión de firmas (un mecanismo que no se había definido inicialmente por parte de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, instancia encargada de supervisar desde el INE dicho proceso), éste no era suficiente ni idóneo para preservar la certeza del procedimiento y por ende las garantías del interesado, por lo que se decidió permitir el registro de dicho aspirante, aunque sin entrar de lleno al tema de ubicar si se había cumplido o no cabalmente con la cobertura y número de apoyos ciudadanos. Dicho en términos simples: se adoptó un criterio permisivo y presuncional de que el candidato cumplió con los requisitos.

Por considerarlo de interés y porque sirve para reforzar la discusión con respecto a cuestionar el criterio empleado por el TEPJF, vale la pena incluir la situación que se tuvo en torno al caso concreto del aspirante Armando Ríos Piter, quien se perfiló como un tercer actor que cubrió los requisitos de firmas y presencia estatal en los reportes parciales, pero a quien se le aplicó una invalidación mucho más amplia que la emprendida con los otros dos aspirantes ya mencionados. En este caso, el INE determinó invalidar 86% de las firmas de apoyo, con ello sólo acreditó tres entidades federativas con 1 por ciento.

Bajo las mismas premisas de impugnación, el fallo dado por el Tribunal a los juicios que fueron promovidos por éste (SUP-JDC-0161-2018 y su acumulado SUP-JDC-192-2018) y que fueron emitidos igual que los de Jaime Rodríguez Calderón con fecha del 9 de abril de 2018, no le beneficiaron en forma similar, dado que si bien se acreditó la falta de aplicación del derecho de audiencia como ocurrió con el caso de “El Bronco”, Ríos Piter sólo obtuvo que el INE le restituyera un derecho de audiencia y revisión por un lapso de 10 días hábiles (y no de cinco como se marcaba en los lineamientos originales de verificación de firmas); al término de dicho plazo el INE debía emitir un nuevo resolutive que definiera si el aspirante lograba o no acreditar el umbral de firmas y la dispersión estatal solicitadas. El Tribunal argumentó que no se le ofrecía un trato similar debido a que la cantidad de firmas anuladas era notoriamente mayor, lo cual implicaba que se procediera entonces al ejercicio de revisión.

Ríos Piter se presentó en las oficinas del INE a practicar la diligencia señalada, aunque se desistió de continuarla, ya que el 20 de abril de 2018 decidió sumarse a la campaña de José Antonio Meade, candidato de la coalición PRI-Nueva Alianza-Partido Verde, si bien hay indicios de que pudo recurrir a una aprobación de su candidatura por inejecución de sentencia, debido a que el personal del INE reconoció que no tenía las condiciones de solventar dicha verificación en el tiempo estipulado (*Reporte Índigo*, 2018).

Las discrepancias numéricas detectadas en los registros de apoyo a los aspirantes fueron significativas, como se muestra en

el Cuadro 7. Esto fue explicado por el INE por cuanto hubo homonimias, personas cuyas credenciales ya no eran vigentes o incluso constituían claras falsificaciones. Esta situación no es un tema menor en la medida que se dio la denuncia hecha por el aspirante Pedro Ferriz de Con, de que los punteros de la contienda “compraron” las credenciales de elector, lo cual se convirtió en un importante factor de alarma con respecto a la legalidad y legitimidad del propio proceso electoral. Ferriz de Con se mantuvo insistente en su dicho, al punto de solicitar la nulidad total del proceso de recolección de firmas (López, 2018; Maya, 2018).

Cuadro 7. Porcentaje final de firmas validadas por el INE a los candidatos independientes

		<i>Jaime Rodríguez</i>	<i>Armando Ríos</i>	<i>Margarita Zavala</i>	
Fase definitiva	Apoyos en Lista Nominal (preliminar)	1,223,408	1,149,063	1,089,512	
	Revisión final	(Simulación)	158,532	811,969	432
		(Fotocopias)	205,721	88,183	212,198
		(Documento no válido)	23,644	6,265	6,714
		Apoyos válidos después de revisión final (A)	835,511	242,646	870,168
	Derecho de audiencia	Subsanados (B)	14,426	0	2
		(Simulación)	1,458	-	2
		(Fotocopias)	7,088	-	0
		(Documento no válido)	5,880	-	0
	Apoyos válidos DEFINITIVOS (A + B)	849,937	242,646	870,170	
Cumplimiento del umbral (866,593)	-16,656	-623,947	3,577		
Entidades > 1% LN	17	3	21		
Tasa de procedencia	42%	14%	55%		

Fuente: INE, Cuarto informe mensual sobre el avance en la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente en el proceso electoral federal 2017-2018, del 6 de octubre de 2017 al 28 de febrero de 2018.

Por otra parte, también se pudieron constatar las condiciones poco apropiadas que los y las aspirantes tuvieron en lo relativo a presentar con total transparencia la fuente de sus ingresos y gastos electorales, considerando que para los casos concretos de Margarita Zavala y “El Bronco”, ya dentro de la campaña presidencial en forma, se detectaron acciones de esta naturaleza. En el primero de los casos, el Consejo General del INE determinó en su sesión del 23 de marzo de 2018 aplicar multas iniciales a Margarita Zavala y Armando Ríos Piter con 373 mil pesos a cada uno y a Jaime Rodríguez Calderón con 253 mil pesos (véase Cuadro 8). En total, se auditaron a los 48 aspirantes, 25 fueron omisos, 17 entregaron su informe en tiempo y seis lo hicieron de manera extemporánea.⁶

Esto quedó constatado en la fijación de los montos de las multas asignadas en primera instancia por la Sala Regional Especializada del TEPJF en su sesión del 4 de julio de 2018, a través de la sentencia SRE-PSC-203/2018, que sancionó con apenas 3,224 pesos a Margarita Zavala, 4,030 pesos a Jaime Rodríguez Calderón y 4,836 pesos a Armando Ríos Piter, lo que derivó en que a partir de dos recursos de revisión, números SUP-REP-647-2018 y SUP-REP-658-2018 presentados ante la Sala Superior por el Partido Encuentro Social, y resueltos el 17 de julio de 2018, ésta se distanció de dicho criterio, por lo que determinó reclasificar la falta (obtención de firmas por medios indebidos) de “grave ordinaria” a “grave especial”, a efecto entonces de que se les reasignaran dichos montos de multa.

Otro aspecto relevante se refiere a la acreditación de los financiamientos que sustentaron a dichas campañas de recolección de firmas, la cual se puede revisar a partir de la información generada por el INE desde el micrositio Rendición de Cuentas y Fiscalización, mismo que resulta interesante por cuanto ubica las condiciones formales con que los aspirantes inyectaron o no recursos a sus campañas, pero sobre todo su fuente de procedencia. El INE detectó un ingreso global de recursos hecho por los 48 aspirantes, por

⁶ Margarita Zavala reportó inicialmente ingresos por 3.8 millones de pesos, pero gastó 13.2 millones; Jaime Rodríguez reportó 19.2 millones de ingresos y gastos por 19.19 millones; mientras que Armando Ríos Piter registró ingresos y gastos simétricos por 5.2 millones, conforme a los datos emitidos por la UTF del INE.

Cuadro 8. Sanciones determinadas por la UTF-INE
con respecto a los informes de gastos presentados
por los / las aspirantes a la candidatura
presidencial por la vía independiente

<i>Aspirante</i>	<i>Multa</i>
Gerardo Dueñas Bedolla	\$754.90
Alejandro Daniel Garza Montes de Oca	\$905.88
Mauricio Ávila Medina	\$2,415.68
Gabriel Salgado Aguilar	\$3,774.50
Jesús Alfonso Pérez García	\$5,057.83
Raúl Pérez Alonso	\$6,265.67
José Antonio Jaime Reynoso	\$11,927.42
Ángel Martínez Juárez	\$12,984.28
Ricardo Azuela Espinoza	\$19,627.40
Pedro Ferriz de Con	\$39,934.21
Eustacio Esteban Salinas Treviño	\$40,538.13
Edgar Ulises Portillo Figueroa	\$55,409.66
Luis Modesto Ponce de León Armenta	\$113,159.51
Dante Figueroa Galeana	\$146,073.15
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	\$253,570.91
Armando Ríos Piter	\$377,450.00
Carlos Antonio Mimenza Novelo	\$377,450.00
Eduardo Santillán Carpinteiro	\$377,450.00
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	\$377,450.00
Total	\$2,222,199.13

Fuente: INE, en <https://centralector.ine.mx/2018/03/28/aprueba-ine-sanciones-por-2-2-millones-de-pesos-para-aspirantes-candidaturas-independientes-la-presidencia-de-la-republica/>

13,968,370.29 pesos, y gastos totales por 11,407,382.47 pesos. Sin embargo, una revisión específica por aspirante muestra que sólo 15 de ellos registraron algún movimiento de ingreso / egreso en sus cuentas.

