

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 13 NÚM. 28 MAYO-AGOSTO DE 2020

ARTÍCULOS

*Derechos humanos y la seguridad social
en los programas de pensión no
contributiva en México*

Abigail Rodríguez-Nava
Carmelina Ruiz-Alarcón

*Financiamiento público a partidos políticos
en el Estado de México, ¿impulso a la
democracia partidaria?*

Rocío Grace Hernández-Tolentino
Celia Elena Pérez-Paredes

*El homeschooling en México: su regulación
y perspectivas de aplicación*

Alejandro Navarro-Arredondo
Carla Angélica Gómez-Macfarland

*Uso de tecnologías de información y
comunicación en las instituciones públicas
en México*

Luis Roberto Rivera-Aguilera
Julio César Rivera-Aguilera
Guadalupe Patricia Ramos-Fandiño

RESEÑA

*Las elecciones críticas de 2018. Un balance
de los procesos federales y locales en México*

Víctor Alarcón-Olguín



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. 28,
mayo-agosto 2020, es una publicación
cuatrimestral de la Cámara de Dipu-
tados a través del Centro de Estudios
Sociales y de Opinión Pública. Av. Con-
greso de la Unión 66, Edificio I, Primer
Piso, Col. El Parque, Ciudad de Méxi-
co, Tel. 5036 0000 ext. 55237, [http://
diputados.gob.mx/cesop](http://diputados.gob.mx/cesop), [revista.legis-
lativa@congreso.gob.mx](mailto:revista.legislativa@congreso.gob.mx). Editor respon-
sable: Alejandro López Morcillo. Reserva
de derechos al uso exclusivo versión
digital: 04-2017-110316100500-203,
ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por
el Instituto Nacional del Derecho de Au-
tor. Licitud de Título núm. 14502, Lici-

tud 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.

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 28 • MAYO-AGOSTO DE 2020

Presentación

7

ARTÍCULOS

Abigail Rodríguez-Nava

Carmelina Ruíz-Alarcón

Derechos humanos a la salud y a la seguridad social
en los programas de pensión no contributiva en México

13

Rocío Grece Hernández-Tolentino

Celia Elena Pérez-Paredes

Financiamiento público a partidos políticos en el Estado
de México, ¿impulso a la democracia paritaria?

43

Alejandro Navarro-Arredondo
Carla Angélica Gómez-Macfarland
El *homeschooling* en México:
su regulación y perspectivas de aplicación
77

Luis Roberto Rivera-Aguilera
Julio César Rivera-Aguilera
Guadalupe Patricia Ramos-Fandiño
Uso de las tecnologías de información y comunicación
en las instituciones públicas en México:
análisis desde la Ley General de Archivos
99

RESEÑA

Víctor Alarcón-Olguín
Las elecciones críticas de 2018. Un balance
de los procesos federales y locales en México
149

Content

VOLUME 13 • NUMBER 28 • MAY- AUGUST 2020

Presentation

7

ARTICLES

Abigail Rodríguez-Nava

Carmelina Ruiz-Alarcón

Human rights to health and social security in the programs
non-contributory pension in Mexico

13

Rocío Grece Hernández-Tolentino

Celia Elena Pérez-Paredes

Public financing of political parties in the State of Mexico,
impulse to parity democracy?

43

Alejandro Navarro-Arredondo
Carla Angélica Gómez-Macfarland
Homeschooling in Mexico:
its regulation and application prospects
77

Luis Roberto Rivera-Aguilera
Julio César Rivera-Aguilera
Guadalupe Patricia Ramos-Fandiño
Use of information and communication technologies
in public institutions in Mexico:
Analysis from the General Law of Archives
99

REVIEW

Víctor Alarcón-Olguín
The critical elections of 2018. A balance of federal
and local processes in Mexico
149

Presentación

La construcción de los derechos, las libertades y la equidad siguen siendo las metas indiscutidas dentro de toda sociedad que pretenda ser ubicada dentro del marco de las democracias realmente vigentes y actuantes. Desde luego, sus evidencias más tangibles y objetivas se manifiestan mediante la descripción y comparación de indicadores, con los cuales cuestiones como la impartición de justicia, el acceso al empleo estable o los niveles de pobreza o marginación en todos los órdenes se encuentren dentro de parámetros que nos muestren una atención eficaz por parte de los gobiernos e instituciones públicas sujetos a este tipo de evaluaciones, y con las cuales la propia ciudadanía puede tener una idea más precisa acerca de poder respaldar o no la continuidad de dichas políticas conforme a los mandatos legales y constitucionales que amparan a las autoridades electas.

De esta forma, el objetivo de las investigaciones científico-sociales permiten visualizar no sólo ámbitos descriptivos o de resultados, sino que vienen acompañadas de reflexiones necesarias de orden ético y hasta emocional, por cuanto el compromiso básico de la acción pública se asimila y se sostiene por una visión cada vez más integral a través de la cual se puedan atender las diversas aristas con las que los problemas de la población deben ser abordados.

El valor de tener entonces una noción interdisciplinaria e interactuante de la investigación con la realidad nos lleva a captar

plenamente la naturaleza de emprender la batalla por el conocimiento y que con sus logros seamos capaces de avanzar en la atención y respuesta precisa a las necesidades colectivas, especialmente desde el ámbito parlamentario, con la generación de mejores y más eficaces ordenamientos que coadyuven a dicho propósito.

La presente entrega de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* publicada por el CESOP de la H. Cámara de Diputados tiene la oportunidad de reunir un conjunto de trabajos que pueden considerarse como plenamente representativos de esta intencionalidad de diagnóstico y respuesta previamente señalados en los párrafos precedentes. De esta manera, sin eliminar la obvia intención de invitar a quien lee estas páginas a que se adentre en los contenidos específicos de los materiales aquí presentados, nos permitiremos indicar algunos méritos que destacan en cada uno de los mismos.

En primer término, se pone a consideración el artículo intitulado “Derechos humanos a la salud y a la seguridad social en los programas de pensión no contributiva en México”, elaborado por Abigail Rodríguez-Nava y Carmelina Ruiz-Alarcón, en donde se hace una exploración muy sugerente y pertinente para valorar el impacto de las acciones institucionales emprendidas por las diversas gestiones gubernamentales de los últimos sexenios en lo relativo al otorgamiento de apoyos a segmentos de la población en situación de vulnerabilidad.

Dichos programas de apoyo se basan en la premisa de que el recurso asignado se encuentra completamente a cargo del Estado, de ahí la importancia de que la población beneficiada no está obligada a realizar aportación alguna para poder garantizar la operación financiera o el acceso a los mismos. Con ello, las autoras nos acercan a un debate nada menor dentro de las concepciones actuales del bienestar, como la visión asistencialista de corto plazo (la cual pretende asumir que el otorgamiento de apoyos a la población es una política de emergencia y con plazos concretos) o bien tenemos que hablar de acciones públicas de atención permanente y para las cuales cualquier miembro de la población tendrá posibilidad de usarlas en caso de requerirlas.

El estudio se enfoca en los programas de salud y seguridad social donde la población atendida recibe apoyos económicos directos a efecto de tener posibilidad de acceder a la adquisición de alimentos, medicamentos o servicios varios, y los cuales complementan la atención directa que puedan recibir en los centros de salud u otros espacios similares. De esta forma, el texto ubica los niveles de respuesta ofrecidos por el Estado para cumplir cabalmente con sus obligaciones constitucionales y legales en materia de derechos humanos, donde particularmente segmentos de la población, como lo son en particular las personas mayores y las mujeres, se han visto regularmente afectados dentro de las prioridades a ser atendidas con los programas referidos.

De esta forma, resulta muy pertinente que el trabajo procure realizar una revisión amplia de los instrumentos internacionales que el país ha suscrito en lo relativo al cumplimiento de los derechos humanos en general, y en materia de salud y seguridad social en lo particular, además de llevar a cabo un recorrido alrededor de los diversos esquemas de atención que hubo en México antes de la actual administración, con lo que puede entonces establecerse una línea de sugerencias y acciones de utilidad y relevancia para la manera en que el Estado debe reenfocar sus prioridades en la materia, especialmente en el marco de la pandemia Covid-19 que asola al mundo actualmente.

El segundo trabajo que integra el presente número lleva por título “Financiamiento público a partidos políticos en el Estado de México, ¿impulso a la democracia paritaria?”, a cargo de Rocío Grece Hernández-Tolentino y Celia Elena Pérez-Paredes, cuya ruta de exposición se centra en abordar el impacto de las llamadas acciones afirmativas desarrolladas desde el ámbito de la aplicación del gasto asignado por mandato legal y determinación interna de los partidos políticos en materia de empoderamiento y participación política de las mujeres.

Si bien el estudio de caso se centra en una entidad federativa del país, cabe destacar que lo es con una de gran incidencia en el padrón y representación poblacional, tanto local como nacional, como lo es el Estado de México. De esta manera, el trabajo aborda

la incidencia del marco normativo, de los recursos y programas aplicados para llevarlos a cabo, con lo cual llega a una conclusión sólida relativa a corroborar un impacto de asociación positiva entre el nivel de financiamiento aplicado por las organizaciones partidistas y los incrementos progresivos en materia del número de mujeres que han sido electas para el congreso local de la entidad.

Pero a la par de incursionar en el proceso de la representación descriptiva, el trabajo explora de manera específica los impactos en el ámbito sustantivo de dicha representación, por cuanto valora, una vez presentes en el espacio legislativo, la participación de las mujeres electas y colocadas en el quehacer de la proposición y aprobación de iniciativas, lo cual refleja entonces un mayor impacto dentro de la vida política y pública en general. Los resultados muestran tendencias que se mueven entre la asociación positiva y negativa de la hipótesis a comprobar cuando se revisa el desempeño de cada partido político por separado y en su conjunto.

Al darse estas variaciones en materia de impacto y desempeño, el trabajo nos muestra que no hay un factor lineal entre gasto y representación, debido esencialmente a que el número de las mujeres electas depende primero de la decisión del electorado, lo cual impacta evidentemente en la distribución de escaños, lo que lleva entonces a valorar que el éxito del financiamiento depende precisamente de las condiciones con que se haya dado —por ejemplo— la selección de candidatas y el nivel de votación obtenido, y que funcionan entonces como variables independientes adicionales que deben ser considerados dentro del modelo propuesto, además de que valdría la pena generar un segundo modelo orientado a valorar por separado el avance y presencia de las mujeres en los espacios deliberativos y de decisión dentro del cuerpo legislativo.

El tercer trabajo que se entrega a la consideración de las y los lectores es el realizado por Alejandro Navarro-Arredondo y Carla Angélica Gómez-Macfarland, que se denomina “El *homeschooling* en México: su regulación y perspectivas de aplicación”, el cual es una contribución *sui generis* dentro del ámbito de las políticas educativas existentes en México, ya que, como se destaca en su análisis, la “escuela en casa” había sido considerada una opción de

orden marginal y sólo hallada en contextos muy particulares, como aquellas derivadas del aislamiento geográfico y las asociadas con contextos socioculturales o religiosos. Esto resalta que este tipo de estrategias educativas ha carecido de una construcción y aplicación pedagógica aplicable para los niveles educativos básico y medio, mientras que al llegar a los niveles superiores se les llega a confundir con los esquemas de educación a distancia y de autoformación. La clave de los modelos de escuela en casa es el papel central de mentoría desempeñado por los padres o las madres, quienes asumen el rol de instruir con base en sus capacidades y conocimientos, los cuales deben ser suficientes para que las y los menores puedan ser certificados mediante evaluaciones globales sobre las asignaturas que componen el currículum o plan de estudios aprobado por la autoridad educativa.

Lo revisado dentro del trabajo revela que hay vacíos considerables para regular estas actividades, lo cual hace que México se muestre rezagado en comparación con otras naciones. A partir de la realización de entrevistas se encontró que existe una amplia aceptación al modelo por parte de los padres y madres de familia, pero se señala en general que se desea contar con él con un amplio margen de libertad para desarrollarlo junto con sus hijos e hijas.

Por otra parte, el artículo abre una veta de lectura alterna por cuanto nos permite considerar la situación actual de la pandemia del virus Covid-19, misma que ha derivado en la implementación de acciones educativas a distancia, las cuales son inviables económicamente para muchas familias, por lo que estrategias de este tipo permitirían que los padres y madres valoren si pueden asumir la responsabilidad de encargarse por entero de la educación de sus hijos en tales circunstancias, donde se observan con claridad las limitaciones existentes para dotar de un equipo de cómputo o el acceso a un televisor a cada integrante de la familia en edad escolar.

Como un cuarto trabajo de este número se integró el documento “Uso de las tecnologías de información y comunicación en las instituciones públicas en México: análisis desde la Ley General de Archivos”, realizado por Luis Roberto Rivera-Aguilera, Julio César Rivera-Aguilera y Guadalupe Patricia Ramos-Fandiño, el cual se

destaca por su análisis de los elementos y procesos invertidos desde el Estado mexicano para regular y avanzar en el desarrollo de una política de acceso a la información y la rendición de cuentas pública, gracias a la presencia de leyes e instituciones con capacidades fuertes en sus exigencias de cumplimiento para todas las partes responsables (autoridades y ciudadanía).

Si bien se parte del estudio de la Ley General de Archivos aprobada en 2019, la autora y los autores del texto recorren de manera específica las implicaciones que dicho dispositivo normativo genera para las diversas entidades públicas y de qué manera se abre un paradigma significativo con respecto al uso de las tecnologías de acceso a la información y comunicación (TIC's), por lo que mediante el desarrollo de una encuesta aplicada a una cantidad relevante de entes públicos estatales, la investigación revela que mucho del éxito potencial de este proceso dependerá de los niveles de inversión pública que pueda destinarse a efecto de solventar las exigencias crecientes en materia informativa de la sociedad, la actualización continua de las plataformas y medios digitales, así como seguir avanzando en la gestación de verdaderas redes a lo largo y ancho del país, para que existan sistemas de información que puedan estar interconectados en todos los niveles y ámbitos de la actividad pública.

Por último, el presente número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* se cierra con una reseña a cargo de Víctor Alarcón-Olguín en torno al proceso electoral federal y local de 2018, donde se abordan las contribuciones del libro coordinado por los doctores Francisco Oniel Díaz Jiménez, Vanessa Góngora Cervantes y Miguel Vilches Hinojosa.

Invitamos a las lectoras y los lectores a incursionar directamente en los materiales aquí expuestos en sus líneas más generales. Sin duda, el juicio experto y la retroalimentación que podamos recibir es un punto siempre importante para cumplir con la meta que la publicación tiene señalada como su directriz central: contribuir a la generación de conocimientos útiles que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas y la toma eficaz de decisiones políticas por parte de los actores públicos y la ciudadanía.

Enrique Esquivel Fernández

Derechos humanos a la salud y a la seguridad social en los programas de pensión no contributiva en México

*Abigail Rodríguez-Nava**

*Carmelina Ruiz-Alarcón***

Resumen: El propósito de esta investigación es analizar el programa de pensión no contributiva del gobierno federal mexicano en sus distintas versiones, en relación con dos derechos humanos que se incluyen, implícita o explícitamente: el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social. Los programas de pensiones no contributivas pueden considerarse una acción afirmativa por parte de los Estados, que intenta reducir las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran las personas adultas mayores. Este análisis es relevante porque permite identificar tanto los elementos de acierto como las debilidades del programa en sus distintas versiones, lo que puede contribuir a mejorar sus reglas de operación para hacerlas más acordes con el enfoque de derechos humanos.

Palabras clave: derechos humanos, desarrollo social, personas adultas mayores, pensión no contributiva.

* Abigail Rodríguez-Nava. Doctora en Ciencias Económicas por la UAM y Maestra en Derechos Humanos y Democracia por Flacso-México. Profesora investigadora titular C del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-Conacyt Nivel II. Correo: arnava@correo.xoc.uam.mx

** Carmelina Ruiz-Alarcón. Doctora en Ciencias Económicas por la UAM. Profesora de tiempo completo titular C de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Veracruzana. Reconocimiento a Perfil Deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, PRODEP-SEP. Correo: carmeruiz@uv.mx

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 13, núm. 28, mayo-agosto 2020, pp. 13-41. Fecha de recepción: 19 de junio de 2020. Fecha de aceptación: 6 de septiembre de 2020.