Cubiertos estos aspectos del análisis, que muestran elementos relevantes para hablar de las condiciones que permitieron cons-

truir el éxito de las candidaturas en esta primera etapa de corte más administrativo, es posible trazar los elementos diferenciadores que este tipo de proceso ofrece con respecto al de la obtención de un registro como partido político, el cual pasa por procesos similares, aunque con la notable diferencia de que el porcentaje solicitado es mucho menor (0.26% del listado nominal, además de cumplir con la generación de 200 asambleas distritales, con 300 afiliados o al menos 20 de alcance estatal con 3,000). Cubiertos estos rubros, se analiza el desempeño electoral propiamente dicho de las dos candidaturas independientes que fueron registradas, y definir los niveles de impacto logrados dentro de la competencia presidencial de 2018, así como observar cuáles fueron los efectos que generaron en el sistema de partidos.

Los candidatos independientes en la campaña presidencial y sus resultados

Como punto de partida de esta sección analítica, es importante exponer sintéticamente la trayectoria de los dos candidatos que lograron pasar a la etapa de la competencia presidencial. En el caso de Margarita Zavala, su candidatura se clasifica como consecuencia de una escisión estrictamente partidaria, en la medida que no pudo obtener la nominación de su agrupación originaria, es decir, del Partido Acción Nacional (PAN), pese a que ella había anunciado sus aspiraciones presidenciales desde 2015.

En cuanto a Jaime Rodríguez Calderón, su ruta es similar, en tanto decide separarse del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al no brindarle las condiciones para competir por la nominación a la gubernatura del estado de Nuevo León en 2015; decide presentarse como candidato independiente a dicho cargo. Su inesperado triunfo lo catapultó a la palestra nacional, y desde dicha posición decide asumir la idea de que puede encabezar un movimiento de características similares para llegar a la presidencia, partiendo en este caso de un discurso societario anti-establishment contra la clase política.

La comparación de sus ofertas de campaña evidencia que las posturas se encontraban colocadas dentro del espacio liberal-conservador, esto es, buscaban atraer a los votantes que usualmente estaban colocados entre los partidos PAN y PRI, con la esperanza además de que fueran vistos como una opción de contraste más nítida con respecto al candidato del espacio izquierdo de las preferencias, como lo fue Andrés Manuel López Obrador (AMLO).⁷

A pesar de la confección de las líneas de su discurso y la oferta condensada en sus respectivas plataformas electorales, su impacto fue notoriamente menor a lo esperado, como se observa en el seguimiento de encuestas que se presenta aquí, que cubre el desempeño de Jaime Rodríguez Calderón y el de Margarita Zavala hasta un poco después de su declinación como contendiente, misma que tuvo lugar después de su participación en el primer debate presidencial el 16 de mayo de 2018.

Margarita Zavala trató de presentarse ante los electores como una persona conocedora de los problemas nacionales, pero trató de deslindar su imagen política y profesional de aquella que la reducía a ser la esposa del expresidente Felipe Calderón, y de que su política sólo era una simple continuidad de dicha administración. Su plataforma se apoyó en los valores tradicionales de la derecha de corte solidario y humanista, aduciendo que eran los elementos abandonados por el rumbo pragmático que poseían tanto las candidaturas del PAN y el PRI, así como rechazar las propuestas populistas enarboladas por AMLO. Otra línea de sus discursos se centró en el hecho de captar el voto de las mujeres, pero con perspectivas algo limitadas, dado que se enfocaba en abordar temas muy concretos como la familia y en menor grado los de orden profesional. De ahí que el lema de “Valores Margarita” se puede ubicar en una línea política asociada con un segmento muy tradicional y conservador dentro de las clases medias, populares y altas. Su plataforma se denominó *El México que Queremos*.

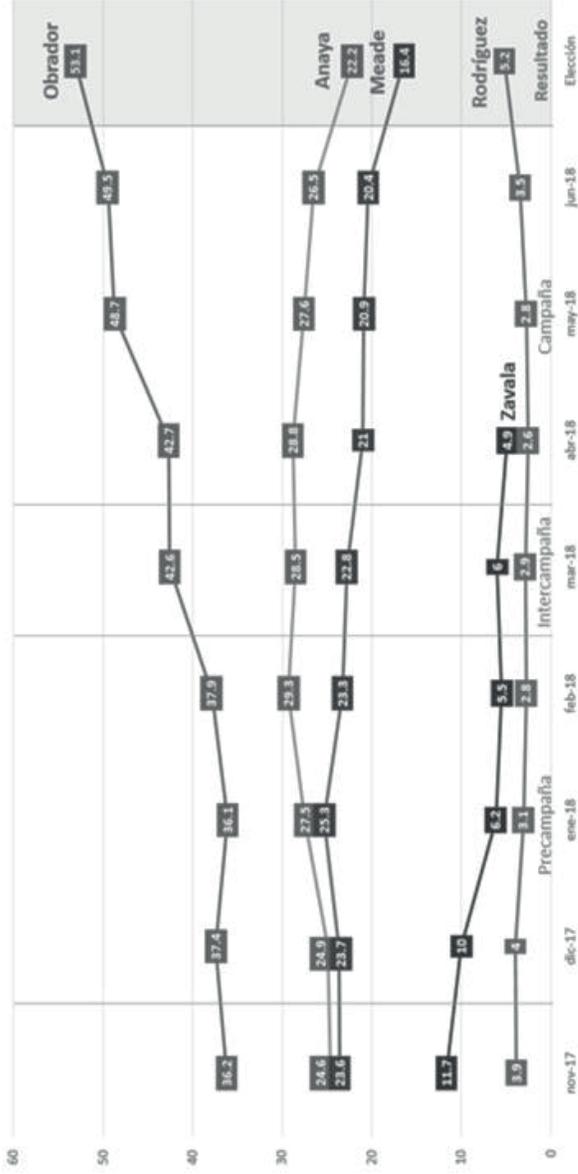
⁷ Resulta llamativo observar dentro de la literatura generada en torno al estudio demoscópico de las campañas presidenciales de 2018 que las candidaturas de Zavala y Rodríguez no hayan merecido algún tipo de revisión extensa en torno a su oferta y discurso electoral. Ver trabajos como los de Beltrán, 2020; González y Díaz, 2019; o Meyenberg, 2018.

Los bajos números mostrados por las encuestas, que no superaban los niveles del 10% como se observa en la Gráfica 4, puede justificar la decisión de retirarse del proceso; y con ello también es posible deducir que al reacomodarse las preferencias con dicha salida, una buena parte de sus votantes potenciales hayan ido a parar con Jaime Rodríguez Calderón o José Antonio Meade (candidato por el que implícitamente Zavala declinó), y en mucho menor grado hacia Ricardo Anaya, a pesar de los esfuerzos de invitación que éste le hizo para que “regresara” con los panistas y apoyara su candidatura.

En el caso de Jaime Rodríguez Calderón, su desempeño a lo largo de la campaña se vio fuertemente cuestionado a partir de la acusación de que había roto su promesa de permanecer los seis años al frente del gobierno neoleonés, además de la polémica de que su solicitud de licencia como gobernador legalmente no le permitía llegar al día de las elecciones sin que regresara al puesto, lo que obligaba entonces a presentar su renuncia definitiva al cargo. En términos de su identificación visual, fue notoria su apelación a emplear el mismo logo de campaña con el cual compitió para obtener la gubernatura de Nuevo León, bajo el lema “Bronco Independiente”, proyectado bajo la imagen de un caballo como sinónimo de vigor y fuerza, además de moverse en la perspectiva de presentarse como un individuo con vestimenta campirana y lenguaje coloquial, algo que recordaba en parte a la narrativa empleada en su momento por el expresidente Vicente Fox Quesada en el año 2000. Su documento programático llevó por título *Bases para una Nación Independiente*.

Su participación en los tres debates organizados por el INE lo colocó como un candidato duro, incluso con tintes cercanos a los discursos asociados con la extrema derecha, en tanto propuso soluciones muy drásticas en materia de combate a la inseguridad, misma que amparaba en la experiencia que sufrió al ser víctima de violencia del crimen organizado con la muerte de uno de sus hijos y con su paso por la presidencia municipal de García, en su estado natal. Sólo en un segundo nivel, sus ideas en torno al desarrollo de la economía y el desarrollo de un clima de inversión adecuado en el país recibieron un nivel de atención por parte del electorado.

Gráfica 4. Rastreo de las elecciones presidenciales 2018.



Fuente: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/8/87/Tendencia_hist%C3%B3rica_de_la_intenci%C3%B3n_de_voto.png/1024px-Tendencia_hist%C3%B3rica_de_la_intenci%C3%B3n_de_voto.png

El INE estableció originalmente un financiamiento para candidaturas independientes bajo los acuerdos 281/2018 y 283/2018, pero éstos fueron impugnados ante el TEPJF por Margarita Zavala y otros aspirantes a cargos federales con el argumento de que los candidatos independientes no podían competir equitativamente bajo dichos criterios. Esta demanda fue resuelta con la sentencia SUP-JDC-222-2018, aprovechando los precedentes que se dieron en los ámbitos locales en las elecciones de 2014 y 2015, los cuales rompieron con el criterio de topes de financiamiento público y privado, para permitir que un candidato independiente pudiera estar en equidad frente a los partidos políticos, y tener la capacidad de recabar recursos privados hasta por la misma cantidad del tope señalado para la campaña presidencial de 429.6 millones de pesos, con la precisión de que ningún actor individual pudiera dar más allá de 0.5%, esto es, 2,245,000 pesos. Con esta decisión, tanto Zavala como Calderón Rodríguez estaban autorizados a renunciar al financiamiento público y sostener entonces sus campañas enteramente con apoyos procedentes de donadores o recursos propios que deberían ser fiscalizados por el INE.⁸

Con estos antecedentes de orden general acerca de las ofertas articuladas por ambos candidatos, se analizan con mayor precisión los resultados electorales que obtuvo la participación de Jaime Rodríguez Calderón, quien decidió permanecer hasta el final de los comicios, a pesar de las referidas presiones e incluso invitaciones que recibió de Meade y Anaya para declinar a su favor. Como se puede advertir en el Cuadro 9, la candidatura de “El Bronco” tuvo un desempeño notable en sus números finales, ya que con la excepción del Partido del Trabajo, obtuvo más votos que los logrados individualmente por Nueva Alianza, Encuentro Social, el Partido Verde, el Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática, los cuales formaban parte de las respectivas coaliciones

⁸ La campaña de Jaime Rodríguez Calderón informó ingresos por 10,135,803.53 pesos y gastos por 29,735,451.40 pesos, mientras que Margarita Zavala reportaría ingresos por 14,845,691.36 y gastos por 11,230,258.40. Un desglose de la procedencia de los donadores que contribuyeron a sus campañas se puede ver en el siguiente vínculo: INE-Rendición de cuentas y fiscalización. Ingresos y gastos de campaña / Proceso Electoral 2017-2018, en <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/proceso-electoral-federal>

Cuadro 9. Resultados nacionales obtenidos por Jaime Rodríguez Calderón

	<i>Lista Nominal Nacional</i>	<i>Total de votos emitidos</i>	<i>Votos obtenidos JRC</i>	<i>Porcentaje obtenido JRC</i>
México	89,069,718	56,503,404	2,958,593	5.24 %
Extranjero	181,256	98,470	1,868	1.90 %
Total	89,250,974	56,601,874	2,960,461	5.23 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018.

de Meade, Anaya y López Obrador, cuyos partidos ancla (PRI, PAN y Morena) concentraron dichas preferencias.

De forma puntual, se puede revisar el nivel de “éxito electoral” de la candidatura de Rodríguez Calderón, considerando los siguientes factores: su desempeño por entidades federativas y por distrito electoral, mismos que se pueden ver a continuación en los mapas 1 y 2. Como se advierte a primera vista, la candidatura de “El Bronco” tuvo una presencia regional más significativa en el norte y el centro del país, y un impacto proporcional menos relevante en los estados del sur y el sureste.

Lo anterior puede entenderse con bastante claridad en la medida que la propia perspectiva de Rodríguez Calderón no se reflejaba como la de un candidato que tuviera una identificación con dichas regiones, mismas que estaban ya muy condicionadas por la acción y trabajo político emprendidos desde mucho tiempo atrás por AMLO y su partido Morena.

Ahora bien, otra perspectiva de las condiciones que configuran el desempeño final logrado por “El Bronco” remite a revisar si dicha candidatura conservó el piso mínimo de apoyo que le permitió acceder a la contienda presidencial. Para ello, se presenta una comparación en el Cuadro 10, que considera el resultado que se dio en cada entidad federativa, lo que permite observar desempeños

Cuadro 10. Rendimiento de la candidatura de Jaime Rodríguez Calderón

Lugar en aporte de votos 2018	Entidad federativa	A Votos elección 2018	Lugar en aporte de firmas	B Firmas de apoyo	Diferencia A-B	% de incremento de A respecto a B	% Voto en el Estado
1	México	383,684	2	155,609	+228,075	146.56	4.77
2	Nuevo León	358,811	1	309,529	+49,282	15.92	
3	Jalisco*	246,897	25	14,714	+232,183	1577.97	7.06
4	Ciudad de México	223,256	3	93,043	+130,213	139.94	4.13
5	Guanajuato*	223,214	24	14,809	+208,405	1407.28	9.6
6	Veracruz*	132,737	4	56,074	+76,663	136.71	3.48
7	Chihuahua	132,242	8	34,165	+98,077	287.06	8.85
8	Michoacán*	122,469	10	29,849	+92,620	310.29	6.18
9	Puebla*	113,461	26	14,535	+98,926	680.60	3.68
10	Tamaulipas	110,246	6	39,526	+70,720	180.15	6.74
11	Baja California*	89,823	17	21,774	+68,049	312.52	6.24
12	San Luis Potosí	82,956	11	28,154	+54,802	194.65	6.59
13	Querétaro	72,905	20	18,739	+54,166	289.05	7.11
14	Coahuila	71,051	13	25,184	+45,867	182.12	5.18
15	Sonora	63,800	14	24,841	+38,959	156.83	5.84
16	Morelos	60,083	21	18,089	+41,994	232.15	6.21

17	Hidalgo*	59,630	32	4,814	+54,816	1138.67	4.27
18	Durango	46,009	19	18,858	+27,151	143.97	6.27
19	Aguascalientes	40,299	23	15,277	+25,022	16378	7.18
20	Chiapas	39,607	5	41,996	-2,389	-5.68	1.63
21	Yucatán	39,111	18	20,109	+19,002	94.49	3.36
22	Oaxaca	39,020	9	33,399	+5,621	16.82	2.02
23	Zacatecas	36,220	22	16,071	+20,149	125.37	4.76
24	Quintana Roo	29,441	16	22,014	+7,427	33.73	4.05
25	Sinaloa	29,173	15	24,312	+4,861	19.99	2.25
26	Tlaxcala	25,941	28	11,441	+14,500	126.73	4.23
27	Guerrero	24,531	7	39,121	-14,590	-37.29	1.52
28	Baja California Sur	16,766	30	7,185	+9,581	133.34	5.54
29	Colima	15,753	31	7,054	+8,699	123.32	4.62
30	Campeche	11,194	29	8,708	+2,486	28.54	2.49
31	Nayarit	10,382	27	14,242	-3,860	-27.10	2.14
32	Tabasco	9,749	12	26,377	-16,628	-63.03	

Nota: * Originalmente no cumplió con 1% de apoyos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018 del INE y el micro-sitio Candidaturas Independientes 2018 / Reportes semanales de dispersión de los aspirantes a la Presidencia. Las cifras resaltadas en fondo oscuro permiten ver los estados donde tuvo su mayor y peor desempeño.

relevantes (quitando el esperado en su estado natal, donde ocupó el segundo lugar con respecto al número total de sufragios obtenidos y 16.56% de la entidad), y la respuesta lograda en entidades como Estado y Ciudad de México, que estuvieron en el nivel de 4%; o los de Jalisco, Hidalgo y Guanajuato, donde a pesar de no tener el nivel inicial de 1%, sus apoyos se multiplicaron en más de 1,000%, teniendo 7% de total del voto en el primero, 9% en el segundo y 4% en el tercero, situación verdaderamente llamativa en términos de la respuesta del electorado. Los estados donde no pudo sostener ese piso mínimo de 1%, originalmente obtenido, fueron Chiapas, Guerrero, Nayarit y Tabasco (este último comprensible al ser el estado natal de López Obrador).