Human rights to health and social security in the programs non-contributory pension in Mexico

Abstract: This research aims to analyze the non-contributory pension program of the Mexican governments, in the different versions, concerning two human rights that are implicitly or explicitly included: the right to health and the right to social security. Non-contributory pension programs can be considered an affirmative action by States that try to reduce the conditions of vulnerability in which older adults live. This analysis is relevant because it allows identifying both the elements of success and the weaknesses of the program in its different versions, which can contribute to improving its operating rules to make them more in line with the human rights approach.

Keywords: human rights, social development, older adults, non-contributory pension.

Introducción

En el marco de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, los esquemas de pensiones no contributivas pueden considerarse una acción afirmativa que pretende reducir las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran las personas adultas mayores. El primer antecedente de dichas pensiones por parte del gobierno federal mexicano se encuentra en el “Programa 70 y Más” que tuvo vigencia en el periodo 2007-2012, cuyos objetivos eran: “contribuir a la protección social de los adultos mayores de 70 años y más” e “incrementar el ingreso de los adultos mayores de 70 años y más, así como aminorar el deterioro de su salud física y mental” (Sedesol, 2010). Con esos objetivos se ofrecía un apoyo económico de 500 pesos entregados bimestralmente, un apoyo de pago de marcha (defunción) por 1,000 a las personas designadas por el beneficiario, apoyos sociales (participación voluntaria en grupos de crecimiento, campañas de orientación social y jornadas informativas) y acciones de protección social: identificación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) (que ofrece descuentos en diferentes servicios públicos y privados) y la promoción para acceder a los servicios de salud.

A partir de 2013 inició el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) con la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Originalmente, los objetivos del programa fueron: “Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social” e “incrementar los ingresos y contribuir a disminuir el deterioro de la salud física y mental de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante el otorgamiento de apoyos económicos, así como de participación y protección social”.

Más recientemente, desde 2019, opera el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM), tiene como objetivos: “La población adulta mayor, indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más mejorar su situación de protección social” y “Entregar una pensión a la población adulta mayor indígena de 65 años o más de edad, y a la población adulta mayor no indígena de 68 años o más de edad, para que así cuente con garantía y acceso al derecho a la protección social”.

El propósito de esta investigación es examinar la atención de dos derechos humanos: el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social, que se prevén implícita o explícitamente en los programas de pensión no contributiva del gobierno federal mexicano. Este análisis es relevante porque permite identificar tanto los elementos de acierto como las debilidades del programa en sus distintas versiones, lo que puede contribuir a mejorar sus reglas de operación para hacerlas más acordes con el enfoque de derechos humanos. El documento se estructura de esta forma: en la siguiente sección se presentan brevemente las características de la inclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas; a continuación se exponen elementos generales de contraste entre las distintas versiones de los programas de pensiones no contributivas; más adelante se analiza el alcance para garantizar el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social, y finalmente se exponen algunas recomendaciones y conclusiones.

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, se precisaron algunos principios que deben regir tanto en el disfrute de los derechos como en el conjunto de obligaciones de los Estados en la materia. Estos principios básicos son la igualdad y no discriminación y la igualdad de género. Posteriormente, se agregaron los principios de participación, mecanismos de exigibilidad, coordinación interinstitucional y capacitación en derechos humanos. Estos principios se encuentran contenidos en las Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos y las Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Formalmente, el enfoque de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos surge en 1993 con la Declaración y Programa de Acción de Viena, resultante de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada el mismo año, donde se reconoció la universalidad de los derechos humanos, los Estados adquirieron el compromiso de construir las políticas públicas que aseguren el disfrute de esos derechos, y se aceptaron como pertinentes e indispensables los instrumentos jurídicos internacionales de protección (ONU, 1993).¹

El contraste entre el enfoque tradicional de políticas públicas y el basado en derechos humanos queda claro si se comparan algunos de sus elementos clave, como se muestra en el Cuadro 1. Al respecto, habría que destacar que el nuevo enfoque no prioriza unos derechos sobre otros, en el entendido de que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles. Asimismo, es importante destacar que el núcleo esencial de los derechos que los Estados deben garantizar se encuentra contenido en los tratados universales en la materia.

¹ De acuerdo con la Introducción, realizada por Navin Pillay, a la Declaración y Programa de Acción de Viena, su adopción hizo posible la aprobación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Sociales para la denuncia de estos derechos a partir del año 2013, lo que se suma al ya existente Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1979; y fue preludeo también de la creación de la Corte Penal Internacional y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Cuadro 1. Contraste de enfoques de políticas públicas

	<i>Enfoque tradicional de políticas públicas</i>	<i>Enfoque de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos</i>
Definición de objetivos	Se orienta por las necesidades insatisfechas de las personas en el interés de lograr el bienestar y el progreso económico y social.	Se orienta a partir del reconocimiento de los derechos humanos y las obligaciones del Estado para su ejercicio efectivo.
Priorización de objetivos	Las metas son priorizadas en función de los objetivos económicos y sociales.	Los objetivos no pueden priorizarse, todos son necesarios, indivisibles e interdependientes; sin embargo, sí se enfatiza el interés en satisfacer el contenido esencial del derecho.
Medios de satisfacción	Las necesidades pueden satisfacerse por los bienes y servicios que provee el mercado, y por programas de filantropía y asistencia social.	Los derechos se satisfacen con medidas estructurales que empoderen a la población.
Participación social	Es una estrategia de organización, operación y legitimidad.	Es una cualidad presente como objetivo y estrategia.
Implicaciones o interacciones	Sólo genera compromisos y obligaciones de corto plazo en el sector, entidad u organismo de gobierno que promueve la política.	Genera compromisos y obligaciones de largo plazo en toda la sociedad. Implica generar estrategias transversales en los distintos niveles de gobierno.
Criterios de evaluación	Eficacia, eficiencia, análisis costo-beneficio, análisis de rentabilidad.	Eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, participación, impacto.

Fuente: Adaptado de Barahona (2006) y Giménez y Valente (2010).

Los programas federales de pensiones no contributivas en México

En México los principales marcos normativos sobre los derechos de las personas adultas mayores son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos en México de junio de 2011 consideró al menos los siguientes aspectos benéficos: la ampliación del conjunto de derechos humanos, así como de la titularidad de los derechos, la especificación de las obligaciones de las autoridades (sobre todo en cuanto a su respeto, protección y garantía), el fortalecimiento de las instituciones de protección, y la vinculación entre la defensa de los derechos y las políticas públicas (Salazar, 2012). No obstante, respecto a los derechos de las personas adultas mayores, la Constitución no hace referencia explícita, sólo a través del artículo 1° se reconocen los derechos humanos de todas las personas y se prohíbe la discriminación, entre otras causas, por motivos de edad.

En el año 2002 se crea la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la cual está dirigida a las personas con edades a partir de los 60 años. En el Cuadro 2 se comparan los derechos reconocidos por la Organización de Estados Americanos (OEA) a partir de la Convención Interamericana de 2015 y los que se reconocen en México. Particularmente resalta que en nuestro caso no se considera el derecho al cuidado, pero sí “la asistencia social”, la cual es definida por la misma ley como: “El conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.” Más específicamente, el artículo 5 precisa que la asistencia social incluye los siguientes sub-derechos: “a) A ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia; b) A ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades; y c) A ser sujetos de programas para

tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.” Claramente, el derecho a la asistencia social se dirige más bien a mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad.

Como se observa en el cuadro siguiente, son varios los derechos que no se hacen explícitos en la legislación mexicana ni en las reglas de operación de los programas de pensiones no contributivas, aunque varios de ellos se consideran implícitos. En el análisis que se efectúa a continuación solamente se examinan dos de ellos: protección y promoción de la salud, y la seguridad social.

Al examinar las reglas de operación de las distintas versiones del programa federal de pensión no contributiva se encuentran aciertos y algunas debilidades. En la primera versión del programa destaca como elemento positivo la intención de introducir indicadores para evaluar el cumplimiento de sus objetivos; no obstante, también resalta la limitación que establece el programa en cuanto a cobertura, sólo se destina a las personas con edades a partir de los 70 años, que residan en localidades de hasta 30 mil habitantes y que no cuenten con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, pero no exenta del beneficio a las personas que cuenten con pensión contributiva.

En la versión del 2012 se realizan cambios importantes en el programa. La principal modificación fue respecto a la cobertura: se planeó realizar la inclusión de todas las personas sin importar el tamaño de la localidad de residencia, aunque priorizando las regiones de mayor pobreza, además junto con la exclusión de quienes cuenten con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, también se agregó la exención del beneficio a quienes cuentan con alguna pensión por jubilación (aunque no se especificaron limitaciones respecto al monto de ésta). Además, se agregó el apoyo para la participación en el sistema financiero nacional a través del pago mediante tarjeta bancaria y el pago de comisiones asociadas de hasta 300 pesos al año.

El PPAM del 2013, desde su origen, excluye como beneficiarios a quienes reciben pensión contributiva y a quienes reciben el apoyo

Cuadro 2. Comparativo de los derechos reconocidos para las personas adultas mayores (Convención Interamericana, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y Programas de pensiones no contributivas del gobierno federal mexicano)

<i>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores</i>	<i>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores</i>	<i>Programas de pensiones no contributivas</i>
1. Igualdad y no discriminación por razones de edad.		
2. A la vida y a la dignidad en la vejez.	A la integridad, dignidad y preferencia (incluye vida con calidad y derecho de protección).	
3. A la independencia y a la autonomía.		
4. A la participación e integración comunitaria.	A la participación.	
5. A la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia.		
6. A no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.		
7. A brindar consentimiento, libre e informado en el ámbito de la salud.		
8. A un sistema integral de cuidados de largo plazo.		Proporcionar seguridad social para proteger el bienestar económico de la población en pobreza o con carencias, a través de un apoyo económico.
9. A la libertad personal.		
10. A la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información.		

11. A la nacionalidad y a la libertad de circulación.		
12. A la privacidad y a la intimidad.		
13. A la seguridad social.	A la asistencia social.	Apoyos para la protección social.
14. Al trabajo.	Al trabajo.	
15. A la salud.	A la salud, alimentación y a la familia.	Apoyos para aminorar el deterioro de la salud física y mental.
16. A la educación.	A la educación.	
17. A la cultura.		
18. A la recreación, al esparcimiento y al deporte.		
19. A la propiedad.		
20. A la vivienda.		
21. A un medio ambiente sano.		
22. A la accesibilidad y a la movilidad personal.	Al acceso a los servicios.	
23. A la participación en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los demás (derechos políticos).		
24. De reunión y de asociación.		
25. Integridad en situaciones de riesgo y emergencias humanitarias.		
26. Igual reconocimiento como persona ante la ley.	A la certeza jurídica.	
27. Acceso a la justicia.	A la denuncia popular.	Apoyos para su incorporación al Sistema Financiero Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales.

del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Es importante subrayar que, a partir de los objetivos del programa, se distingue su vinculación con la atención de dos derechos: la protección y promoción de la salud, y la seguridad social. Este nuevo programa estableció entre sus acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental la promoción de los derechos humanos, particularmente los referentes a adultos mayores, el desarrollo personal, el cuidado del medio ambiente, y la creación y el desarrollo de comités comunitarios. Es importante destacar que en la versión 2013 del programa sólo se hace una alusión a los derechos humanos como una actividad de promoción, pero no como característica o particularidad del programa. Debe también resaltarse que el programa pretende otorgar a los adultos mayores “protección social”, que se define como: “las intervenciones públicas para ayudar a las personas, familias y comunidades vulnerables a manejar el riesgo a través de dos componentes: el aseguramiento y la asistencia social. Las primeras, están dirigidas a proteger a las personas ante posibles pérdidas del ingreso. Las segundas, están orientadas al desarrollo de capital humano y físico, lo que incluye la promoción y financiamiento de la operación de Casas de Día para la población Adulta Mayor” (Sedesol, 2013).

La segunda versión de este nuevo programa, correspondiente al 2014, introdujo los siguientes cambios: con respecto a la cobertura, delimita con precisión el monto máximo de la pensión contributiva que pueden recibir quienes sean beneficiarios del apoyo, en 1,092 pesos mensuales; y los apoyos económicos se fijan en 580 pesos mensuales y 1,160 pesos por pago de marcha. Además, en esta versión se introduce explícitamente el “enfoque de derechos” del programa con el objeto de generar las condiciones para el acceso equitativo a los beneficios que otorga, especialmente se establece el fomento de los derechos de las personas con discapacidad, los jóvenes y los miembros de comunidades indígenas.

Las versiones 2015 y 2016 del programa se caracterizan por la incorporación de dos elementos: en materia de derechos humanos se incluye que el programa operará conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y

con apego a criterios de igualdad y no discriminación; asimismo, se resalta la incorporación como beneficiarias a las personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas. Ambas versiones también incluyen la adopción del Sistema de Focalización para el Desarrollo (Sifode) para la integración del padrón de beneficiarios. En la versión que inicia en 2019, el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM) incrementa el monto del apoyo económico a 1,275 pesos mensuales entregados bimestralmente para todas las personas mayores de 68 años y para personas indígenas mayores de 65 años.

Por otra parte, los datos correspondientes a los recursos destinados al programa y el número de personas beneficiadas muestran en términos generales un crecimiento importante de los recursos y de su cobertura. Esta información se presenta en el Cuadro 3.

Hasta el 2012 estuvo vigente el programa 70 y Más. En los años de vigencia del PPAM, el mayor aumento de los recursos ocurrió en 2014, con un crecimiento real de 46.22%, lo que se explica por el aumento de la cobertura al limitar el ingreso mínimo que pueden recibir las personas adultas mayores para ser beneficiarias del programa; sin embargo, ocurrió una reducción del presupuesto en 2015 y, sobre todo, el amplio incremento en 2019, que corresponde a la inclusión de todas las personas adultas mayores, reciban o no una pensión contributiva. Es importante destacar que solamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2012 se indicó que los gastos de operación del entonces programa 70 y Más no deberían exceder de 4% de los recursos totales asignados; sin embargo, no hay referencias sobre estos límites en las últimas versiones.

Derechos a la salud y a la seguridad social en el PPAM y en el PBPAM

A continuación, se analizan el derecho a la protección y a la promoción de la salud y el derecho a la seguridad social. Para ello se contrastan los estándares internacionales de los instrumentos vinculantes y no vinculantes con la Ley de los Derechos de las

Cuadro 3. Población beneficiada y recursos destinados al Programa 70 y Más (años 2010 al 2012), Programa de Pensión para Adultos Mayores (años 2013-2018) y Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019-2020)

Año	Población beneficiada			Recursos destinados			Tasa de crecimiento anual
	Mujeres	Hombres	Total	Pesos corrientes	Pesos constantes (junio 2018=100)		
2010			2,105,306	13,205,270,000.00	18,146,290,074.29		
2011			2,149,024	13,287,220,934.00	17,679,636,878.55		-2.57
2012	1,721,483	1,335,333	3,056,816	18,821,205,682.00	24,002,455,792.81		35.76
2013				23,772,297,990.00	29,125,851,443.19		21.35
2014	3,085,295	2,171,865	5,257,160	36,064,983,536.00	42,588,687,997.41		46.22
2015			5,554,648	36,829,939,448.00	42,278,298,175.22		-0.73
2016			5,440,106	39,486,540,525.00	44,205,956,067.35		4.56
2017				35,533,327,649.90	37,417,824,110.29		-15.36
2018				34,311,258,347.50	34,143,273,442.16		-8.75
2019			8,000,000*	110,417,940,220.00	106,891,586,772.38		213.07
2020				129,350,335,993.00	121,516,187,391.85		13.68

Nota: Población potencial.

Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval para la población beneficiada, y datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

Personas Adultas Mayores (LDPAM) y las reglas de operación de los programas de pensión no contributiva. Los elementos de contraste son las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos: garantizar, proteger, promover y respetar, y los elementos institucionales que deben caracterizar las acciones que los Estados emprendan para satisfacer cada obligación: disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad. Después de este análisis se sugieren algunas recomendaciones que los programas de pensiones no contributivas debieran incluir para ser cercano a la perspectiva de derechos humanos.

Sub-derecho a la protección y a la promoción de la salud

El derecho a la salud es ampliamente reconocido en todo el mundo e incluye a las personas adultas mayores. Entre los instrumentos vinculantes que consideran este derecho se encuentran: el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), del 16 de diciembre de 1966; la Observación General 14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, del 11 de agosto de 2000; la Observación General 6 “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”, del 24 de noviembre de 1995; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, del 17 de noviembre de 1988; y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, del 16 de junio de 2015.

Además de los contenidos esenciales y obligaciones para los Estados en materia de salud, descritos en el Cuadro 4, otros instrumentos internacionales no vinculantes han especificado los elementos mínimos que incluye el derecho a la salud en personas adultas mayores. Por ejemplo, la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de la Organización de las Naciones Unidas del 2011 resalta la importancia de considerar una visión integral de la salud basada en la prevención, la curación y la rehabilitación, tanto física

Cuadro 4. Sub-derecho a la salud. Obligaciones del Estado y elementos institucionales

Estándar

Obligación de garantizar

La persona mayor tiene derecho a preservar su salud física y mental, sin ningún tipo de discriminación.

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

La salud debe considerarse como un bien público.

Obligación de proteger

Los Estados deben introducir medidas de protección a la salud, lo que incluye acciones de prevención y rehabilitación.

Establecer la legislación necesaria para que los responsables y el personal de servicios de cuidado a largo plazo respondan administrativa, civil y/o penalmente por los actos que practiquen en detrimento de la persona mayor.

Obligación de promover

Los Estados deben establecer acciones para promover, mantener y restablecer la salud de la población.

Deben promover la investigación y la información en salud.

Deben informar sobre las medidas de prevención de enfermedades, así como de la disponibilidad de los bienes y servicios de salud.

Los Estados deben promover el mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente.

Los Estados deben fomentar una actitud positiva hacia la vejez, un trato digno, respetuoso y considerado hacia la persona mayor.

Obligación de respetar

Los Estados deben abstenerse de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. Deben abstenerse de negar o limitar el acceso a los bienes y servicios de salud, o de seguir prácticas discriminatorias contra las personas, o de impedir o negar cuidados preventivos, prácticas curativas o medicinas tradicionales.

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos oficiales.

<i>Instrumento internacional</i>	<i>CPEUM, LDPAM</i>	<i>Programas de Pensiones No Contributivas (PPNC)</i>
<p>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, CIPDPM (arts. 12 y 19).</p> <p>PIDESC (Art. 12).</p>	<p>Derecho a la prestación pública de servicios de salud, integrales y de calidad (LDPAM, art. 18).</p>	<p>Acciones para la protección social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover el acceso a los servicios de salud. - Promover el cuidado de la salud.
<p>Protocolo de San Salvador (art. 10).</p>		
<p>Observación General 6 del PIDESC (arts. 34 y 35).</p> <p>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 19).</p>	<p>El Estado mexicano debe realizar gestiones para proteger a los grupos de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad (LDPAM, art. 18).</p>	<p>Se indica que se promoverá el acceso a los servicios de salud y que se promoverá el cuidado de la salud.</p>
<p>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 12).</p>		
<p>Observación General 14 del PIDESC (art. 37).</p> <p>PIDESC (art. 12).</p>	<p>Los adultos mayores tienen derecho a recibir cursos de capacitación para el autocuidado de la salud, y así ser más independientes (LDPAM, art. 18).</p> <p>Promover el acceso a los servicios de salud (PPAM)</p>	<p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover el cuidado de la salud. - Promover la capacitación de las y los cuidadores.
<p>Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 32).</p>		
<p>Observación General 14 del PIDESC (arts. 33 y 34).</p>	<p>No se indica.</p>	

como psicológica, destinada a preservar la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores. Asimismo, destaca la necesidad de que los Estados actualicen periódicamente las estadísticas de salud de este sector de la población, para contar con diagnósticos precisos sobre sus necesidades, considerando sobre todo las diferencias de edad y sexo en la población de adultos mayores (ONU, 2011: arts. 33, 47-60).

En México, el artículo 4 de la Constitución reconoce el derecho a la salud de toda persona, y lo hace en el caso de las personas indígenas (artículo 2), de la población infantil (artículo 4) y de los trabajadores (artículo 123). Otros instrumentos normativos relacionados son La Ley General de Salud, que la define como el “estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”; también reconoce entre los servicios básicos de salud la atención médica a los adultos mayores (Congreso de la Unión, 1984: art. 1bis y art. 27). En la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se establece la prohibición de la discriminación por razones de edad (Congreso de la Unión, 2003: art. 1); debe señalarse que anteriormente esta ley hacía explícita la protección a las personas adultas mayores. El artículo 12, derogado en 2014, señalaba el deber de las autoridades federales de establecer medidas positivas y compensatorias en favor de las personas mayores de 60 años para: “garantizar el acceso a los servicios de atención médica y seguridad social..., procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos (apoyo financiero, ayudas en especie, capacitación para el trabajo y creación de empleos),... y asesoría jurídica gratuita, así como la asistencia de un representante legal cuando el afectado lo requiera”.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) reconoce ampliamente el derecho a la salud, sobre todo se distingue por considerar el autocuidado y el cuidado. Respecto al primero, destaca el otorgamiento de cartillas de salud y autocuidado, cuya finalidad es que las personas identifiquen su estado de salud y lleven un control de acciones para corregir las enfermedades; también destaca la intención de ofrecer cursos de capacitación en materia de salud a los adultos mayores para promover el autocui-

dado. En relación con el cuidado, la LDPAM destaca que en el caso de que los adultos mayores reciban este bien por su familia o por instituciones especializadas públicas o privadas, el cuidado debe incluir: “el derecho de ser examinados cuando menos una vez al año, para el mantenimiento de su salud y recibir los tratamientos que requieran en caso de enfermedad; ser sujetos de la confidencialidad y participación en las decisiones que sobre su estado de salud se generen; (y el) derecho a una nutrición adecuada y apropiada” (LDPAM, 2002: art. 18). Respecto al derecho a la salud, el PPAM considera entre sus acciones: promover el acceso a los servicios de salud y el cuidado de la salud de los adultos mayores, fomentar la capacitación de las personas cuidadoras, y la atención de la población a través de casas de día.

Si se consideran las obligaciones del Estado mexicano en cuanto al derecho a la salud de los adultos mayores, así como las observaciones sugeridas por los instrumentos no vinculantes, es recomendable generar las siguientes estrategias y acciones:

Con relación a la obligación de establecer dichas garantías, se requiere asegurar que la población de adultos mayores obtenga la atención a su salud, tanto preventiva como los tratamientos para la curación de enfermedades y tratamientos de rehabilitación, así como la plena disponibilidad de los bienes y servicios asociados a la salud, como personal especializado, medicamentos, aparatos y equipos, e instalaciones apropiadas. También se requiere establecer acciones para lograr el reconocimiento, aceptación y uso de la medicina tradicional, así como vigilar que los procedimientos y acciones médicos sean compatibles con la identidad cultural de la población.

El tema del cuidado debe entenderse en sentido amplio. Como se señaló anteriormente, en la legislación mexicana se considera limitadamente el cuidado a través de la LDPAM, y en el PPAM se asocia el cuidado al derecho a la salud. Una de las formas de hacer efectivo este derecho en el tema de salud es la extensión de los servicios de atención a la población a cualquier horario; en la estrategia actual, los centros INAPAM funcionan como Casas de día, y en ellos se ofrece atención médica básica, pero en horarios limitados; la atención

médica solamente queda en el nivel básico porque se limita a la revisión general y externa de la condición de salud de las personas. Si bien el PPAM señala entre sus acciones “promover el acceso a los servicios de salud” y “promover el cuidado de la salud”, sería conveniente diseñar protocolos de acción específicos para canalizar a la población a centros de atención de la salud especializados.

Además, se requiere coordinar los distintos programas y acciones con el marco jurídico, en especial unificar el criterio de edad porque la población que se considera “adulto mayor” en algunos casos como en la LDPAM es aquella que tiene 60 años de edad o más, mientras que en el PPAM se considera a las personas que tienen 65 años de edad o más. También es importante vincular la legislación nacional para unificar y hacer explícito el derecho a la salud en los adultos mayores, especificando sus requerimientos especiales.

En la obligación de proteger se necesita incluir procedimientos jurídicos efectivos y de fácil acceso para los demandantes, que protejan los derechos de los adultos mayores. El PPAM podría incluir, por ejemplo, mecanismos explícitos que permitan a la población establecer quejas en casos de incumplimiento de las obligaciones del Estado, que existan procedimientos efectivos para dirimir controversias, y procedimientos de respuesta y reposición de daños, rápidos y confiables.

En la promoción de la salud se requiere establecer programas de sensibilización a la población, que permitan el reconocimiento de las contribuciones de las personas adultas mayores a la sociedad y que propicien la concientización de sus derechos. La Declaración de Río de 2013 sugiere en este aspecto: crear programas de educación para las personas de todas las edades, incluidos los cuidadores informales, sobre los derechos de los adultos mayores; incrementar la difusión de la importancia de generar y mantener una cultura de cuidado; establecer estándares de cuidado y mecanismos eficientes para su supervisión, aun en el hogar; y fortalecer los esquemas de seguridad social para que los ingresos sean suficientes y permitan a las personas que necesitan cuidados tomar las mejores decisiones. Como en el caso de la obligación de garantizar, se requiere que el PPAM precise cuáles son las acciones para aminorar el deterioro

de la salud física y mental y en qué consisten las actividades de la red social.

Sub-derecho a la seguridad social

Los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social son: el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, que en su artículo 9 establece “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”, y la Observación General No. 9 del PIDESC en la que se precisa que el objeto de la seguridad social es preservar la dignidad humana cuando existen circunstancias que les priva a las personas de sus capacidades para ejercer plenamente sus derechos; y establece que incluye el derecho a recibir prestaciones sociales en efectivo o en especie, que les proteja contra: “a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”. Otros instrumentos no vinculantes que han subrayado el derecho a la seguridad social son: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en el artículo 22 establece que: toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”, y la Conferencia Internacional del Trabajo, de 2001, en la que se afirmó que la seguridad social es “un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social”.

En el caso de las personas adultas mayores, el artículo 25 establece que toda persona tiene “derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. Asimismo, la Observación General 6 del PIDESC, sobre los derechos de las personas de edad, señala que la seguridad social es la protección contra “todos los riesgos que ocasione la pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas” (ONU, 1995:

arts. 20, 21, 26-30). También en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad social, el Convenio No. 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y el Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967), se establece que los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer sistemas de seguros de vejez obligatorios, a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales. Y en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015 se señala el “derecho de las personas mayores de recibir un ingreso para una vida digna, a través de los sistemas de seguridad social... y otros mecanismos de protección social” (OEA, 2015: art. 17). En el Cuadro 5 se examinan las obligaciones del Estado respecto a la seguridad social para las personas adultas mayores y los elementos institucionales del derecho.

En el derecho a la seguridad social para personas adultas mayores el PPAM es más cercano al cumplimiento de los estándares internacionales debido a que el mismo objetivo del instrumento se concentra en “dotar de esquemas de seguridad social a la población carente o en pobreza”. No obstante, hay varios elementos que deben mejorarse, entre ellos se encuentra la determinación y conveniencia del recurso monetario que se otorga; la inexistencia de mecanismos que aseguren que las mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad —entre el núcleo de población al que se dirige el programa— tengan acceso al mismo; la carencia de estrategias de participación de la población beneficiada en el diseño y administración del programa, y la debilidad de los instrumentos de evaluación.

Un elemento significativo criticable del programa PPAM es la entrega del apoyo económico de 580 pesos mensuales, con lo que se planea contribuir esencialmente a la seguridad social de las personas adultas mayores, desde que el programa se dirige a quienes no cuentan con ingresos por pensión contributiva superiores a los 1,092 pesos mensuales. La duda más relevante es que no hay criterios claros ni difundidos sobre la determinación del monto de los apoyos ni evidencias de que estos criterios se basen en estudios económicos; de hecho, parecen insuficientes para que con esos

recursos sea viable que las personas adultas mayores satisfagan sus necesidades básicas. Los estándares internacionales establecen que los apoyos deben revisarse periódicamente, y actualizarse para que sean siempre suficientes, de modo que permitan costear los bienes y servicios necesarios.

Estudios del Coneval (2016) señalan que hasta 2014 el valor de la canasta alimentaria mensual en zonas rurales equivalía a un precio de 853.60 pesos por persona, y en zonas urbanas alcanzó un valor de 1,225.16 pesos por persona. Además, el Coneval ha definido la pobreza considerando una línea de bienestar en términos de ingreso monetario y el número de carencias sociales. La línea de bienestar se define en 1,614.65 pesos mensuales para personas que habitan zonas rurales y en 2,542.13 pesos mensuales para quienes habitan en zonas urbanas, de modo que quienes obtienen un ingreso inferior al indicado se consideran personas en situación de pobreza, pero también a quien además sufra de una carencia social de las siguientes: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación (Coneval, 2016). Entonces, claramente, el monto que asignó el PPAM era insuficiente. Por otro lado, de acuerdo con información de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el salario mínimo mensual es de 2,191.20 pesos mensuales (Conasami, 2016).

No obstante, con el PBPAM ahora esta situación de insuficiencia se corrige y atiende las sugerencias del Coneval: primero, porque se incrementa el apoyo económico mensual a 1,275 pesos mensuales, y porque se amplía la cobertura para todas las personas.

Conclusiones

En este trabajo se han analizado las distintas versiones del programa de pensión no contributiva en México a través de sus reglas de operación y en lo referente a la satisfacción del derecho a la salud y al derecho a la seguridad social. Para que el programa sea consistente con el enfoque de derechos humanos, se sugiere mediante sus reglas de operación:

**Cuadro 5. Sub-derecho a la seguridad social.
Obligaciones del Estado y elementos institucionales**

<i>Estándar</i>	<i>Instrumento internacional</i>
Obligación de garantizar	
La persona mayor tiene derecho de recibir un ingreso para una vida digna, a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos de protección social.	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 17).
Los Estados deben asegurar el <i>acceso a un sistema de seguridad social</i> y sin discriminación, que ofrezca un nivel mínimo de prestaciones que les permita obtener al menos la atención de salud, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación.	Observación General 19 del PIDESC (art.5).
Obligación de proteger	
Los Estados deben tomar medidas que impidan que terceros interfieran en el disfrute del derecho a la seguridad social. Por terceros se entiende los particulares, grupos, empresas u otras entidades, y agentes que actúen bajo la autoridad del Estado.	Observación General 19 del PIDESC (arts. 2-45).
La legislación debe precisar mecanismos de supervisión independiente, la participación pública y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento.	Observación General 19 del PIDESC (arts. 2-46).
Tanto las estrategias como los planes de acción nacionales en materia de seguridad social y su ejecución deben basarse en los principios de rendición de cuentas y transparencia.	Observación General 19 del PIDESC (art. 70).
Obligación de promover	
Los Estados deben tomar medidas para garantizar que haya una educación y una sensibilización pública adecuadas sobre el acceso a los planes de seguridad social, sobre todo en zonas rurales, en zonas urbanas desfavorecidas, o entre las minorías lingüísticas y de otro tipo.	Observación General 19 del PIDESC (art. 69).
Los Estados deben proporcionar servicios de asesoramiento y asistencia y servicios especiales para personas con discapacidad y personas de edad.	Observación General 19 del PIDESC (art. 28).
Los Estados deben generar las condiciones para crear un clima propicio para el ejercicio del derecho a la seguridad social, para que la empresa privada y la sociedad civil tengan presente el derecho a la seguridad social y su importancia.	Observación General 19 del PIDESC (art. 71).
Obligación de respetar	
Los Estados deben abstenerse de interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho a la seguridad social. Esto incluye:	Observación General 19 del PIDESC (art. 44).
- Abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso a la seguridad social.	Observación General 19 del PIDESC (art. 59).
- Abstenerse de interferir arbitraria o injustificadamente en los sistemas de seguridad social consuetudinarios, tradicionales o basados en la autoayuda.	
- Abstenerse de interferir en las instituciones establecidas por personas físicas o jurídicas para proveer seguridad social.	
- Abstenerse de revocar o suspender la legislación necesaria para seguir disfrutando del derecho a la seguridad social.	Observación General 19 del PIDESC (art. 64).
- Abstenerse de privar a una persona de una prestación por motivos de discriminación.	Observación General 19 del PIDESC (art. 65).
- Abstenerse de no tomar medidas que aseguren la sostenibilidad financiera de los planes de pensiones y seguridad social.	