Otro elemento interesante que nos ofrece el mismo Cuadro 10 es el nivel de éxito electoral, si Rodríguez Calderón hubiera respaldado su registro mediante un partido político convencional, mismo que, con base en la legislación, tiene la obligación de poseer al menos 3% de la votación nacional válida emitida. Rodríguez Calderón con 5.23% habría garantizado ese requisito, y es notable que en 25 entidades del país haya superado ese umbral mínimo. Este punto es muy interesante y permite recuperarlo en forma más detallada en el apartado de conclusiones, por cuanto “El Bronco” no tuvo la posibilidad de capitalizar este esfuerzo con miras a mantener dicho liderazgo y haber pensado en la conformación propiamente dicha de un partido político nacional, lo cual paradójicamente sí acontecería para el caso de Margarita Zavala.

Conclusiones

Como se indicó al inicio del texto, la literatura politológica ofrece a la fecha pocos trabajos relativos al impacto que poseen las candidaturas independientes presidenciales y los efectos que generan para la (re)configuración de las preferencias dentro de los sistemas de partidos, en lo relativo a desalinearse o reagrupar las divisiones sociales con que se mueven en el marco del contexto izquierda-derecha. Tampoco se tiene la certeza plena del impacto poselecto-

ral que generan este tipo de candidaturas, en específico para los niveles de percepción ciudadana tendientes al fortalecimiento de la legitimidad y la estabilidad democráticas, si bien existe la confianza de que las elecciones de 2018 poseen un rango de aceptabilidad en sus resultados considerado como alto (Beltrán, 2020).

La premisa con la que arrancó este trabajo implica advertir que si bien la participación de este tipo de candidatos durante el proceso presidencial de 2018 no fue determinante en el sentido clásico de afectar a alguno de los candidatos punteros, sí se puede afirmar que hubo un nivel de “éxito” por cuanto el candidato que permaneció obtuvo un quinto lugar general y superó los umbrales formales que se le demandan a un partido político nacional para obtener y conservar un registro como partido político.

Las consecuencias y efectos de las candidaturas de Margarita Zavala y Jaime Rodríguez Calderón se pueden valorar pasado el tiempo: la primera retomó el interés por acceder al sistema de partidos y emprendió el proyecto para convocar a una nueva organización denominada *México Libre*, misma que aspira a contender electoralmente en los comicios de 2021. En el caso de “El Bronco”, éste retomaría su cargo como gobernador de Nuevo León, pero paradójicamente no pudo retener la fuerza nacional obtenida, en la medida que los procesos abiertos en su contra asociados con la compra de respaldos y el desvío de recursos y uso de funcionarios públicos de su entidad a favor de su candidatura prosiguieron, llegando al punto que el TEPJF terminó por ordenar al Congreso de dicha entidad a realizar su destitución a efecto de que se le pueda acusar penalmente por dichos delitos electorales.

En adición a lo anterior, la investigación realizada arroja las siguientes conclusiones de orden general, para valorar la noción de “éxito electoral” desde el contexto de las candidaturas independientes:

1. Disponer de antecedentes, bases de apoyo y recursos de movilización debido a la trayectoria como funcionario, legislador o líder partidario, implica un poderoso punto de partida para atraer simpatizantes, disidentes o indecisos

con respecto a las fuerzas políticas tradicionales. Este aspecto es muy importante para valorar las condiciones en que las estructuras de oportunidad para un candidato/a sean plausibles.

2. Se puede compensar la carencia de estos factores si se tiene algún tipo de influencia social o reconocimiento público, aunque implica que este factor también debería alcanzar para revertir la ausencia de recursos económicos mediante un marco discursivo que pueda ser llamativo para los medios de comunicación o las redes sociales, a efecto de que pueda “viralizarse” y sostenerse en una campaña de voluntariado.
3. Debido al carácter inédito del proceso, las autoridades electorales tuvieron que lidiar con imprevistos importantes, como lo fue el uso de la aplicación móvil, cuya recepción y operación resultó un severo impedimento para las estructuras de activistas que no dispusieron de teléfonos celulares tan sofisticados para operar con la misma oportunidad. Resulta recomendable que el INE busque otras alternativas, como el registro individual directo en línea bajo filtros rigurosos, a efecto de hacer más accesible la captación de firmas.
4. De la misma forma, el tema denunciado por el aspirante Pedro Ferriz de Con, relativo a la acusación de la existencia de empresas o individuos que se acercaron con los / las candidatos/as a ofrecer paquetes de credenciales o presunta información de los listados nominales (y derivado de las consecuencias con las que se acreditó el uso ilegal de recursos por parte de Jaime Rodríguez Calderón), abre un frente muy complejo que debe ser atendido en futuros procesos.

Partiendo de los resultados obtenidos, la presencia de las candidaturas independientes sólo pudo haber sido relevante en la medida que alguna de estas opciones hubiera podido absorber a los votantes del PRI o del PAN, para que la transferencia de sus votantes generara una competencia directa frente al candidato puntero

López Obrador, y convirtiera a la contienda en una más de corte ideológico dentro del eje izquierda-derecha.

A pesar de verse incluidos en la boleta, los dos aspirantes no necesariamente tuvieron las mejores condiciones para irrumpir en la contienda, dado el avance y posicionamiento que ya habían desarrollado las coaliciones y candidaturas asociadas con los partidos tradicionales. Su oportunidad para hacerlo, como lo hubieran sido los tres debates presidenciales, impactó marginalmente a dicho proceso. Adicionalmente, los recursos escasos y la baja exposición pública a la que tuvieron derecho en materia de anuncios publicitarios en radio y televisión, tampoco fueron un medio idóneo para contrastar directamente con los demás partidos contendientes.

Como usualmente se visualiza en este tipo de ejercicios, existe la proclividad última de reflexionar sobre cómo promover eventuales reformas que puedan reforzar el impulso y aceptación de este tipo de candidaturas, para que puedan desarrollarse de manera más equitativa con respecto al sistema de partidos tradicional y así coadyuvar al reforzamiento de la institucionalidad política democrática.

No obstante, cabe considerar que dichos esfuerzos deben estar dirigidos a fortalecer los criterios y procedimientos de fiscalización y transparencia ya existentes en nuestra legislación electoral federal y local, sobre todo para afinar la actuación oportuna de las autoridades competentes (INE y TEPJF) con respecto a inhibir las malas prácticas detectadas en la captación de firmas, así como la obtención y correcto reporte del financiamiento privado que apoye dichas candidaturas, aunque sin duda sería recomendable modificar el rubro de las prerrogativas asociadas con el acceso a los tiempos de radio y televisión.

El desarrollo y participación por vez primera de candidaturas independientes de la campaña presidencial de 2018 no fue un asunto menor a la luz de lo que la figura pudo aportar a dicho proceso, de ahí que al margen de contar o no con postulantes eficaces y exitosos que pudieran llegar hasta el final del proceso, resulta sustancial que la figura pueda mantenerse como una vía de participación política tangible y no esté oscurecida por la propia dinámica del sistema electoral y partidario mexicano.