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales.

La seguridad social en personas adultas mayores incluye que sean sujetos de:

- Programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de los medios de subsistencia.
- Ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.
- Ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna.

- Se otorga un apoyo económico y protección social.

- Se dotará a las personas mayores de 65 años en situación de carencia o pobreza, de esquemas de seguridad social, consistentes en un ingreso mínimo y apoyos de protección social.

El Estado mexicano debe realizar gestiones para proteger a los grupos de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad (LDPAM, art. 18).
Emisión de la LDPAM y el PPAM

Vinculación institucional para asegurar la entrega de los apoyos (INAPAM, URP, Sedesol).

Apoyos regulados por las Reglas de Operación del PPAM.

Los beneficiarios tienen derecho a recibir información necesaria de manera clara y oportuna para participar en el programa. Para acercar apoyos a los beneficiarios se crearán sedes de atención y una red social que se integrará por gestores voluntarios. Se desarrollarán:

- Grupos de crecimiento.
- Campañas de orientación social.
- Jornadas o sesiones informativas.
- Acciones de protección social.

No se indica.

Se realizarán acciones de seguimiento, auditoría y control de los recursos.

1. Reconsiderar lo que se entiende por participación de la población, claramente se incluyen acciones dirigidas a las personas adultas mayores, pero sin que tengan una posición activa en el programa.
2. En concordancia con lo anterior, es necesario que se establezcan acciones concretas para conocer las necesidades de las personas adultas mayores y las formas e instrumentos que consideran convenientes para atenderlas (por ejemplo, visitas domiciliarias, entrevistas, asambleas, etcétera); incluso que se generen grupos en los que las personas en comento intervengan directamente en el diseño, en la operación y en la evaluación del programa.
3. Incluir indicadores que evalúen el grado de participación de este sector de la población en el diseño, la operación y la evaluación del programa.
4. Especificar qué propósitos se espera lograr y qué actividades se espera realizar mediante los Grupos de Crecimiento, las Campañas de Orientación Social y las Jornadas y Sesiones Informativas, así como a través de los cursos de capacitación.
5. Precisar explícitamente el significado del principio de igualdad y no discriminación, y vincularlo con lo establecido en la CPEUM y en la LPED. Sólo hasta las versiones más recientes correspondientes a los ejercicios fiscales 2015 y 2016 se ha incluido que el programa se aplicará con apego a los criterios de igualdad y no discriminación; lo que se requiere es indicar a través de qué medios se asegurará y verificará el cumplimiento de estos principios.
6. Corregir la inconsistencia con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, referente a la edad en que se considera a las personas mayores. Esto es importante porque en la Ley se considera en este sector de la población a las personas que tengan 60 años o más, mientras que en las distintas reglas de operación el programa se dirige a quienes tengan 65 años o más, lo que excluye de los beneficios a un porcentaje de la población.
7. Establecer con precisión las acciones afirmativas concretas de protección social, las cuales sólo se enuncian como objetivos,

por ejemplo: “Promover el acceso a la salud” o “Fomentar el apego a los criterios de igualdad y no discriminación”; si no se indican las acciones concretas de operación del programa, es difícil evaluar el cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo, una de las acciones afirmativas que sí se incluyen es facilitar el acceso al programa a las personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas.

8. Establecer con precisión acciones concretas que permitan el acceso al programa a todas las personas y con ello erradicar situaciones de discriminación, tal es el caso de personas indígenas, con creencias religiosas particulares, o personas con discapacidad; es decir, si bien se considera al sector de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad, con vendría precisar acciones afirmativas para asegurar el acceso al programa de otras personas que también comparten otras condiciones de fragilidad.
9. Precisar la proporción de los recursos que se destinan directamente al recurso económico que se entrega a las personas adultas mayores, y la proporción de lo que se destina a los gastos de operación, e incluso al equipamiento y acceso de las Casas de día y centros INAPAM.
10. Vincular explícitamente el principio de equidad de género con la legislación nacional, concretamente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
11. Incluir acciones específicas para detectar las características de la población objetivo, por ejemplo: mantener padrones actualizados y completos que incluyan datos como: de la localidad de residencia, condiciones de salud y género, de personas beneficiadas con el apoyo económico; los solicitantes a quienes se les niega el acceso al programa (o no son elegibles por incumplir los requisitos del programa); vincular los registros de personas beneficiadas con dicho programa con el de las personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas que solicitan apoyos

- de protección social; y finalmente elaborar un padrón de las personas que apoyan al programa como voluntarios y gestores.
12. Incluir acciones específicas para asegurar que las mujeres adultas mayores accedan a los apoyos, por ejemplo: aceptar como documentos de identificación las actas de nacimiento y documentos testimoniales notariados que avalen la identidad de la persona; difundir ampliamente y por diversas vías los apoyos del PPAM, enfatizando que se dirigen por igual a mujeres y hombres; realizar visitas domiciliarias, sobre todo en zonas marginadas y zonas rurales para verificar que las mujeres adultas mayores conozcan el programa y tengan acceso a éste; incluir en los centros de atención a las personas adultas mayores, personal capacitado para la detección de necesidades específicas de mujeres, y ofrecer servicios de asesoría jurídica.
 13. Incluir indicadores concretos de evaluación que permitan medir efectivamente el alcance en los objetivos del programa y la inclusión oportuna de las mujeres. Desde el enfoque de derechos humanos, estos indicadores deben ser estructurales, de procesos y de resultados. De acuerdo con Valiña (2009), los indicadores estructurales evalúan las medidas implementadas por los Estados para asegurar los derechos, en términos de normas jurídicas, alcance y cobertura de la política; los indicadores de procesos miden tanto la calidad como la magnitud de los esfuerzos de los Estados para lograr la efectividad de los derechos; y los indicadores de resultados miden los impactos de las intervenciones de los Estados en términos de la satisfacción de los derechos.

En toda la investigación consideramos oportuno efectuar el análisis de las distintas versiones del programa de pensión no contributiva, considerando el contexto en el que se encuentra respecto de la legislación nacional; esto permite ubicar de mejor forma la necesaria vinculación que debe efectuarse entre los distintos programas de políticas públicas y la coordinación y congruencia entre la legislación.

Bibliografía

- Barahona, Manuel (2006), “Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas”, documento de trabajo, Flacso. Disponible en: http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt y <http://documents.mx/documents/politicas-publicas-y-combate-a-la-pobreza-y-la-exclusion-social-hacia-politicas.html>
- Congreso de la Unión (1917), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917 (última reforma del 29 de enero de 2016), México.
- (1984), “Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984 (última reforma del 12 de noviembre de 2015), México.
- (2002), “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2002 (última reforma del 25 de abril de 2012), México.
- (2003), “Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003 (última reforma del 20 de marzo de 2014), México.
- (2006), “Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2006 (última reforma del 24 de marzo de 2016), México.
- Giménez Mercado, Claudia y Xavier Valente Adame (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 74, pp. 51-80.
- Human Rights Watch (2015), *World Report 2015*, Estados Unidos.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1995), “Observación General No. 6. Los derechos económicos sociales y culturales de las personas mayores. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 24 de noviembre de 1995.
- (s/f), “Respuesta del gobierno de México en seguimiento a la resolución 21/23 del Consejo de Derechos Humanos titulada Los

- derechos Humanos de las Personas de Edad”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/.../Mexico.doc>
- Organización de Estados Americanos (2015), “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, Asamblea General, 10 de junio de 2015. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (1993), “Declaración y Programa de Acción de Viena”, Aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena.
- (2011), Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.
- Salazar Ugarte, Pedro (2012), “Camino a la democracia constitucional en México”, *Isonomía*, núm. 36, pp. 189-206.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2010), “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2011. Incluye NOTA Aclaratoria publicada el 6 de septiembre de 2011”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2010, México.
- (2011), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2011, México.
- (2013a), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2013”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013, México.
- (2013b), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2013, México.
- (2014), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2013”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2014, México.

— (2015), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2016”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2015, México.

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, Flacso-México.

Valiña, Liliana (2009), “Indicadores de derechos humanos: propuesta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, Intervención de la señora Liliana Valiña, representante adjunta en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Seminario Políticas públicas para los derechos humanos: medición de la implementación y progreso en México, México.

Páginas consultadas:

Conasami (2016). Disponible en <http://www.conasami.gob.mx>

Coneval (2020). Disponible en <http://www.coneval.org.mx>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, 2016). Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx>

Financiamiento público a partidos políticos en el Estado de México, ¿impulso a la democracia paritaria?

*Rocío Grece Hernández-Tolentino**

*Celia Elena Pérez-Paredes***

Resumen: El objetivo del presente trabajo es analizar si el ejercicio del financiamiento público otorgado a los partidos políticos con registro en el Estado de México, destinado a la educación, capacitación y promoción del desarrollo del liderazgo político de las mujeres, resulta una inversión para lograr su participación activa cuando son electas como diputadas en la legislatura local. Para tal efecto, se elabora un modelo que permitirá conocer la relación del ejercicio de dicho financiamiento, el cual se obtendrá de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos 2018, así como de los Programas Anuales de Trabajo (PAT) presentados por los nueve partidos políticos ante el Instituto Nacional Electoral (INE), y con el desempeño de las legisladoras en el Estado de México durante su primer año en el cargo. La hipótesis positiva indica que, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos, y la hipótesis alternativa indica que, a menor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas

* Rocío Grece Hernández-Tolentino. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México, cuenta con estudios de maestría en administración electoral por el IEEM y diversos diplomados en materia electoral, actualmente se desempeña como jefa de área de la Unidad de Fiscalización IEEM. Correo electrónico: rocio.hernandeztolentino@hotmail.com

** Celia Elena Pérez-Paredes. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la FCPYS-UNAM, con estudios de maestría en administración electoral por el IEEM. Cuenta con 17 años de experiencia en materia electoral en el IFE, INE, IEDF e IEEM en temas de capacitación y organización electoral, registro federal de electores y educación cívica. Correo electrónico: celia.elena@hotmail.com

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 13, núm. 28, mayo-agosto 2020, pp. 43-75. Fecha de recepción: 19 de junio de 2020. Fecha de aceptación: 17 de julio de 2020.

en el desempeño de los cargos legislativos. Si la evidencia empírica actualiza la hipótesis positiva, ésta implicaría que: entre más dinero inviertan los partidos políticos en la capacitación de las mujeres, existe mayor probabilidad de participación en la actividad encomendada por el voto popular. Por el contrario, si no se actualiza la hipótesis positiva se rechazan todas sus implicaciones.

Palabras clave: liderazgo político, financiamiento público, mujeres, democracia paritaria.

Public financing of political parties in the State of Mexico, impulse to parity democracy?

Abstract: The objective of this research is to analyze whether the exercise of public financing granted to political parties in the State of Mexico aimed at education, training and promotion of the development of women's political leadership, is an investment to achieve their active participation when they are elected as legislators. For this purpose, a model is developed that will allow knowing the relationship of financing with the performance of women legislators in the State of Mexico in their first year in office. The data is obtained from the 2018 Annual Income and Expense Reports, as well as from the Annual Work Programs (PAT) presented by the nine political parties to the National Electoral Institute (INE). The positive hypothesis indicates that the greater the amount of public financing destined for women's political leadership, the greater their active participation in the performance of legislative positions, and the alternative hypothesis indicates that the lesser amount of public financing destined for women's political leadership. Women, greater active participation of them in the performance of legislative positions. If the empirical evidence updates the positive hypothesis, it would imply that: The more money political parties invest in the training of women, the greater the probability of active participation in the activity entrusted to by the popular vote. On the contrary, if the positive hypothesis is not updated, all its implications are rejected.

Keywords: political leadership, public financing, women, parity democracy.

Introducción

A partir del liberalismo político de mediados del siglo xx, y posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, se consolidó la democracia moderna y el Estado democrático, los cuales invariablemente

deben estar dotados de elementos esenciales para ser considerados como tal, entre ellos, el respeto a los derechos humanos.

Los derechos humanos son producto de una larga y lenta evolución histórica y se definen como derechos inherentes a mujeres y hombres, fundamentales para la vida social, los cuales, producto de su universalización implican el reconocimiento igualitario de las personas por el único hecho de serlo; sin embargo, los derechos de ciertos grupos de la población han sido reconocidos de forma tardía, como es el caso de las mujeres.

En México se han efectuado adecuaciones tendientes a cumplir las obligaciones adquiridas bajo estándares internacionales; de manera general, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los cuales señalan que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes; derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país; derecho a ser electa o electo; derecho a la participación y de petición política.

Asimismo, en aras de cumplimentar y adecuarse al compromiso adquirido plasmado en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la legislación local incorporó acciones afirmativas, garantizando legalmente las cuotas de género y programas de fortalecimiento de las mujeres.

Así pues, remontándonos al tema de los derechos políticos de las mujeres, resulta importante señalar que, en México, en 1947, el Congreso aprobó la iniciativa de reforma del artículo 115 constitucional mediante la cual se proponía reconocer y aceptar el voto libre de las mujeres en las elecciones municipales. Posteriormente, en 1953, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 34 de la Carta Magna, por medio del cual se les reconoció a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en la renovación de los poderes de la Unión.

Fue así que en 1955 las mujeres acudieron a las urnas a emitir su sufragio para elegir a diputados federales. Este evento marcó una pauta y un avance significativo e importante en la conquista

de sus derechos en nuestro país; sin embargo, la verdadera democratización de la ciudadanía, y sobre todo de la mujer, tardó años en prosperar y el derecho de ser votadas fue una barrera difícil de superar. Fue hasta 1979 que por primera vez en México una mujer accedió a un cargo de elección popular.

Una vez que para las mujeres quedó reconocido el ejercicio pleno de sus derechos político electorales, es decir, de elegir e incidir en los asuntos públicos, surgió la imperiosa necesidad de encontrar un equilibrio en la participación política de mujeres y hombres; esto se traduce en la inclusión de ambos en todos los ámbitos sociales y políticos, a fin de garantizar la igualdad de género y que sus intereses, aspiraciones y necesidades se consideren y promuevan en la misma proporción para lograr la igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades.

Bajo este contexto, con el objeto de impulsar la participación equitativa entre hombres y mujeres, el entramado jurídico ha sufrido diversas modificaciones: una de ella fue en 1993, en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), por la cual se conminó a los partidos políticos a promover una mayor participación política de las mujeres.

Para 1996, el Cofipe nuevamente fue modificado. Esta vez se recomendó a los partidos que incluyeran en sus estatutos que las candidaturas para ambos principios (de mayoría relativa y representación proporcional) no excedieran de 70% para un mismo sexo. Esto marcó una pauta notable para el inicio de la paridad; sin embargo, sólo resultó un mero exhorto sin medio alguno coercible para los partidos políticos. En 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma electoral que germinó la obligatoriedad del sistema de cuotas de género, la cual exigió a los partidos la fórmula del 70-30 para ambos sexos. Esta nueva medida contó con el medio coercitivo, puesto que los partidos se vieron obligados a que no excedieran 70% del mismo sexo y en caso de contravenir la autoridad administrativa electoral, procedería a la amonestación pública y en caso de reincidencia la negativa al registro de candidaturas.

En este tenor, en 2008 el Cofipe experimentó una reforma más, y entre los cambios se incluyeron las nuevas cuotas de género,

las cuales aumentaron de 30 a 40%, quedando en un 60-40%, así como la obligación de los partidos de destinar anualmente el 2% del financiamiento público para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; además se señaló la obligación de incluir en la declaración de principios de los partidos la promoción de la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres.