Fuentes consultadas*a) Biblio-hemerografía*

- Alarcón Olguín, Víctor (2017), “Candidaturas independientes en México. Algunas reflexiones sobre los retos para su armonización política y jurisdiccional”, en Luis Efrén Ríos Vega (ed.), *La justicia constitucional de los derechos políticos*, México, Tirant Lo Blanch / TEPJF, pp. 213-236.
- (2016), *Reformas político-electorales 2012-2014 y régimen de gobierno*, México, TEPJF (Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 51).
- Astudillo, César (2016), “La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos a la participación política”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina, 1978-2015*, Lima, PUCP/IIJ-UNAM/OEA/ SAAP, pp. 109-132.
- Báez García, Jaime Napoleón (2019), “Origen y contexto histórico de las candidaturas independientes”, en Armando Hernández Cruz (coord.), *Candidaturas independientes a examen. Resultados del proceso electoral 2017-2018, expectativas y retos*, México: Tirant Lo Blanch / TECDMx, pp. 39-54.
- Downs Anthony [1957] (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- González Tule, Luis y Oniel Francisco Díaz Jiménez (2019), “Las campañas presidenciales de 2018: de a ras de suelo a la profesionalización electoral”, en Oniel Francisco Díaz Jiménez, Vanessa Góngora Cervantes y Miguel Vilches Hinojosa (coords.), *Las elecciones críticas de 2018. Un balance de los procesos electorales federales y locales en México*, México, Grañén-Porrúa / Universidad de Guanajuato, pp. 185-227.
- Hug, Simon (2000), “Studying the Electoral Success of New Political Parties: A Methodological Note”, *Party Politics*, 6(2), pp. 187-197.
- Laguna Pérez, Adán Giovanni y Juan Mario Solís Delgadillo (2017), *Candidaturas independientes en México. Una nueva vía para el reciclaje político*, Toluca, IEEM.

- López, Mayolo (2018), “Investiga INE tráfico de datos de electores”, en *Diario Reforma*, 13-01-18, p. 6 (Sección Nacional).
- López, Santiago (2005), “Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones”, en *Revista de Ciencia Política*, 25(2), pp. 37-64.
- Luján, Diego (2017), “El costo de coordinar: número de candidatos presidenciales en América Latina”, en *Revista de Ciencia Política*, 37(1), pp. 25-46.
- Maya, Arcelia (2018), “Acusa Ferriz tráfico de padrón”, en *Diario Reforma*, 18-01-18, p. 8 (Sección Nacional).
- Meyenberg Leycegui, Yolanda (2018), “¿A quién le hablan los candidatos? Los discursos de la campaña presidencial de 2018”, en Álvaro Arreola Ayala y Raúl Trejo Delarbre (coords.), *La transición presidencial. México 2018*, México, IIS-UNAM, pp. 81-104.
- Palma, Esperanza y Carmen Yadira Pinedo Romero (2017), “Candidatos sin partido”, en *Voz y Voto*, (298), pp. 42-52.
- Torres Ruiz, René (2018), “México y las candidaturas independientes: ¿aportación democrática o simulación?”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 11(23), pp. 31-64.

b) Páginas / Artículos / Blogs en internet

- Becerril, Andrés y Andrea Meraz (2017), “Se apuntan 74 sin partido por la presidencia de la república”, en *Diario Excelsior* Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/2017/10/15/1194765> (consulta: 15/01/18).
- Beltrán, Ulises (2020), “Medios de comunicación tradicionales y redes sociales en la elección presidencial de 2018”, en *Política y Gobierno*, 28(2), pp. 1-31. Disponible en <https://www.politicay-gobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1384/1022> (consulta: 18-08-20).
- Cordero García, Grecia (2018), “Candidaturas independientes en México. Entre la válvula de escape social y la estrategia electoral partidista”, en *Política y Cultura*, (50), pp. 31-52. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n50/0188-7742-polcul-50-31.pdf> (Consulta: 02/09/2020).

- Gimate-Welsh Hernández, Adrián (2014), “Candidaturas independientes. México y América Latina”. Disponible en: http://csh.izt.uam.mx/sistemadivisional/SDIP/proyectos/archivos_rpi/pel_18349_784_Cand_Independ_Mexico_Am_Latina_30_junio_2014-Salamanca.pdf (consulta: 11-12-19).
- Hernández Pacheco, Juan Manuel (2018), “La verdad sobre las encuestas electorales en México”, en *Portal Thinking Business (México)*. Disponible en: <http://thinkingbusiness.mx/blog/index.php/2018/06/20/la-verdad-sobre-las-encuestas-en-mexico/> (consulta: 20-06-20).
- Lagunas López, Óscar Nicasio (2019), “Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018 en México. Evolución, casos exitosos y problemáticas”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(21), pp. 183-222. Disponible en: <https://somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/download/284/pdf> (consulta: 30-08-20).
- López, Israel (2017), “¿Apoyarías a uno de los 48 aspirantes independientes a la Presidencia?”, en *Forbes México*. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/48-aspirantes-independientes-presidencia/> (consulta: 15/01-18).
- Mellado, Pedro (2018), “El largo y sinuoso camino de las candidaturas independientes”, en *Análisis Plural-ITESO*. Disponible en: <https:// analisisplural.iteso.mx/2018/05/20/el-largo-y-sinuoso-camino-de-las-candidaturas-independientes/> (consulta: 29-08-20).
- Muñoz Pogossian, Betilde (2015), “Las candidaturas independientes en América Latina: repasando las reformas, sus ventajas y los retos pendientes”, en *Reformas Políticas en América Latina* (OEA/ILJ-UNAM). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/candidaturas-independientes/candidaturas-independientes/> (consulta: 15-06-20).
- Oraculus, Todo elecciones.* <http://oraculus.mx/independientes-2/> Se revisó el siguiente artículo: Garrido de Sierra, Sebastián (2017), “¿Cómo van los aspirantes a una candidatura independiente presidencial? – Mes 2 (y cachito)”. Disponible

en <http://oraculus.mx/2018/01/08/como-van-los-aspirantes-a-una-candidatura-independiente-presidencial-mes-2-y-cachito/> Entrada 8/1/18 (consulta: 13/01/18). *Reporte Índigo*. Redacción (2018). “Ríos Piter se une a Meade. Asegura es la mejor opción para México”. Disponible en <https://www.reporteindigo.com/reporte/rios-piter-se-une-a-Meade-asegura-la-mejor-opcion-mexico/> (consulta: 20-06-20).

Vidal Correa, María Fernanda (2019), “La fortaleza de las candidaturas independientes y sus oportunidades de competencia frente a los partidos políticos en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(265), pp. 427-462. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61729> (consulta: 28-08-20).

c) Fuentes institucionales

INE-Acuerdos del Consejo General

Acuerdo INE/CG386/2017

Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los Procesos Electorales Locales Concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2018. Disponible en: http://www3.ieem.org.mx/pdf/INE_CG386_2017.pdf

Acuerdo INE/CG387/2017

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en: <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/CGex201708-28-ap-12.pdf>

Acuerdo INE/CG426/2017

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emite la convocatoria para el registro de Candidaturas Independientes a la Presidencia de la República, Senadurías o Diputaciones federales por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93572/CGex201709-08-ap-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Acuerdo INE/CG455/2017

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-872/2017, así como en la diversa SUP-AG-112/2017, se modifica el acuerdo INE-CG426/2017, así como las bases cuarta y quinta de la convocatoria para el registro de Candidaturas Independientes a la Presidencia de la República, Senadurías o Diputaciones federales por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en: <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/INE-CG455-2017.pdf> (consulta: 14-01-18).

Acuerdo INE/CG514/2017

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican los diversos *INE/CG387/2017* e *INE/CG455/2017*, relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano y se da respuesta a los escritos presentados por aspirantes. Disponible en: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93951/INE-CG514-2017-08-11-17.pdf>

Acuerdo INE/CG269/2018

Dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de Candidaturas Independientes a la Presidencia de la República en el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en: <https://repositoriodocu->

mental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95280/CGex201803-23-dp-unico.pdf

Acuerdo INECG281/2018

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los límites de financiamiento privado que podrán recibir los candidatos independientes que se postulan para un cargo federal de elección popular durante el periodo de campaña para los procesos electorales ordinarios concurrentes de 2017–2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95603/CGor201803-28-ap-15.pdf>

Acuerdo INECG283/2018

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se distribuye a las candidaturas independientes el financiamiento público, así como la prerrogativa relativa a la franquicia postal, para la etapa de campaña electoral del Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95600/CGex2urg201803-28-ap-1.pdf>.