La reforma político electoral de 2014 significó uno de los mayores logros en el impulso de las mujeres para participar en la vida política del país. Las nuevas disposiciones constitucionales, entre las que se encuentran la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE), así como la abrogación del Cofipe para dar paso a la emisión de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), y a una nueva Ley General de Partidos Políticos (LGPP), establecieron la paridad de género en las contiendas electorales.

Las modificaciones a la Carta Magna, específicamente en el artículo 41, instituyeron el principio de paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales, el cual además implica que las fórmulas de candidaturas (propietarias(os) y suplentes) deberán ser del mismo sexo, que se deberán hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género, además de que se incrementó del 2 al 3% la asignación de recursos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En cumplimiento al principio de supremacía constitucional, la legislación en el Estado de México se sujetó a las pautas en materia de paridad de género; por tanto, el artículo 248 del Código Electoral del Estado de México determina que los partidos políticos promoverán la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política del Estado, a través de postulaciones a cargos de elección popular en la legislatura y ayuntamientos, y deberán observar que la postulación de candidatos sea de un 50% de cada género.

En este tenor, aun cuando la aplicación de cuotas de género en la postulación de candidaturas femeninas de los partidos políticos ha propiciado mayor presencia numérica de diputadas en las legislaturas federal y locales, resulta necesario analizar la calidad de estas cuotas,

vinculadas al desempeño de las mujeres que llegan a ocupar cargos legislativos. Para ello es oportuno analizar el ejercicio del financiamiento público otorgado a los partidos políticos para el rubro de liderazgo político de las mujeres, y detectar si incide o no en la eficiente o deficiente capacitación de las mujeres que desempeñan cargos públicos.

Para mayor contextualización, en el cuaderno de divulgación de la justicia electoral denominado “El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres”, se presenta un estudio acerca del origen, la forma de aplicación y finalidad del financiamiento para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Asimismo, en el trabajo de Palma Esperanza, titulado “Acortando la brecha de género: un análisis de los perfiles de las diputadas en México de las LXI y LXII legislaturas”, se responden diversas interrogantes relacionadas con los perfiles sociopolíticos de las diputadas del Congreso de la Unión, así como a la brecha de género considerando su trayectoria parlamentaria, partidista y recursos empleados por los partidos políticos que las postularon.

El objetivo del presente trabajo es analizar empíricamente si el monto del financiamiento público para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres es determinante en la participación activa de ellas en el desempeño de su encargo como legisladoras; para tal efecto se elabora un modelo comparativo y se estudia el periodo 2018-2019 para el caso del Estado de México.

La hipótesis positiva indica que sí influye la cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres en la participación activa que éstas desempeñan en cargos legislativos y la hipótesis alternativa indica que no influye el monto del financiamiento destinado al liderazgo político de las mujeres en la participación activa que desempeñan en los cargos legislativos. En consecuencia, si la evidencia empírica documenta que sí influye el monto del financiamiento público para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres en la participación activa de las mujeres legisladoras, la aceptación de la hipótesis positiva implicaría que al menos para el periodo estudiado y en el caso específico del Estado de México:

- a) Entre mayor sea la cantidad de recursos monetarios que inviertan los partidos políticos al rubro del liderazgo político de las mujeres, será mayor la posibilidad de que las mujeres puedan desempeñar un papel más activo en la legislatura.
- b) Entre mayor sea la cantidad de recursos monetarios que los partidos políticos destinen a la capacitación de las mujeres, será mayor la posibilidad de participación activa de las legisladoras y,
- c) Resulta indispensable que los partidos políticos inviertan cada vez más en la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, para lograr la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones públicas. Por el contrario, si los datos demuestran la hipótesis alternativa, se rechazaría la hipótesis positiva y, por tanto,
- d) La cantidad de recursos monetarios que inviertan los partidos políticos al rubro del liderazgo político de las mujeres no influye en la actividad o participación de las mujeres en la legislatura.
- e) La cantidad de recursos monetarios que los partidos políticos destinen a la capacitación de las mujeres no influye en la participación activa como legisladoras,
- f) La inversión que los partidos políticos efectúan en la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres no desempeña un papel fundamental en la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones públicas.

El presente trabajo se compone de la siguiente forma: en primer término, se desarrolla la discusión teórica de la participación de las mujeres en los asuntos públicos en las democracias representativas; posteriormente se revisarán estudios empíricos sobre las medidas recomendadas y adoptadas en el Estado mexicano para garantizar la paridad política. Más adelante se efectúa el análisis del modelo que permitirá conocer la relación del ejercicio del financiamiento público para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres con la participación activa de las

legisladoras en la entidad, se interpretarán y discutirán los resultados del modelo, y finalmente se presentarán las conclusiones.

Antecedentes teóricos

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos ...”.

Ahora bien, ya establecido que México se erige en un sistema democrático, Morlino (2003) retoma el concepto de *democracia* de Dahl, el cual señala que: “son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación de la población adulta masculina y femenina y por la posibilidad de disenso y oposición”, propios de la política.

Así pues, es oportuno señalar que históricamente las mujeres han permanecido al margen de la esfera pública y durante un largo periodo de la historia la ciudadanía, y por ende el poder político, fue un derecho exclusivo de los hombres, quienes “desde su posición patriarcal han entendido el desarrollo de las ciudades y las personas desde un enfoque androcentrista” (Tello, 2009).

Fue hasta principios del siglo xx (Tello, 2009) que iniciaron las movilizaciones femeninas para luchar por la defensa de sus derechos como ciudadanas, reclamar espacios en las agendas públicas y en la atención de sus problemáticas, de las cuales se dieron las primeras conquistas, como la posibilidad del sufragio.

Las décadas de 1960 y 1970 marcaron el inicio de una etapa histórica para Latinoamérica en la que las mujeres incursionaron en la vida social y política (Tello, 2009), periodo en el que alcanzaron un crecimiento educativo considerable y se insertaron al mercado de trabajo. Dicha lucha se ha mantenido; sin embargo, para lograr avanzar en el ejercicio efectivo de los derechos políticos, aún no son ejercidos derechos como la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos de poder público, a participar en la toma de decisiones y a controlar el ejercicio de las funciones públicas, aspectos

que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce en su artículo 23.

Para Luchsinger y Meenals democracias modernas enfrentan una contradicción, pues los sistemas políticos deberían ser representativos y permitir que cada segmento de su población tenga voz en las decisiones de las políticas públicas que les afectan; sin embargo, los recursos financieros muchas veces determinan qué voz es más fuerte y es escuchada con mayor frecuencia. Asimismo, sostienen que “Actualmente el dinero es un prerrequisito para competir en la mayoría de los sistemas políticos, pero los patrones de discriminación por género obligan a las candidatas a conformarse con recursos más limitados que los que obtienen los hombres”. De esta forma, sostienen que “el financiamiento a instituciones políticas con representación —a saber, las elecciones y los partidos políticos— puede reflejar y enfatizar las desigualdades que se dan en la democracia” (2007: 5).

En este sentido, la experiencia empírica evidencia que los recursos monetarios tradicionalmente han sido más limitados para las mujeres en el ámbito político, “sin embargo, muy poco se ha dicho o hecho acerca de la función esencial del financiamiento de una campaña para lograr que más mujeres ocupen cargos públicos”, y dada la complejidad del tema, “las primeras acciones necesarias para corregir la inequidad de género serían: dotar a las mujeres con mejores habilidades para recabar fondos o modificar las leyes para el financiamiento de campañas” (Luchsinger y Meena, 2007: 6).

En este contexto, los Estados que forman parte de instrumentos internacionales han efectuado adecuaciones a sus entramados jurídicos, en específico, en el caso mexicano se han incorporado reformas constitucionales que obligan a los partidos políticos a respetar cuotas de género en la postulación de candidaturas. Es así que en la actualidad se ha permeado de visibilidad la ocupación de escaños por el género femenino, pero no sólo resulta indispensable la postulación y ocupación de cargos públicos por mujeres, resulta indispensable su participación activa dentro del ámbito público para el cual fueron electas.

“La participación de la mujer en la política puede ser piedra angular para el avance de los derechos de la mujer en general, porque una vez que se alcance una masa crítica de mujeres —aproximadamente 30%— que desempeñen un cargo público, ellas pueden comenzar a influir en políticas y en leyes en general y, potencialmente, impulsar la agenda en asuntos como el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género” (Luchsinger y Meena: 2007: 5), acciones que para efectos del presente trabajo se consideran “participación activa”.

Para lograr una influencia efectiva es necesaria la igualdad de género en las iniciativas de los parlamentos, lo cual depende de los siguientes factores (PNUD, 2011: 2):

1. La existencia de comisiones de género.
2. La existencia de bancadas de mujeres.
3. El porcentaje de mujeres en los parlamentos.
4. La agenda política de las legisladoras.
5. El grado de incorporación de la agenda de género en los partidos políticos.
6. La fuerza política de organizaciones de la sociedad civil que logran incidir en los congresos.
7. La capacidad de conformar alianzas entre las mujeres legisladoras.

Las autoras consideran que al ser bajo, pero cada vez mayor el número de mujeres en la política, se sugieren dos hechos: 1) las mujeres todavía enfrentan muchos obstáculos que dificultan su participación equitativa en la política, y 2) las mujeres efectivamente encuentran fuentes de apoyo para sus candidaturas. Estas dos situaciones tienen que ver con el financiamiento electoral. “A la fecha se han dado pocos pasos concretos para mejorar el acceso de las mujeres al financiamiento, que podría impulsarse a partir de los muy variados compromisos con la democracia y la participación política de las mujeres” (Luchsinger y Meena, 2007: 9). A partir de las premisas expuestas por las autoras, queda de manifiesto la relación del financiamiento con la participación activa de las mujeres en los asuntos políticos.

Por su parte, Ruiz (2018) afirma que en algunos países de América Latina la entrega de incentivos económicos a los partidos políticos se ha convertido en una práctica distinta a las leyes de cuotas o a la paridad de género para incentivar la incorporación de las mujeres en las candidaturas y fomentar su participación en los cargos de elección popular, resultando herramientas que fomentan la participación de las mujeres en la política, encaminadas a proporcionar recursos económicos para combatir las limitaciones que encuentran las mujeres al interior de los partidos políticos.

En ese sentido, de nueva cuenta se confirma la relación del financiamiento público y la incorporación de las mujeres y fomento a la participación en los cargos de elección popular: una vez que se incrementa el financiamiento público otorgado para la incentivación de la participación del género femenino en los asuntos públicos, se promueve a su vez la igualdad entre hombres y mujeres para el acceso a la participación y toma de decisiones en el ámbito social, cultural, político y económico.

La teoría presentada por Ruiz (2018) apoya la hipótesis positiva presentada en la presente investigación, toda vez que en su trabajo presentó algunas recomendaciones para que el uso de recursos otorgados por medio del financiamiento público lograra un mayor impacto en el acceso de las mujeres a los cargos de representación política.

Es importante señalar que Dahl (1998), Beetham (1999) y otros autores ayudan a esclarecer el paso posterior que llevará al final del recorrido a la precisión y la formulación de los derechos. Esos autores sugieren algunos principios más específicos, que son también los medios para crear las mejores oportunidades institucionales para asegurar la libertad y la igualdad.

Tales principios comprenden no sólo el reconocimiento de la inclusión política para todos los individuos adultos, la igualdad del voto, la promoción de la participación efectiva de todos los ciudadanos, la promoción de información clara y correcta para todos, sino también la promoción de la responsabilidad o *accountability* de los gobernantes y de la capacidad de respuesta o *responsiveness* de los mismos a las demandas de los ciudadanos y las comunidades,

también mediante el control de la agenda política y de los resultados de las decisiones por parte de los propios ciudadanos.

Antecedentes legales

La CPEUM define y regula a los partidos políticos en la fracción I del artículo 41: los considera entidades de interés público y les atribuye la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Asimismo, la fracción II del mencionado artículo, establece que: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

Del financiamiento público, mandata que deberá ser destinado al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, a las tareas tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y acciones de carácter específico.

Para su otorgamiento, el inciso a) de la fracción I señala que: para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

De la cantidad que resulte, 30% se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) indica cómo debe ser ejercida esta prerrogativa, y respecto a sus actividades ordinarias permanentes el artículo 51 dispone en el numeral V del inciso a) que: para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo

político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente el 3% del financiamiento público ordinario.

Cabe mencionar que el inciso v) del artículo 25 de la LGPP obliga a los partidos políticos a elaborar y entregar informes de origen y uso de los recursos otorgados, dentro de los cuales “deberán informar trimestralmente de manera pormenorizada y justificada sobre la aplicación de los recursos destinados para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres”.

Al respecto, los reportes de la aplicación de este recurso durante el ejercicio 2018 entregados a la Unidad de Fiscalización del INE, junto con los Programas Anuales de Trabajo relativos al Liderazgo Político de las Mujeres, servirán de insumo para el presente análisis, ya que serán la evidencia de cómo planearon la ejecución de dicha obligación y cuál fue la forma en que lo ejercieron, información que se cruzará con el desempeño de las diputadas electas en la LX Legislatura mexiquense.

Metodología y análisis del coeficiente de correlación: sistema Pearson

Previo al planteamiento de la metodología empleada, resulta indispensable señalar los datos que se emplearán para formular el coeficiente de correlación:

Integración de la LX Legislatura del Estado de México

Hombres	38
Mujeres	37
Total	75

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

<i>Integración de la LX Legislatura del Estado de México</i>	
<i>Partido político</i>	<i>Mujeres</i>
Morena	19
PRI	6
PT	2
PAN	4
PES	2
PRD	2
PVEM	1
Sin partido	1
Total	37

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

Asimismo, resulta imprescindible señalar los partidos políticos que serán objeto de investigación, entre ellos, el PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Nueva Alianza, Morena y PES.

Para el análisis de la relación entre financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres y la participación activa de las mujeres en la LX Legislatura del Estado de México, se empleará el sistema de coeficiente de correlación de Pearson (De la Garza, Nieves y González, 2013). La metodología empleada consiste en la siguiente: el coeficiente de correlación es múltiple¹ y en términos porcentuales indica qué tanto la variable independiente (X) afecta a la variable dependiente (Y); la fórmula para calcularlo es:

$$r(Y/X) = R(Y/X) = \frac{\text{Cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{Var}(X)} \sqrt{\text{Var}(Y)}}$$

¹ Se le denomina *múltiple* porque con él se encuentra un valor global, aunque en este caso es bi-variado, ya que sólo se encuentra para la variable X y para Y; no tiene signo, por lo que su valor oscila entre 0 y 1; para saber qué signo debería tener es necesario ver qué signo tiene b1: si éste es negativo, indica que la relación entre X y Y es inversa; por el contrario, si el signo de b1 es positivo, indica una relación directa. Sin embargo, cuando se tienen dos o más variables independientes, dicho coeficiente no tiene algún significado.

Otra forma de encontrar dicho coeficiente sería por medio del coeficiente de determinación y para obtenerlo se haría lo siguiente:

$$r(Y/X) = R(Y/X) = \sqrt{R^2}$$

El coeficiente de correlación múltiple no tiene signo, por lo que el valor que salga de la fórmula anterior deberá ser positivo; así los valores de este coeficiente múltiple oscilan en el rango de:

$$0 \leq r_{Y/X} \leq 1$$

Un valor cercano a 0 indica que la variable X (independiente) no explica casi nada, por lo que no está asociado o no tiene una relación lineal con la variable dependiente (Y); un valor cercano a 1 indica que hay una fuerte asociación o relación lineal entre la X y la Y , o que la relación lineal es casi 100 por ciento.

En este tenor, la relación del monto del financiamiento público que los partidos políticos destinan a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres con la participación activa de éstas en el desempeño de los cargos legislativos se analizará bajo el esquema de Peterson, de la siguiente forma:

$$Y = B_0 + B_1 \text{ PAN } X_1 + B_2 \text{ PRI } X_2 + B_3 \text{ PRD } X_3 + B_4 \text{ PT } X_4 + \\ B_5 \text{ PVEM } X_5 + B_6 \text{ MC } X_6 + B_7 \text{ NA } X_7 + B_8 \text{ MORENA } X_8 + B_9 \text{ PES } X_9 \\ Y = f(x)$$

La variable independiente (X) afecta a la variable dependiente (Y), donde X corresponde al monto de financiamiento público que los partidos políticos invirtieron en el liderazgo político de las mujeres y Y corresponde al número de mujeres que participaron activamente en la legislatura local. El coeficiente de correlación primero permitirá identificar si existe relación alguna entre ambas variables, y en caso de demostrar la relación, arrojará la asociación y disociación entre las mismas, es decir, si el resultado se acerca a 1, mostrará la asociación de la relación de las variables, y por tanto se actualizará la hipótesis positiva, cuyo enunciado consiste en: a

mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos; por el contrario, si el resultado oscila entre -1, mostrará la disociación de la relación de las variables; en consecuencia se actualizará la hipótesis alternativa: a menor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

Los datos que se emplearon para el cálculo del coeficiente de correlación, correspondientes a la variable X, es decir, los montos de financiamientos público que los partidos políticos destinaron al liderazgo político de las mujeres se obtuvieron de los Programas Anuales de Trabajo relativos al Liderazgo Político de las Mujeres y de los informes anuales de ingresos y gastos 2018, ambos presentados por los partidos políticos a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, dictamen consolidado que aprobó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales, con acreditación local y con registro local, correspondientes al ejercicio 2018 y los acuerdos IEEM/CG/29/2018: “Por el que se aprobó el Financiamiento Público para Actividades Ordinarias y Específicas de los Partidos Políticos correspondientes al año 2018, así como para la Obtención del Voto de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018”, e IEEM/CG/07/2019: “Por el que se determina el Financiamiento Público para Actividades Permanentes y Específicas de los partidos políticos acreditados y con registro ante el Instituto Electoral del Estado de México, para el año 2019”.

Asimismo, los datos correspondientes a la variable Y, relativos a la participación activa de las mujeres en la legislatura del Estado de México, se obtuvieron del número de iniciativas presentadas por las legisladoras de las bancadas de los partidos políticos en cuestión, correspondientes a 2018 y 2019.

A continuación, se aplicará la fórmula del coeficiente de correlación para cada uno de los ocho partidos políticos en análisis, los

resultados deberán oscilar entre -1 y 1 y de esta forma sabremos la asociación o disociación de las variables; asimismo, se hará un análisis de coeficiente de correlación de los partidos políticos en su conjunto y la variación para 2018 y 2019.

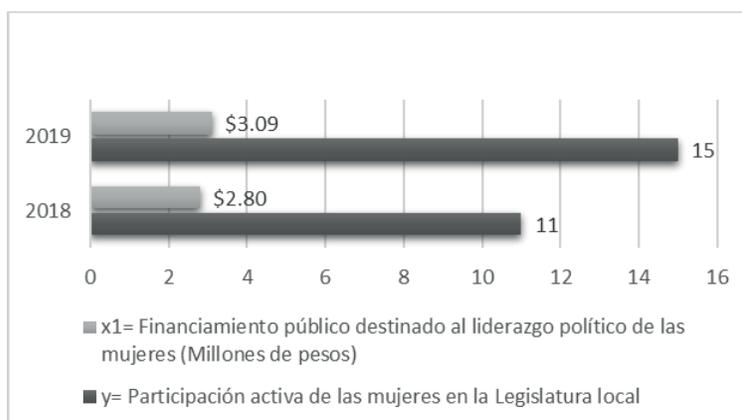
Como se observa en el Cuadro 1, el resultado del coeficiente de correlación entre las variables es equivalente a 1, lo que indica que

Cuadro 1. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Acción Nacional

<i>Variables</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
y = Participación activa de las mujeres en la legislatura local	11	15
x1= Financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres (millones de pesos)	\$2.80	\$3.09
Coeficiente de correlación	1.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

Gráfica 1. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Acción Nacional



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

existe una relación de asociación entre X y Y , lo cual significa que se actualiza la hipótesis positiva: el Partido Acción Nacional para 2018 destinó 2.8 millones de pesos y logró la participación de 11 legisladoras, mientras que para 2019 destinó 3.09 millones de pesos y logró la participación activa mediante la presentación de iniciativas de 15 legisladoras. Se puede inferir que, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

Como se observa en el Cuadro 2, el resultado del coeficiente de correlación entre las variables es equivalente a -1 , lo que indica que existe una relación de disociación entre X y Y , lo cual significa que, en este caso, se actualiza la hipótesis alternativa, toda vez que el Partido Revolucionario Institucional para 2018 destinó 4.90 millones de pesos para el rubro del liderazgo político de las mujeres y logró la participación de dos legisladoras, mientras que para 2019 destinó 3.90 millones de pesos y logró la participación activa mediante la presentación de iniciativas de ocho mujeres legisladoras. En consecuencia, se puede inferir que, a menor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

Del Cuadro 3, el resultado del coeficiente de correlación entre las variables es equivalente a 1 , por lo que existe una relación de asociación entre X y Y , en este caso se actualiza la hipótesis positiva. El Partido de la Revolución Democrática para 2018 destinó 2.5 millones de pesos y logró la participación de cuatro legisladoras, mientras que para 2019 destinó 1.70 millones de pesos y logró la participación activa mediante la presentación de iniciativas de dos mujeres legisladoras. En consecuencia, se puede inferir que, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

Como se observa en el Cuadro 4, el resultado del coeficiente de correlación entre las variables es equivalente a 1 , por lo que existe una relación de asociación entre X y Y , el Partido del Trabajo en 2018 destinó 1.04 millones de pesos y logró la participación de

Cuadro 2. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Revolucionario Institucional

<i>Variables</i>	2018	2019
y = Participación activa de las mujeres en la legislatura local	2	8
x2 = Financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres (millones de pesos)	\$4.90	\$3.90
Coefficiente de correlación	-1.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

Gráfica 2. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Revolucionario Institucional



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

una legisladora, mientras que para 2019 destinó 1.20 millones de pesos y logró la participación activa mediante la presentación de iniciativas de una legisladora; por consiguiente, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las

Cuadro 3. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido de la Revolución Democrática

<i>Variables</i>	2018	2019
y = Participación activa de las mujeres en la legislatura local	4	2
x3 = Financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres (millones de pesos)	\$2.50	\$1.70
Coefficiente de correlación	1.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México

Gráfica 3. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido de la Revolución Democrática



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

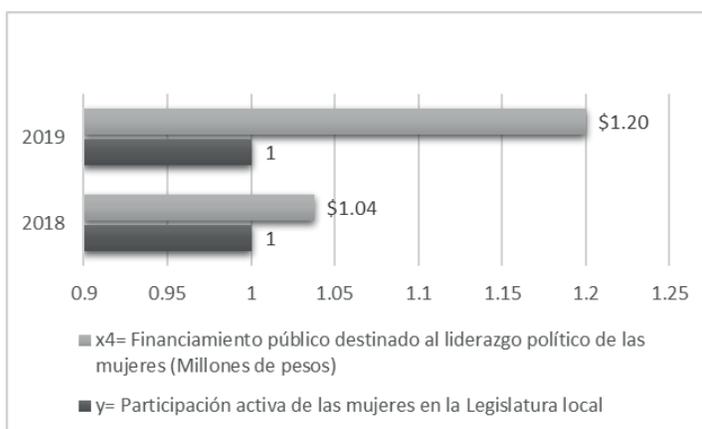
Del Cuadro 5, el resultado del coeficiente de correlación entre las variables es equivalente a -1, lo que indica que existe una relación de disociación entre X y Y: en este caso se actualiza la hipó-

Cuadro 4. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido del Trabajo

<i>Variables</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
y = Participación activa de las mujeres en la legislatura local	1	1
x4 = Financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres (millones de pesos)	\$1.04	\$1.20
Coefficiente de correlación	1.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

Gráfica 4. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido del Trabajo



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

tesis alternativa, el Partido Verde Ecologista de México para 2018 destinó un millón de pesos y logró la participación de cuatro legisladoras, mientras que para 2019 destinó 1.40 millones de pesos y logró la participación activa mediante la presentación de iniciativas de una mujer legisladora. Ahora se puede inferir que, a menor

Cuadro 5. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Verde Ecologista de México

<i>Variables</i>	2018	2019
y = Participación activa de las mujeres en la legislatura local	4	1
x5 = Financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres (millones de pesos)	\$1	\$1.40
Coefficiente de correlación	-1.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

Gráfica 5. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Verde Ecologista de México



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

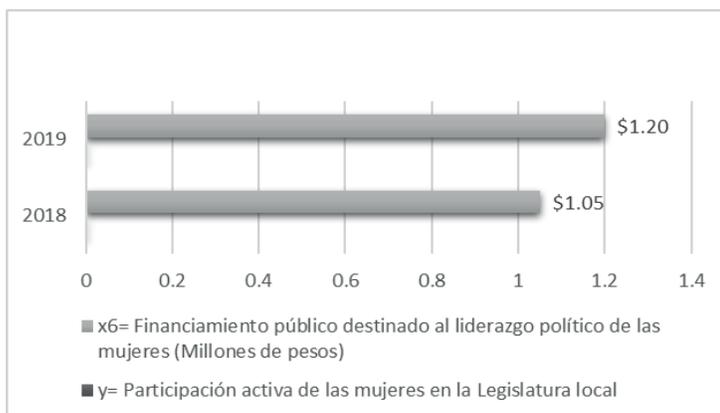
Del contenido del Cuadro 6 se observa que el resultado del coeficiente de correlación entre las variables es equivalente a 1, en este

Cuadro 6. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Nueva Alianza

<i>Variables</i>	2018	2019
y = Participación activa de las mujeres en la Legislatura local	0	0
x6 = Financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres (millones de pesos)	\$1.05	\$1.20
Coefficiente de correlación	1.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

Gráfica 6. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Nueva Alianza



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

caso se actualiza la hipótesis positiva. El Partido Nueva Alianza, para 2018, destinó 1.05 millones de pesos y no logró la participación de las legisladoras de su bancada, mientras que para 2019 destinó 1.20 millones de pesos y tampoco logró la participación activa mediante la presentación de iniciativas de sus legisladoras.

En consecuencia, se puede inferir que, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

Del Cuadro 7 se observa que el resultado del coeficiente de correlación entre las variables es equivalente a 1, existe una relación de asociación entre X y Y , se actualiza la hipótesis positiva, el Partido Morena para 2018 destinó 1.9 millones de pesos y logró la participación de 13 legisladoras, mientras que para 2019 destinó 6.70 millones de pesos y logró la participación activa mediante la presentación de iniciativas de 19 mujeres legisladoras. Se puede inferir que, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

Del Cuadro 8 se observa que el resultado del coeficiente de correlación entre las variables es equivalente a 1, existe una relación de asociación entre X y Y , se actualiza la hipótesis positiva. El Partido Encuentro Social para 2018 destinó 1.20 millones de pesos y logró la participación de tres legisladoras, mientras que para 2019 no destinó financiamiento público para el liderazgo político de las mujeres² y logró la participación de dos legisladoras. En consecuencia, se puede inferir que, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

Finalmente, se efectuó una relación de variables por medio de la fórmula del coeficiente de correlación de forma conjunta y de los años 2018-2019 (véanse Cuadro 9 y Gráfica 9).

El análisis de la relación de las variables a través del coeficiente de correlación, permite identificar dos aspectos relevantes, en primer término, de manera general, se observa que en ambos años

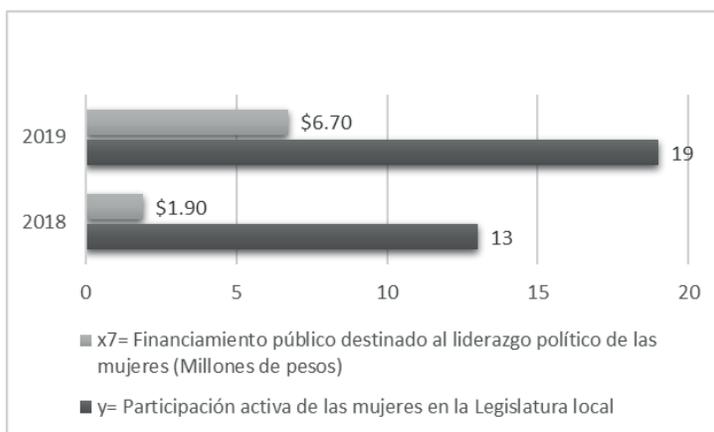
² Una vez que quedó firme la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativa a la pérdida de registro del Partido Político Nacional Encuentro Social, y Derivado del Acuerdo N.º IEEM/CG/206/2018 “Cómputo, Declaración de Validez de la Elección y Asignación de Diputaciones por el Principio de Representación Proporcional a la H. LX Legislatura del Estado de México, para el Periodo Constitucional 2018-2021”, se desprende que el Partido Político Movimiento Ciudadano no obtuvo el 3% de la votación válida emitida; en consecuencia, perdió su registro como partido político nacional y su acreditación en el Organismo Público Local Electoral, y todas las prerrogativas que conlleva.

Cuadro 7. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Morena

<i>Variables</i>	2018	2019
y = Participación activa de las mujeres en la Legislatura local	13	19
x7 = Financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres (millones de pesos)	\$1.90	\$6.70
Coefficiente de correlación	1.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

Gráfica 7. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Morena



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

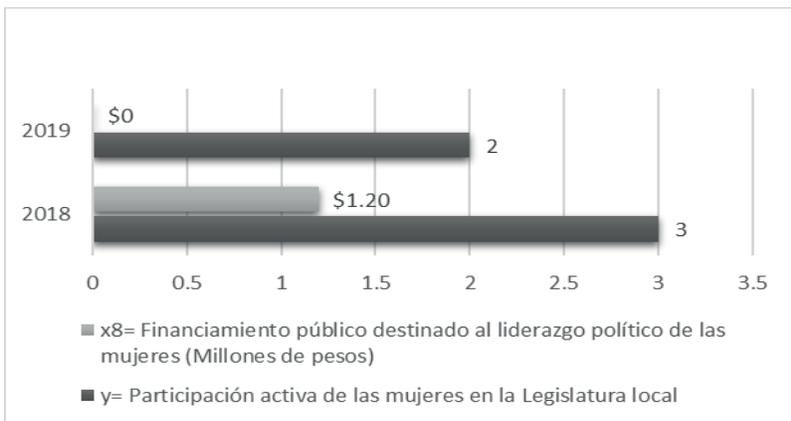
la tendencia se inclina hacia el 1 lo que se traduce en que existe una relación de asociación entre los variables X y Y, toda vez que los partidos PAN, PRD, PT, Nueva Alianza, Morena y PES, tanto para el año 2018 y 2019 destinaron mayor cantidad de recursos públicos

Cuadro 8. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Encuentro Social

<i>Variables</i>	2018	2019
y = Participación activa de las mujeres en la legislatura local	3	2
x8 = Financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres (millones de pesos)	\$1.20	\$0
Coefficiente de correlación	1.00	

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

Gráfica 8. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres del Partido Encuentro Social



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, desarrollando mayor número de cursos y capacitaciones para sus militantes y candidatas, ocasionando el incremento en ambos años de la participación activa de las legisladoras con la presentación de iniciativas.