INE/ Comunicación Social / Página de YouTube

Primer debate presidencial / 22 abril de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qwY4XngqgZ4>

Segundo debate presidencial / 20 mayo de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=CYP1hHV9y4Y>

Tercer debate presidencial / 12 junio de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Gy8t1AtWlUE>

INE/ Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

Cuarto Informe Mensual sobre el avance en la obtención del apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una Candidatura Independiente en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, del 6 de octubre de 2017 al 28 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/02/IV-Informe-mensual-CI-06-oct-al-28-feb-2018-03-28.pdf>

INE / Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

Avance Semanal de Dispersión. Aspirantes a la Presidencia 26-02-2018 (Apoyo en Lista Nominal). Disponible en: <https://>

www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/Cumplimiento-Dispersi%C3%B3n-Presidencia-LN-2018-02-26.xlsm

INE: Micrositio Candidaturas Independiente 2018

<http://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>

Reporte de apoyos recibidos por aspirante independiente. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/Reporte-APP-26-02-MICROSITIO-2018-02-26.xls> (consulta: 18/01/18).

INE / Plataformas electorales de los candidatos independientes

Plataforma electoral Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón. *Base del proyecto de nación independiente*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/96081/plataforma-jaime-rodriguez-hipervinculos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Plataforma electoral Margarita Zavala, *El México que queremos*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95573/CGesp201803-29-ap-2-1-a1.pdf>; <https://www.margaritazavala.com/wp-content/uploads/2018/04/PPMZ-2018.pdf> y <https://www.margaritazavala.com/el-mexico-que-queremos/>

INE-Rendición de cuentas y fiscalización. Ingresos y gastos de campaña / Proceso Electoral 2017-2018. Disponible en: <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/proceso-electoral-federal>

INE / Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018. Disponible en: <https://siceen.ine.mx:3000/#/fuerza-electoral>

TEPJF / Sentencias

Sentencia SUP-JDC-0841-2017 y acumulados. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0841-2017.pdf

Sentencia SUP-JDC-0186-2018 y su acumulado SUP-JDC-201-2018. Disponible en: http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0186-2018.pdf

Sentencia SUP-JDC-0161-2018 y su acumulado SUP-JDC-192-2018. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/infor>

mación_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/
SUP-JDC-0161-2018.pdf

Sentencia SUP-JDC-0222-2018. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00222-2018.htm>

Sentencia SUP-REP-647-2018 y su acumulado SUP-REP-658-2018. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0647-2018.pdf

Sentencia Sala Regional Especializada SRE-PSC-203/2018. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0203-2018.pdf>

Reseña

Azamar Alonso, Aleida (coord.), *Resistencias sociales y alternativas de sustentabilidad, un análisis multidimensional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2020, 240 pp. (en prensa).

Aleida Azamar-Alonso¹

Diversas ramas del conocimiento que estudian total o parcialmente el comportamiento humano, entre ellas la antropología, la sociología y la economía, han contribuido a mejorar la comprensión sobre las interacciones entre las personas y la naturaleza, tanto de forma individual como colectiva. Debido a esto es que los procesos de trabajo multidisciplinarios se han enriquecido y han permitido que se comprenda con mayor profundidad el entorno y la manera en que la sociedad afronta diversos cambios, tanto los naturales como los provocados por el ser humano.

¹ Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y presidenta de la Sociedad Mesoamericana y del Caribe de Economía Ecológica. Correo electrónico: gioconda15@gmail.com

Es así que el análisis de estas respuestas sociales se realiza desde diferentes acercamientos e interpretaciones, una de las más importantes en la actualidad es la *sustentabilidad*.² Dicho concepto es relevante para el libro que aquí se reseña y es abordado desde una perspectiva multidimensional que abarca los riesgos socioambientales y las capacidades de soporte desde una perspectiva de resiliencia, las movilizaciones sociales en defensa de la naturaleza y sus alcances, las prácticas productivas alternativas al modelo de despojo y apropiación moderno, así como las resistencias sociales rurales y urbanas ante el embate capitalista en América Latina.

² Desde la perspectiva de Morandín y Azamar (2019), la sustentabilidad es el reconocimiento de que crecimiento económico desmedido y dispendioso es un fracaso político-económico, además de que la problemática socioambiental no puede ser abordada con pequeñas acciones aisladas, por lo que necesita ser entendida en su complejidad y atendida con cambios profundos en la dinámica productiva. Es, en esencia, la comprensión de que las acciones del ser humano en sus intercambios con la naturaleza deben regularse para garantizar en el largo plazo la supervivencia del medio y de quienes subsisten de éste.

Por ello la sustentabilidad es central para el análisis que se desarrolla en esta obra, porque además de ser la base del pensamiento político ambiental contemporáneo debido a que proporciona un marco conceptual para construir, debatir y revisar la viabilidad de las soluciones para la degradación ecológica y los riesgos que en conjunto la humanidad debe enfrentar, también es una categoría analítica lo suficientemente flexible como para incorporar otras perspectivas de análisis de la realidad.

Sin embargo, a pesar de esta ventaja, no debe olvidarse que la interpretación clásica más conocida de la sustentabilidad se planteó en un inicio desde un enfoque político eurocentrista y pro industrial, por lo que a pesar de que el interés original de ésta era generar colectivamente prosperidad económica, bienestar social y vitalidad ecológica, todo ello solamente podía darse sin poner en riesgo el esquema productivo moderno de explotación socioambiental intensiva, permitiendo ambigüedad, pues desde algunos proyectos políticos contemporáneos en diversas latitudes el enfoque de sustentabilidad está limitado a la privatización de la naturaleza para el beneficio corporativo (Naredo, 1996).

Debe reconocerse que es la suma de las acciones del Estado y las responsabilidades conjuntas de la sociedad y las empresas (Wittmayer *et al.*, 2017) lo que conlleva a la generación de una verdadera

sustentabilidad que limite riesgos y amenazas para la vida, por lo que es necesario analizar la realidad regional desde un enfoque multidimensional, que en el caso de este libro se centra en las acciones sociales que se manifiestan ante el proyecto económico y político de desarrollo del Estado-empresa en entornos rurales y urbanos, así como a la comprensión de los elementos que integran a éstas y, finalmente, en las propuestas de análisis de las políticas de resiliencia para enfrentar las consecuencias del sistema económico capitalista.

Es así como en este libro se presentan diversos enfoques. En algunos trabajos se realizan análisis etnográficos y prácticos de acciones colectivas, pero también en otros se desarrollan metodologías para comprender la forma en que lo social influye en la realidad y la transforma, para finalmente establecer los mecanismos públicos necesarios que permitan disminuir los costos socioambientales derivados de la falta de un enfoque integral para la contención de los riesgos de la crisis climática que provocan las actividades productivas que degradan a la naturaleza. Es por lo anterior que *Resistencias sociales y alternativas de sustentabilidad, un análisis multidimensional* se ha elaborado en conjunto con profesionales del conocimiento ambiental, ecológico, político y económico, ya que se trata de un esfuerzo de análisis de estrategias y alternativas sobre las formas en que la población urbana

y rural se enfrenta a los cambios socioambientales que se generan en su medio de vida.

El interés de esta obra deviene de una multiplicidad de factores: el reconocimiento de los múltiples riesgos ambientales que enfrentan las urbes y sus habitantes; la alternancia política de las últimas décadas, sobre todo en América Latina, que ha provocado profundos cambios en los programas de manejo de los peligros que genera el sistema económico contemporáneo, así como el desgaste y erosión de la riqueza étnica en el mundo por efecto de la implementación de proyectos productivos que afectan de múltiples formas a quienes se oponen a estos proyectos.

La suma de estas cuestiones constituyen los ejes rectores del análisis de este libro desde una perspectiva de sustentabilidad, por lo cual también se aborda desde el entendimiento de la vida, la naturaleza y la seguridad en torno a los conflictos, los desastres y la vulnerabilidad, todo ello como estructuras interrelacionadas y comunes para todos los seres vivos, por lo cual en los diferentes capítulos se establece un amplio marco de análisis que recupera estos temas y van desde los procesos de acumulación por despojo, la pobreza y la lucha colectiva por mantener vivas distintas formas alternativas de trabajo.

Entre las múltiples aportaciones de las investigaciones que se presentan en este libro se puede señalar el uso de herramientas y mecanismos

de control político aplicados discrecionalmente para paliar los efectos socioambientales negativos de las prácticas productivas intensivas en la explotación de la naturaleza, así como la reflexividad en el uso de los recursos naturales sin considerar equilibrios y otras formas de vivir que son producto del interés puramente economicista.