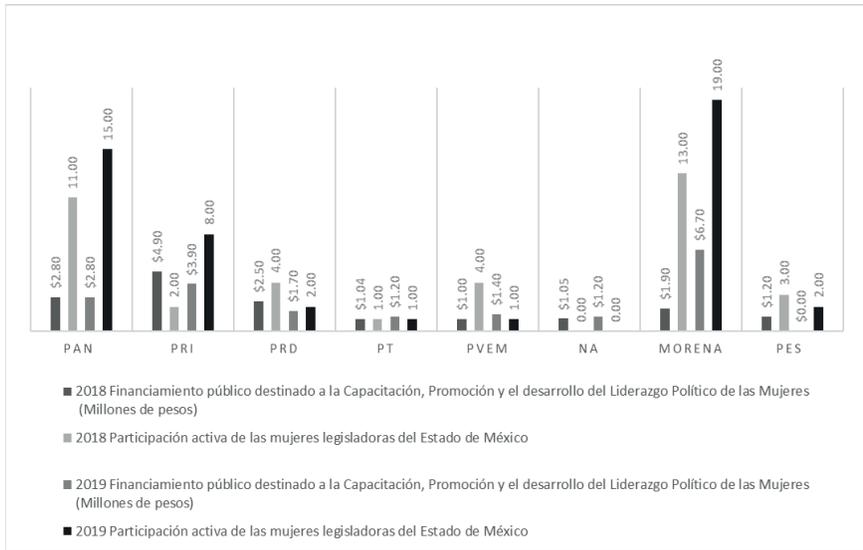
Cuadro 9. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres

<i>Partidos políticos</i>	2018		2019	
	<i>Financiamiento público destinado a la Capacitación, Promoción y el desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres en el Estado de México (Millones de pesos)</i>	<i>Participación activa de las mujeres legisladoras del Estado de México (A través de la presentación de iniciativas)</i>	<i>Financiamiento público destinado a la Capacitación, Promoción y el desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres en el Estado de México (Millones de pesos)</i>	<i>Participación activa de las mujeres legisladoras del Estado de México (A través de la presentación de iniciativas)</i>
PAN	\$2.80	11.00	\$2.80	15.00
PRI	\$4.90	2.00	\$3.90	8.00
PRD	\$2.50	4.00	\$1.70	2.00
PT	\$1.04	1.00	\$1.20	1.00
PVEM	\$1.00	4.00	\$1.40	1.00
NA	\$1.05	0.00	\$1.20	0.00
MORENA	\$1.90	13.00	\$6.70	19.00
PES	\$1.20	3.00	\$0.00	2.00
Coeficiente de correlación		0.136835269	Coeficiente de correlación	0.866694548

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

De igual manera se observa que en dos partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México, el resultado del coeficiente de correlación tiende a -1, actualizándose la hipótesis alternativa, correspondiente al enunciado: a menor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos, puesto que en el caso del Partido Revolucionario Institucional, para el año 2018 asignó \$4.90 millones de pesos a la capacitación de sus candidatas y participaron de manera activa a través de la presentación de iniciativas 2 legisladoras; sin embargo, para el año 2019 reservó menor cantidad de recursos públicos correspondientes a \$3.90 millones de pesos para la capacitación, participando activamente mediante la

Gráfica 9. Relación del financiamiento público con la participación activa de las mujeres



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la H. LX Legislatura del Estado de México.

presentación de iniciativas 8 legisladores; para el caso del Partido Verde Ecologista de México, para el año 2018 invirtió \$1 millón de pesos y tuvo la participación activa de 4 legisladores, mientras que para el año 2019, consignó \$1.40 millones de pesos, participando únicamente una legisladora.

Sin embargo, la tendencia hacia -1 que actualiza la hipótesis alternativa en dos institutos políticos, resulta insuficiente para generalizar dicha hipótesis, en consecuencia, permea de visibilidad de la tendencia hacia 1, actualizando de manera acumulada y generalizada la hipótesis positiva, traducida en la premisa fundamental que motivó el presente trabajo: a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos

Conclusiones

El objetivo central de este trabajo consistió en analizar la hipótesis relativa a la influencia que ejerce el monto de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres y la participación activa de las mismas en el encargo en el Estado de México, toda vez que en la actualidad, a pesar de las grandes conquistas y avances en cuanto a derechos-políticos de las mujeres, no bastan la postulación y el ejercicio de cargos de elección popular, sino que es indispensable la activa participación en esos espacios públicos, es decir, es necesaria la visualización de acciones, leyes o iniciativas presentadas por las legisladoras para lograr la igualdad material de género que coexiste en los ámbitos sociales, culturales y políticos.

Para tal efecto, se utilizaron datos numéricos del ámbito fiscalizador de la Autoridad Electoral Nacional, así como datos numéricos de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Legislatura del Estado de México correspondientes al periodo 2018-2019.

Después de una revisión teórica y empírica se empleó el modelo de Pearson para comparar las variables que representaron los datos de la hipótesis positiva antes mencionada.

El objetivo principal de la investigación se orientó a discutir la tesis positiva acerca de que, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos, puesto que el marco constitucional en México establece obligatorias las cuotas de género en la postulación de candidaturas; sin embargo, es necesario impulsar más acciones afirmativas a fin de aumentar el porcentaje de financiamiento destinado a este rubro.

Primero, los resultados del análisis a través de la fórmula del coeficiente de correlación revelan de forma generalizada que la tendencia se dirige a 1, lo cual significa la existencia de una relación directa de asociación entre las variables X y Y , por lo que se comprueba parcialmente la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo. Sin embargo, cobra puntual relevancia el hecho de que en el

análisis de coeficiente de correlación de dos institutos políticos el resultado obtenido correspondió a -1, aspecto que coloca a la hipótesis alternativa dentro del círculo de análisis, puesto que la tendencia a -1 indica que la cantidad del financiamiento público de los partidos destinado al liderazgo político de las mujeres no influye o no guarda relación con la participación activa de las legisladoras. Los resultados arrojados en el análisis del Partido Revolucionario Institucional revelaron que para 2018 invirtió 4.90 millones de pesos y logró la participación de dos legisladoras, mientras que para 2019 destinó 3.90 millones y logró la participación de ocho legisladoras. El patrón mostró que para el último año destinó menor cantidad de recursos monetarios y el resultado de partición fue más favorable.

Lo mismo ocurrió para el Partido Verde Ecologista de México. Mientras que para 2018 invirtió un millón de pesos y logró la participación de cuatro mujeres, para 2019 aumentó la inversión a 1.40 millones y sólo una legisladora presentó una iniciativa. En ese sentido, se hace presente el resultado -1, y en consecuencia se confirma la hipótesis alternativa. Aun cuando en el análisis se hicieron presentes dos institutos políticos con tendencia a -1, de un análisis de coeficiente de correlación acumulado, es decir, de todos los partidos políticos en cuestión y con relación a las variables de 2018 y 2019, en ambos años el resultado tiende a 1, en consecuencia, permea de visibilidad la hipótesis positiva, puesto que en el análisis de seis partidos políticos el resultado fue 1; en el acumulado para ambos años se puede inferir la fuerza predominante de la hipótesis positiva. Por tanto, dado que sí resultó una relación de asociación entre las variables objeto de estudio, se sostiene la hipótesis de que, a mayor cantidad de financiamiento público destinado al liderazgo político de las mujeres, mayor participación activa de las mismas en el desempeño de los cargos legislativos.

Así, la implicación de la hipótesis se manifiesta en dos premisas fundamentales: 1) la necesidad de que los institutos políticos de la entidad apliquen la totalidad del financiamiento público para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y, 2) lograr una reforma normativa que permita el aumen-

to del porcentaje que anualmente destinan los partidos políticos, en aras de lograr mayor capacitación de las mujeres que en algún momento serán postuladas para ocupar cargos legislativos, y así fomentar su inclusión en la vida política del país e impulsar reformas que generen una auténtica y material igualdad de derechos y oportunidades por género, así como la consolidación de la democracia representativa.

Bibliografía

- LVIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México (2014), Código Electoral del Estado de México (28 de junio). Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- LX Legislatura del Estado de México (2018), *Comisiones Legislativas*. Disponible en: <http://www.cddiputados.gob.mx/60/cyc/index.html>
- (2018-2019), *Acuerdos aprobados por la H. LX Legislatura del Estado de México*. Disponible en: <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/mainstream/Actividad/Acuerdos/60/ACUERDOS.pdf>
- Bareiro, L. y C. Echaury (2009), *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*, documento de trabajo, Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe, Madrid, PNUD, AECID y UNIFEM.
- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (5 de febrero de 1917, última reforma 20-12-2019). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- , *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (23 de mayo de 2014). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf
- , *Ley General de Partidos Políticos* (23 de mayo de 2014). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf

- Cárdenas, N. (2011), *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*, Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, TEPJF.
- Garza, J., B. Morales y B. González (2013), *Análisis estadístico multivariante*, México, McGrawHill, pp. 254-256.
- Huerta M. y E. Magar (2006), *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, México, Conacyt.
- IDEA Internacional (2008), *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Suiza. Disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/del-dicho-al-hecho-manual-de-buenas-practicas-para-la-participacion-de>
- Instituto Nacional Electoral (2019), *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales, con acreditación local y con registro local, correspondientes al ejercicio 2018*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113090>
- (2018), *Programas anuales de trabajo (PAT) 2018 de partidos políticos: liderazgo político de las mujeres*, México. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/96968>
- Luchsinger, G. y R. Meena (2007), *Financiamiento electoral para fomentar la participación política de las mujeres: una guía para la elaboración de programas del PNUD*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/Electoral%20Financing%20to%20Advance%20Women%E2%80%99s%20Political%20Participation_2007_Spanish.pdf
- Medina, A. (2010), *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), Cámara de Diputados.

- Morlino, Leonardo (2003 [2009]). *Democracias y democratizaciones*, Madrid, CIS, pp. 1-27.
- Palma, E. (2011), *Acortando la brecha de género: un análisis de los perfiles de las diputadas en México de las LXI y LXII legislaturas*, Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Estudios Políticos, pp. 58-59.
- Ruiz, E. (2018), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, UNAM. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5488-mujeres-en-la-politicaexperiencias-nacionales-y-subnacionales-en-america-latina>.
- Tello, F. (2009), *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*, Centro Eurolatinoamericano de Formación Política Mujeres y Ciudad, pp. 10-13. Disponible en: http://americalatina genera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/participacion_mujeres_gob_locales_flavia_mabel_tello.pdf
- Valles, G. (2018), “El financiamiento público de los partidos políticos en México: tópicos controversiales y propuesta de alternativa tecnológica para su fiscalización”, *Dikaion*, vol. 27, núm. 2, pp. 282-309. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-89422018000200282&script=sci_abstract&tlng=es

El *homeschooling* en México: su regulación y perspectivas de aplicación

Alejandro Navarro-Arredondo*

Carla Angélica Gómez-Macfarland**

Resumen: En México el *homeschooling* existe desde hace varias décadas, pero últimamente se ha intensificado. A pesar de ello, en nuestro país no hay ninguna legislación federal que regule esta actividad, aunque sí tratados internacionales que establecen precedentes importantes en materia de *homeschooling*, especialmente en relación con los derechos de los estudiantes. En ese sentido, el objetivo de este artículo es profundizar en la comprensión de los elementos históricos y legales que sentaron las bases para el contexto actual del *homeschooling* en México e ilustrar cómo la falta de regulaciones específicas para esta modalidad educativa puede afectar el derecho a la educación de las niñas y niños mexicanos.

Palabras clave: educación en casa, marco jurídico, regulación, derechos.

Homeschooling in Mexico: its regulation and application prospects

Abstract: Homeschooling in Mexico has been implemented for several decades, but lately, it has intensified. However, in our country there is no federal legislation that regulates this activity, but there are international treaties that establish important precedents for homeschooling, especially in relation to the students' rights. In this

* Alejandro Navarro-Arredondo. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico: anavarroa@correo.xoc.uam.mx

** Carla Angélica Gómez-Macfarland. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Correo electrónico: carla.gomez@senado.gob.mx

sense, the objective of this article is to deepen in the understanding of the historical and legal elements that laid the foundations for the current context of homeschooling in Mexico and to illustrate how the lack of specific regulations for this educational modality can affect the right to education of Mexican girls and boys.

Keywords: Homeschooling, legal framework, regulation, rights.

Introducción

El *homeschooling* es una práctica educativa que se ha adoptado desde hace varias décadas en México. De hecho, esta actividad, al estar relacionada directamente con el bienestar de los menores y su desarrollo, ha sido objeto de algunas investigaciones, las cuales se abordan desde una perspectiva moral o religiosa, pero también legal. El presente artículo tiene como objetivo profundizar en la comprensión de los elementos históricos y legales que sentaron las bases del *homeschooling* en México. El documento se divide en tres apartados: en el primero se mencionan los antecedentes del *homeschooling*, así como sus características conforme a diversos autores; en el segundo se examina la regulación de esta actividad en varios países y en México. Para nuestro país se describen con detalle las leyes, tratados internacionales e iniciativas legislativas en la materia; en el tercero se muestran los resultados de las entrevistas aplicadas a diversos actores involucrados en esta actividad, y finalmente se presentan las conclusiones.

Características y motivaciones del *homeschooling*

La educación en el hogar, conocida como “*homeschooling*”, es aquella donde los padres y madres se hacen cargo de la educación de sus hijos (Rodríguez, 2015). De acuerdo con Stevens (2001), surge en Estados Unidos en la década de 1970. Hubo dos corrientes de argumentos para educar a los hijos en el hogar: la encabezada por una corriente de pensadores de izquierda como Ivan Illich y Jhon Holt y los argumentos de psicólogos con trasfondo evangélico como Raymond y Dorothee Moore. Los primeros crearon escuelas libres

para protestar contra las escuelas autoritarias y rígidas. Los segundos optaron por ese tipo de educación para promover en los estudiantes ciertos valores religiosos (García, 2014).

La educación en casa se desarrolla en diversos países como Australia, Canadá, Francia, Hungría, Japón, Rusia, México, Corea del Sur, Tailandia, Reino Unido, entre otros (Ray, 2015). Además, como lo exponen Noel, Stark y Redford (2012), hay una variedad de personas que realizan esta práctica: ateos, cristianos, mormones, liberales y conservadores, así como hogares de diversos niveles de ingresos y grados académicos. Algunos identifican ventajas y desventajas de esta práctica educativa. Entre las ventajas se encuentran: menor costo económico para los padres; flexibilidad, ya que los niños educados en casa tienen una relación más cercana con su familia; un ambiente seguro contra la violencia y otras prácticas discriminatorias que pueden ocurrir en las escuelas (Ray, 2015).

Del lado de las desventajas, se ha mencionado que la formación académica es deficiente, porque los padres no están preparados para educar a sus hijos, así como la falta de socialización, pues al recibir educación desde su casa los niños y niñas no conviven con otros estudiantes (Rodríguez, 2015). Otros señalan que el contenido de las clases por medio de *homeschooling* puede ser deficiente o que los padres con determinada ideología podrían llevar a un adoctrinamiento del menor; además, puede provocar que el progenitor que dedique más tiempo a la educación deje de lado su propio desarrollo, lo que puede impactar en su vida profesional o en el ingreso familiar. Sin embargo, estos autores también sugieren que no hay evidencia conclusiva de que el *homeschooling* cause efectos negativos en los estudiantes (Ray, 2015 y López, 2013).

Así, la elección de los padres por este tipo de educación es determinada por diversos motivos (Valle, 2011 y Rodríguez, 2015). Mientras unos padres educan en el hogar por sentir que el sistema escolarizado no cumple con sus expectativas, otros lo hacen suponiendo que “cada niño tiene condiciones peculiares a las que es imposible que cada escuela responda de forma idónea” (García, 2014: 16). En ese sentido, hay más de una razón para educar a los hijos en casa, que van desde individualizar el plan de estudios para

el niño, tener más logros académicos, mejorar relaciones familiares entre niños, padres y hermanos, proporcionar información razonada e interacciones sociales, así como un entorno más seguro para los niños y jóvenes, hasta enseñar valores particulares (Ray, 2015).

Cabe mencionar que autores como García (2014) y Morton (2010) separan a los padres que practican el *homeschooling* en tipos o categorías. Estas categorías son: los que ven la educación en el hogar como algo natural, opuesta a estructuras falsas y restrictivas de educación escolar; los que consideran a la educación en el hogar como una alternativa vinculada a su deseo de transmitir valores determinados a los menores, y aquellos para quienes el *homeschooling* ha sido su último recurso, es decir, una no-elección, una necesidad (Morton, 2010).