Es en este escenario que se inscribe este libro, con el fin de crear caminos que permitan reaprender la sustentabilidad como un proceso activo de vida que se interrelacione con todas las esferas públicas y privadas en el que participe la población en su conjunto. Esto implica transformar el pensamiento y las acciones colectivas para enfrentar los grandes retos sociales, culturales, políticos, ambientales y económicos que actualmente atraviesa América Latina, pues estos desafíos nacieron a la luz de nuevos paradigmas.

Esta obra consta de ocho capítulos enfocados principalmente en el análisis de los riesgos y la vulnerabilidad socioambiental (la resiliencia), los movimientos sociales y socioambientales, las luchas, respuestas y las alternativas sociales ante lo que está sucediendo actualmente, pero siempre resaltando la perspectiva ambiental.

Parte del interés de este ejercicio académico es ayudar a comprender qué es lo que logran las acciones colectivas, pues los diversos esfuerzos (movimientos, luchas, resistencias) de la sociedad no siempre alcanzan

su cometido y en el largo plazo suelen verse mermados por la dificultad para cumplir sus propósitos, por lo que resulta fundamental discutir la lógica de interpretación en la actuación de los colectivos, los objetivos que pueden cumplirse y cuáles son las formas en las que influyen hacia el resto de la sociedad.

Es así que en el capítulo intitulado “Valoración y evaluación de movimientos sociales y socioambientales”, de Aleida Azamar Alonso, la autora comienza una amplia y profunda discusión sobre la forma en que las personas se agrupan para cumplir sus intereses comunes, preguntándose si existen etapas de estas acciones que puedan calificarse como éxitos o fracasos, por lo cual aborda desde diferentes enfoques (económico, social, ambiental, territorial) los elementos que integran los movimientos sociales, así como las perspectivas y los factores que permiten reconstruir la realidad y cuáles son las condiciones que deben cumplirse para lograr tal cuestión. Y es que es fundamental comprender que los movimientos sociales son procesos vivos que se transforman conforme alcanzan o plantean nuevas metas, de manera que pueden terminar integrándose al sistema para modificarlo.

El enfoque de este trabajo facilita el abordaje de los siguientes capítulos al ampliar las herramientas de análisis en la interpretación de la realidad a partir de los esfuerzos colectivos de las poblaciones ame-

nazadas y violentadas en sus modelos de vida.

Al respecto, Carlos A. Rodríguez Wallenius presenta un amplio marco de análisis que aborda desde la desterritorialización hasta los procesos de acumulación por despojo y la destrucción de la tradición humana mediante la imposición de agendas destructivas. En el capítulo denominado “Luchas socioambientales en defensa del territorio y la sustentabilidad en el sur-sureste mexicano”, el autor participa con un ensayo crítico sobre la forma en que la sociedad rural de la zona sur-sureste del país se enfrenta mediante acciones y movilizaciones a las diferentes empresas en México interesadas en la explotación socioambiental de los recursos.

Los argumentos de este capítulo ayudan a dirigir la discusión hacia uno de los paradigmas que arrastra el sistema económico actual, la falsa dicotomía de que para lograr el desarrollo se debe elegir entre la riqueza del conocimiento ancestral local o el apoyo de la técnica industrial moderna. El problema es que el Estado con su capacidad coercitiva impone modelos de vida que terminan por provocar diferentes niveles de riesgo sociales y ambientales.

Por otro lado, Martha Liliana Arévalo Peña y Liliana López Levi, en el capítulo intitulado “Las ciudades rurales sustentables y el imaginario del progreso”, realizan un análisis de la estrategia política denominada Ciudades Rurales Sustentables (CRS), aplicada en el estado de Chia-

pas durante el presente siglo, la cual se enfocaba en fortalecer los aspectos productivos de la sustentabilidad con la finalidad de disminuir los grados de marginación y dispersión de la entidad. En el trabajo se elabora la valoración cualitativa de los resultados de la estrategia en dos comunidades de Chiapas.

Es fundamental comprender que se debe trabajar en conjunto con las comunidades rurales y originarias, pues de lo contrario, y por mejores intenciones que puedan emanar de las políticas del Estado, se pueden alcanzar escenarios de riesgo y amenaza colectiva.

Como lo menciona Esteban Daza en el capítulo denominado “Hacia un Pacto Ético por el Campo: sustentabilidad *vs* lucha contra la pobreza”, en el que se evalúa la forma en que se establecieron los discursos políticos y las estrategias de lucha contra la pobreza y el fomento a la sustentabilidad agrícola en Ecuador. El trabajo presenta un análisis de los esfuerzos realizados por el gobierno con políticas progresistas de este país en materia de política pública durante los 10 años que se ejecutaron, así como la importancia de la movilización social indígena y campesina para fortalecer los derechos humanos y de la naturaleza.

En el fondo de esta discusión es que se han enmarcado las acciones de las comunidades rurales por preservar su modelo de vida, pero también los esfuerzos activos y pasivos del Estado para imponer un sistema productivo ajeno a esta reali-

dad, que tiene como finalidad servir a las ganancias del capital. A pesar de lo anterior debe destacarse que la sociedad, desde los rincones más recónditos, se defiende y va creando distintas formas para resistir, algunas de ellas se vuelven muy creativas, por lo que existen propuestas de sustentabilidad también desde el entorno urbano, las cuales buscan disminuir la violencia e incrementar el equilibrio ecológico, por lo que ayudan a preservar y mejorar las condiciones de vida.

Es así que en el capítulo intitulado “La organización vecinal como elemento fundamental para la generación de sociedades sustentables en entornos urbanos”, los autores Daniela Guadalupe Ochoa Heredia y Juan Carlos Rojo Carrascal valoran la importancia de la organización vecinal como método para disminuir los casos de violencia e inseguridad en entornos urbanos y rurales, ya que mencionan que al mejorar las relaciones vecinales se establece un modelo de seguridad de proximidad basado en la confianza y la solidaridad. Los autores señalan que es de suma importancia fortalecer las acciones comunes por medio de la intervención y recuperación de los parques debido a que éstos servirán como ejes de reunión e interés colectivo vecinal, lo cual ha tenido un impacto positivo en la ciudad de Culiacán, además de que se han podido recuperar estos espacios poniendo como ejemplo de sustentabilidad las actividades que se realizan dentro de ellos.

El común denominador en los trabajos presentados hasta este momento reside en la comprensión más amplia que la lógica del sistema económico permite. Esto es una muestra de las alternativas sociales urbanas y rurales que se resisten a observar el mundo como una pila de recursos (naturales y/o humanos) que deben ser aprovechados para generar beneficios financieros.

La relevancia de estos trabajos estriba en comprender de qué manera el Estado aborda los riesgos sociales y ambientales que derivan de las actividades productivas que la población rechaza de forma activa mediante movilizaciones, resistencias, luchas o alternativas de trabajo diferentes a las que impone el gran capital. En este escenario es fundamental el papel de las políticas públicas que resuelven las consecuencias derivadas de conflictos y/o desastres de la naturaleza. Este tipo de esfuerzos se observan dentro de los programas de resiliencia que no siempre son lo suficientemente eficaces como para proteger adecuadamente a la sociedad, lo cual se debe a los defectos sistémicos de los gobiernos que las aplican, ya que los objetivos económicos, civiles y ambientales no suelen converger adecuadamente (Escalera y Ruiz, 2011). Es de esta forma que los siguientes capítulos abordan tales aspectos.

El capítulo de Jesús Manuel Macías, denominado “El incremento de desastres y el rol del concepto de resiliencia”, se enfoca en analizar tal

concepto en un escenario social de alto riesgo autoinducido por efecto de una política economicista, pues la aplicación de las estrategias de resistencia al daño se encuentra en función de los intereses del Estado y los organismos internacionales, los cuales están generalmente enfocados en cuestiones financieras y productivas, antes que en consideraciones de bienestar social. Se observa una estrecha relación entre las estrategias públicas de control de los daños ante desastres naturales y el incremento en el beneficio económico de sectores empresariales del mercado de seguros y constructoras frente a este tipo de problemáticas. De las observaciones realizadas por el autor consta la relación de los graves daños de los desastres ambientales, especialmente los que se relacionan con la población más vulnerable y empobrecida debido a las limitantes que presentan los planes de resiliencia impuestos por organismos internacionales, mismos que han establecido paradigmas de trabajo que impiden también la disminución en los índices de carencia social, lo que genera mayores riesgos para los sectores con menos recursos económicos.

De acuerdo con lo que se comenta en este capítulo, la norma de protección a la vida que rige a la sociedad siempre se encuentra ceñida a las estructuras de poder económico, pues para el Estado la primera prioridad es maximizar el beneficio empresarial, mientras que la segun-

da es garantizar que tales actividades puedan mantenerse activas, aunque un desastre, un accidente o la misma población las amenace mediante acciones de resistencia civil.

Por ello es que el trabajo de Carlos Arturo Alonso Muñoz resulta esclarecedor y necesario, ya que en el capítulo intitulado “Criterios para la evaluación de resiliencia urbana: construyendo indicadores para la Estrategia de Resiliencia CDMX” se realiza un vasto análisis conceptual y metodológico de los principios necesarios para la implementación de una estrategia de resiliencia efectiva con indicadores que puedan medirse y evaluarse en función de las acciones tomadas para prevenir y disminuir los riesgos sociales provocados por los desastres ambientales. La propuesta de trabajo se basa en la revisión de diversos esfuerzos de análisis desarrollados por organismos internacionales enfocados en la resiliencia urbana. La metodología que aporta el autor busca crear una visión de resiliencia integral en cuanto a los múltiples y completos sistemas socioecológicos de la urbanidad contemporánea. De esta forma es necesario un sistema de vigilancia, de monitoreo y verificación de los alcances en los planes de resiliencia que la Ciudad de México pueda implementar.

Este esfuerzo de análisis permite inferir cuáles son los criterios de trabajo que el Estado debe llevar a cabo para poder salvaguardar a la población y de esta forma favorecer

un enfoque integral de evaluación ambiental. Esta información resulta relevante para realizar un contraste necesario con otras estrategias globales sobre el tema y que se enmarcan en el interés de fortalecer los mecanismos de acción estatales para disminuir los costos y riesgos del modelo productivo y económico de América Latina.

Es por ello que Alejandra Toscana Aparicio, en el capítulo denominado “De la atención de emergencias a la gestión del riesgo de desastres”, realiza una valoración cualitativa y cuantitativa de las estrategias mediante las cuales administraciones públicas en las regiones de América Latina, Asia y África se enfrentan a las distintas clases de desastres que suceden en zonas urbanas y rurales de sus respectivos territorios. Para ello la autora distingue entre las condiciones que facilitan que la población sea víctima de este tipo de situaciones de riesgo y los elementos necesarios para generar una cultura de prevención de vulnerabilidad socioambiental. En este sentido una visión de Estado más plural resultaría fundamental para garantizar un mínimo de seguridad a la sociedad.

Por lo antes expuesto, este libro apuesta por un análisis multidimensional enmarcado en las interacciones de la sociedad-naturaleza y los riesgos que suceden al impulsar modelos de vida destructivos para el ambiente en el que las políticas de sustentabilidad carecen de un enfoque integral económico,

social, político y cultural. Esta forma de comprender el ecosistema y sus interacciones con la humanidad han configurado un modelo de proyecto civilizatorio mediante la racionalidad, el cual ha llevado a las sociedades contemporáneas al borde de la destrucción de la vida en el planeta.

Los diferentes análisis realizados a lo largo de esta obra dejan como enseñanza que el concepto de *sustentabilidad* no es estático y tampoco es tan simplificado como se muestra en su interpretación clásica, sino que, al igual que su objeto de estudio, se trata de un tema vivo y en constante cambio que requiere observar a detalle las interrelaciones que subyacen en los intercambios del ser humano con la naturaleza.

Por ello, el principal objetivo de este libro es introducir a los lectores en propuestas de estudio sobre el tema desde perspectivas no tan comunes como la resistencia social ante la imposición de un falso modelo de sustentabilidad; la resiliencia como un elemento clave para concientizar sobre las interdependencias con el ecosistema y los elementos de fondo que permiten comprender el alcance de la transformación social.

Referencias

- Escalera Reyes, J. y E. Ruiz Ballesteros (2011), “Resiliencia socioecológica: aportaciones y retos desde la antropología”, *Revista de Antropología Social*, 20, pp. 109-135.
- Morandín Ahuerma, I. y Azamar Alonso, A. (2019), “Sustentabilidad y cultura”, en A. Azamar Alonso y J. Matus Parada (coords.), *Tendiendo puentes para una sustentabilidad integral* (pp. 24-59), México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Naredo, J. M. (1996), “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”, en F. Arias Goytre, I. Velázquez y J. L. Nicolás (coords.), *Primer catálogo español de buenas prácticas (I). Ciudades para un futuro más sostenible. Hábitat II* (pp. 7-18), Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- Wittmayer, J. M., F. Avelino, F. van Steenbergen y D. Loorbach (2017), “Actor roles in transition: Insights from sociological perspectives”, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, (24), pp. 45-56.

Acerca de los autores

Víctor Alarcón-Olguín

Doctor en Estudios Sociales con especialidad en Procesos Políticos. Profesor-investigador titular en el Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa. Investigador Nacional del SNI nivel II. Líneas de investigación: partidos políticos, procesos electorales y estudios legislativos en México y en perspectiva comparada.

Sonia Balderrama-Téllez

Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco. Labora en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), donde colaboró en el tema de discapacidad.

Víctor Manuel Delgado-Delgadillo

Candidato a doctor en Estudios Socioculturales de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, licenciado y maestro por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Profesor-investigador de tiempo completo de la licenciatura de Derecho en la Universidad Intercultural de San Luis Potosí. Ha participado en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el entonces Instituto Federal Electoral y posteriormente en el Centro Interactivo de Enseñanza, grupo ASI, diseñando reactivos para el área de Ciencias Sociales, en el Instituto de Evaluación e Ingeniería Avanzada en 2008 y 2011. Líneas de investigación: patrimonio cultural, políticas públicas y derecho.

Oscar Flores-Jáuregui

Es doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Profesor invitado del Departamento de Ciencias Sociales en esta misma institución, e integrante del Claustro Académico de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: calidad de la democracia y desempeño de las instituciones de rendición de cuentas.

Fidel García-Granados

Candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato. Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Iberoamericana León. Maestro en Política y Gestión Pública por el ITESO. Fundador y decano del Colegio Nacional de Abogados Municipalistas. Profesor de posgrado en la Universidad Iberoamericana, León. Líneas de trabajo: derecho ambiental, derecho municipal, ordenamiento territorial.

Neribell Valerio-Vite

Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco. Labora en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), donde colaboró en el tema de discapacidad.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 28 DE LA REVISTA LEGISLATIVA
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a todos los miembros de la comunidad académica a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada tres veces al año, en abril, agosto y diciembre y acepta escritos tanto en español como en inglés.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos, ensayos y notas se relacionarán con los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes),
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas),
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales),
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado, elecciones y partidos políticos,

transparencia y rendición de cuentas),

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales. Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpresiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán

firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.

PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados

en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

- En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:
 1. Publicación.
 2. Recomendación de correcciones y realización de éstas a consideración de los revisores y del Comité Editorial.
 3. No aceptación.
- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>).

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación cuatrimestral en enero, mayo y septiembre.

CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legis-

lativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos serán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo de 9 mil, así como tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3,000 palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.
- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de 10 puntos, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas o puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta Harvard-APA en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas, ejemplo: (López, 2007: 8-13). Es importante presentar la informa-

ción completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, tí-

tulo entre comillas, nombre de la revista en cursivas, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.

- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título, nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

revista.legislativa@congreso.gob.mx
guille.cesop@gmail.com

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

LEGISLATIVE JOURNAL OF SOCIAL AND PUBLIC OPINION STUDIES
N° 28, CALL OF PAPERS¹

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

The Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice a year, in June and December, and accepts papers in Spanish and English on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);

- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and
- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of

¹ In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with thrice a year publication date in mind (january, may and september).

EDITORIAL CRITERIA

- Papers or essays must be unpublished.
- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
- The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
- It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
- Articles and essays must be written in a minimum of 6 000 words and a maximum of 9 000 words.
- A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3 000 words and a maximum of 4 500 words. Notes are less profound on a topic than

articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.

- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
- For bibliographic references, the Harvard-APA citation style should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is should be written in the following form:

- Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
- Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
- Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
- Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
- Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

revista.legislativa@congreso.gob.mx
guille.cesop@gmail.com

In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