El marco regulatorio del *homeschooling* en México y otros países

Diversas normas jurídicas prohíben el *homeschooling*, otras lo permiten, o bien no indican nada al respecto, causando ambigüedad o lagunas legales que pueden prestarse a diversas interpretaciones (Muniz, 2016). Algunos países donde “se tolera el *homeschooling*, se regula y se vigila son Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, la mayoría de cantones suizos y Reino Unido; [...en...] Austria, no se admitía en el pasado, ahora sí, y se recoge en ordenamientos jurídicos; [...en...] Países Bajos y Grecia no reconocen la educación al margen del sistema escolar, pero se aceptan algunos casos aislados; [...por último...] la mayoría de los *länder* en Alemania prohíbe de forma expresa este tipo de educación” (Valle, 2011: 173).

Por otra parte, en Estados Unidos cada entidad federativa tiene su propia regulación. La Asociación de la Defensa Legal del Homeschool (HSLDA, por sus siglas en inglés) realizó una división sobre los tipos de regulación existentes en el país: 1) estados que no requieren notificación, 2) estados con baja regulación, 3) estados con regulación moderada, y 4) estados con alta regulación. En

el primer caso no es necesario registrar la práctica en la Junta de Educación, tampoco se exige un reconocimiento estatal; aquí se ubican estados como Texas y Oklahoma. En el segundo caso, sólo es necesario informar a las autoridades y cumplir con pautas generales; estados como California, Nuevo México, Alabama y Kansas entran en este grupo. En tercer lugar, estados como Florida, Carolina del Norte y Carolina del Sur tienen una regulación moderada, donde es necesario notificar formalmente acerca de la educación en casa y presentar informes sobre el progreso de los estudiantes. En el último grupo se encuentran estados en los que hay una exigencia no sólo de notificar y enviar evaluaciones sobre el progreso de los estudiantes, sino también de enviar un currículo aprobado y someterse a visitas domiciliarias; Nueva York y Pensilvania se encuentran en este grupo.¹

España es un país donde no se prohíbe constitucionalmente el *homeschooling*, pero sí se limita en leyes secundarias y por interpretaciones del Tribunal Constitucional. La sentencia 133/2010, de 10 de diciembre, negó a unos padres la posibilidad de educar a sus hijos en su propio domicilio, diciendo que, aunque en la constitución española no se limita la educación al sistema escolarizado, sí se limita en la Ley Orgánica de la materia, por lo que señala que la libertad de los padres sólo consiste en elegir un centro docente y que sus hijos reciban la formación moral y religiosa que deseen. A pesar del criterio del Tribunal Constitucional, algunos doctrinarios consideran que, conforme a la constitución española, no es exclusiva la educación escolarizada, por lo que los tribunales han decidido erróneamente (Rodríguez, 2015; Valle, 2011).

Otro ejemplo es Brasil, donde no se regula el *homeschooling* y se obliga a los padres a matricular a sus hijos (artículo 55 del *Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*). Asimismo, su constitución federal, en el numeral 205, establece que la educación es un derecho de todos y una obligación por parte del Estado y de la familia. A pesar de ello, en Brasil, el *homeschooling*

¹ Para conocer el tipo de regulación en cada estado de Estados Unidos de América, véase HSLDA, Homeschool Laws in Your State. Disponible en: <https://www.hsllda.org/laws/> (consulta: 13 de febrero de 2020).

es una práctica ejercida por más de 2,500 familias, cifra que ha ido en aumento (Muniz, 2016). Estudios sobre el marco jurídico del *homeschooling* en Brasil señalan que han existido casos donde se niega a los padres de familia la posibilidad de esta práctica y, por tanto, se vulnera el derecho de los padres de tener a sus hijos estudiando bajo una educación privada (Muniz, 2016).

En México, el *homeschooling* tiene sus inicios en la década de 1980. Los pioneros de esta práctica en nuestro país fueron asesorados por “misioneros extranjeros para armar y orientar los contenidos en la enseñanza” (García, 2014: 13). Si bien no hay cifras oficiales sobre cuántos menores son educados en el hogar, el aumento de publicaciones mensuales de la organización “El Hogar Educador”, así como el incremento de sus Conferencias Nacionales son una evidencia del crecimiento de esta práctica (García, 2014). Por tanto, hay un debate sobre la norma jurídica aplicable al *homeschooling*; la discusión gira en torno al derecho/obligación de los padres de educar a sus hijos, y en menor medida desde la perspectiva del interés superior del menor. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es muy clara al establecer en su artículo tercero: “Toda persona tiene derecho a recibir educación”.

Si bien se establece que toda persona tiene derecho a recibir educación, en este numeral no se señala la obligación de los padres de hacer que los hijos reciban educación escolarizada, por lo que, si los menores recibieran educación en casa, se estaría cumpliendo con esa obligación. Ahora bien, queda claro que la educación impartida por el Estado debe cumplir algunas condiciones como el amor a la patria, respeto a los derechos humanos, conciencia de solidaridad, independencia y justicia. Asimismo, se debe garantizar la calidad en la educación para asegurar el máximo logro de aprendizaje.

En este sentido, es válido preguntar: ¿El *homeschooling* cumple con lo mandado por la Constitución? La pregunta es difícil de responder, pues el artículo 3° constitucional no establece nada relacionado con la educación en casa. Sin embargo, la Constitución, en otros numerales, señala que “en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés

superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos” (artículo 4º, párrafo noveno). Asimismo, indica que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades como la educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. En síntesis, la educación en México es un derecho de las niñas y niños y, por tanto, en asuntos en los que se vea involucrada su educación e intervenga el Estado debe prevalecer el interés superior del menor. Así, de acuerdo con la Carta Magna, los padres no tienen el derecho *literal* de educar a sus hijas o hijos, sino que tienen la obligación de velar por que se satisfaga la necesidad de los niños de recibir educación y de llevarlos a la escuela, ya sea pública o privada. Así, si bien el *homeschooling* no se señala como posibilidad de educación, tampoco se prohíbe de forma expresa.

Además de la Constitución Política, para regular el *homeschooling* debe considerarse la Ley General de Educación (LGE), la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y el Código Civil Federal (CCF). Para comenzar, la LGE señala que todo individuo “tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad” (artículo 2º). Por otra parte, en el artículo 4º se establece la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos cursen preescolar, primaria, secundaria y media superior. Es importante resaltar que la obligación es hacer que cursen dichos niveles, mas no de manera específica en el sistema escolarizado, por lo que, al no limitarlo, el *homeschooling* estaría permitido. Además, como se verá más adelante, de acuerdo con diversos tratados internacionales, el derecho de los niños consiste en recibir una educación, pero no es forzoso que ésta sea escolarizada.

En cuanto a los tipos y modalidades de educación, la LGE estipula que el sistema educativo nacional comprende desde la educación inicial hasta la educación para adultos. Esta última “está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria” (artículo 43). Asimismo, el numeral 44, en su segundo párrafo, señala que los beneficiarios de la educación para adultos podrán acreditar conocimientos adquiridos mediante evaluaciones parciales o globales. De esta forma, al cumplir determinada edad, los menores educados en casa pueden

presentar sus evaluaciones para adquirir certificados de primaria y secundaria.

La propia LGE, en su capítulo VI, señala lo relativo a la validez oficial de estudios y de certificación de conocimientos. Este capítulo debe ser considerado como marco legal directamente aplicable al *homeschooling*. En ese orden de ideas, los estudios que se realizan fuera del sistema educativo nacional pueden adquirir validez oficial mediante su revalidación, siempre que cumplan ciertos criterios y normas. Por tanto, para obtener la certificación de los conocimientos adquiridos en casa se tienen dos opciones: 1) realizar evaluaciones² para acreditar primaria y secundaria en la educación para adultos, y 2) revalidar los estudios realizados fuera del sistema educativo por grados escolares, créditos académicos, unidades de aprendizaje, entre otros.³ Así, la LGE es una norma directamente aplicable al *homeschooling*, que ayuda al reconocimiento o validez oficial del aprendizaje que los menores reciben en casa.

La LGE no es la única ley general que puede relacionarse con el *homeschooling* en México. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) también debe tomarse en cuenta si lo que se busca es el interés superior del menor. Independientemente de la opción educativa que elijan los padres para sus hijos, el Estado, a través de sus autoridades, debe garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes mediante acciones que garanticen un enfoque integral y transversal de derechos humanos. Asimismo, el interés superior de la niñez debe considerarse primordialmente en la toma de decisiones que los involucre:

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector (artículo 2, párrafo segundo, de la LGDNNA).

² En México algunos padres de familia que practican *homeschooling* han optado por que sus hijos presenten evaluaciones ante el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) para acreditar niveles de primaria y secundaria.

³ Otros padres optan por seguir programas y planes de estudio de escuelas de Estados Unidos y, posteriormente, revalidan los estudios de sus hijos ante autoridades educativas nacionales.

Este párrafo aplica a la modalidad de *homeschooling*, ya que si en determinado momento el Estado, a través de la autoridad educativa facultada, quisiera vigilar más de cerca el contenido que se está enseñando en casa a los menores u obligar a los padres a hacer que sus hijos concurran a las escuelas públicas o privadas, tal como lo mandata el numeral 31 constitucional, se debería *considerar el interés superior de las niñas, niños y adolescente* (NNA) antes que el de los padres o el de las autoridades. De hecho, la familia que opta por el *homeschooling* podría apelar a este numeral si lo que busca es garantizar el derecho del menor a la educación y, a la vez, garantizarle un nivel de vida adecuado. Por último, es importante señalar que la Secretaría de Educación Pública (SEP) forma parte del Sistema Nacional de Protección Integral de los derechos consignados en la LGDNNNA, por lo que, como autoridad educativa, debe velar por que el derecho a la educación de los menores se aplique conforme a la norma jurídica nacional e internacional. Al respecto, a continuación se examinan los tratados internacionales relacionados con el *homeschooling*.

El artículo 1° constitucional señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; además, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán con la Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (artículo 1°, párrafos primero y segundo). Así, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la que México es parte, señala que toda persona tiene derecho a la educación y que ésta tendrá por objeto el desarrollo pleno de la personalidad humana y el fomento a los derechos humanos, entre otras cuestiones. En ese sentido, reconoce el derecho de los padres de escoger el tipo de educación de sus hijos; entre ellos podría estar el *homeschooling*.

Para regular el *homeschooling*, también podría aplicarse el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fue ratificado por México en 1980, el cual establece que los Estados parte se comprometen a respetar la libertad de los padres

o tutores de garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. En ese sentido, los padres que optan por la educación en casa podrían apelar a que, justamente, ellos pueden elegir qué tipo de educación deben recibir sus hijos y que, al educarlos en casa, enseñan lo que ellos desean conforme a sus convicciones morales y religiosas.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 10, primera fracción, señala que los Estados reconocen que se debe conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles para el cuidado y educación de sus hijos, lo que podría aplicar a la opción de educar en casa. Finalmente, los apartados 3 y 4 indican que los Estados se comprometen a respetar la libertad de padres o tutores legales de escoger para sus hijos escuelas distintas a las creadas por las autoridades, siempre que satisfagan normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

De esta forma, los pactos, protocolos y convenciones de las que México forma parte sí reconocen el derecho de los padres de que sus hijos reciban la educación conforme a sus convicciones. Además, protegen el derecho de los padres de escoger el tipo de educación que reciben sus hijos. Ahora bien, los tratados internacionales no sólo reconocen el derecho de los padres a elegir la opción educativa más conveniente para sus hijos, sino que también reconocen el derecho de las niñas y niños a la educación. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño señala que los Estados parte deberán adoptar medidas para asegurar, entre otras cosas, tener acceso a una educación pertinente (artículo 24).

En resumen, el marco jurídico internacional y nacional en la materia no prohíbe ni permite el *homeschooling*. Es decir que, mientras los padres cumplan con la obligación de que sus hijos tengan educación básica (preescolar, primaria, secundaria y media superior) persiguiendo los fines y principios determinados, tanto en tratados internacionales como en la Constitución Política, en la Ley General de Educación y Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, los menores pueden ser educados en casa por sus padres, quienes tampoco necesitan credenciales o tener

cierto perfil académico o profesional para guiarlos en la educación académica.

Pero si los padres desean que sus hijas e hijos acudan a instituciones de educación superior (públicas o privadas) y cumplir con lo establecido por la Constitución Política y las leyes secundarias en la materia, deben vigilar que los conocimientos que sus hijos adquieran sean reconocidos y tengan validez oficial. Asimismo, es importante que las autoridades educativas, ya sea a través de las evaluaciones o en el proceso de revalidación de materias, presten puntual atención a los conocimientos aprendidos por los educandos, incluyendo el respeto a la dignidad humana y los derechos humanos. Pese a lo anterior, el marco jurídico nacional e internacional aplicable al *homeschooling* sigue presentando inconsistencias. Por esta razón, han surgido diversas propuestas legislativas cuyo objetivo es regular esta actividad. En la siguiente sección se analizarán las iniciativas legislativas en la materia.

En las dos últimas legislaturas (LXIII y LXIV) se han presentado dos iniciativas relacionadas con *homeschooling*. La primera propone que la educación en el hogar sea una opción a disposición de las familias, pero sólo para casos especiales.⁴ Entre lo propuesto por esta iniciativa destaca lo siguiente: precisar que los menores que se encuentren en tratamiento o en remisión de una enfermedad crónica degenerativa tendrán derecho a cursar la educación básica en el hogar; señalar que el padre o tutor del menor deberá presentar un formulario en la escuela pública que le corresponda, cada año escolar que se ausente; puntualizar que los alumnos de la escuela normal podrán impartir clases en el hogar y entregarán semanalmente el progreso de los estudiantes bajo la modalidad de *homeschooling*; y especificar que, si a consideración del centro escolar los menores no mostraran un progreso adecuado, la escuela podrá solicitar la conclusión de las actividades de *homeschooling* y,

⁴ La diputada Edna Ileana Dávalos Elizondo, del PRI, presentó en mayo de 2017 una iniciativa que adiciona una sección 1 bis al capítulo IV de la Ley General de Educación. En ella se contempla el derecho de cursar la educación básica en el hogar, siempre que el menor viva en condiciones de enfermedad grave. Esta iniciativa fue desechada en comisiones de la Cámara de Origen (SIL, 2017).

cuando se demuestre un progreso adecuado, el estudiante tendrá derecho a ser acreditado, de acuerdo con los lineamientos de la SEP.

Por su parte, la segunda iniciativa reconoce que los padres tienen derecho preferente a escoger la opción educativa más conveniente para sus hijos y el *homeschooling* es una de ellas.⁵ En ella se plantea que el acceso a la educación de calidad, para niños y jóvenes, debe tener mecanismos, estrategias y modalidades alternativas de enseñanza que deben ser reconocidas en la ley. Lo anterior permitirá diseñar políticas públicas para hacer frente a casos de emergencia y fomentar sistemas de enseñanza más resilientes y adaptables, que garanticen el derecho humano a la educación. La propuesta anterior coincide con la literatura sobre educación y emergencias que sugiere que el *homeschooling* puede desempeñar un papel importante en la construcción y el refuerzo de la resiliencia de los jóvenes.

Los estudios sobre educación durante emergencias sugieren establecer rutinas, proporcionar estimulación intelectual y que los estudiantes mantengan relaciones con adultos de confianza como factores de protección que ayudan a los jóvenes a afrontar una emergencia (INEE, 2016). De hecho, esta iniciativa reconoce que el *homeschooling* tiene un papel vital que desempeñar en la pandemia de Covid-19. Desde el punto de vista del diputado Manuel de Jesús Baldenebro (autor de esta iniciativa), regular el *homeschooling* quizá sea lo más conveniente para los padres de familia y para los menores educados en casa, siempre que éstos reciban la educación con los fines y principios que señalan tanto tratados internacionales como la Constitución Política y las legislaciones secundarias. Incluso, sostiene que el *homeschooling*, además de contribuir a la convivencia familiar, al cuidado de la salud de las y los educandos y a la descentralización, evita el aumento de movilidad en zonas urbanas y rurales. Por ello, con el paso de los años el *homeschooling* ha pasado de ser una vía educativa minoritaria a una emergente.

⁵ El diputado Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo, del PES, presentó en abril de 2020 otra iniciativa que reforma el artículo 35 de la Ley General de Educación para regular el *homeschooling*. Para ello propone que la educación en el hogar deberá apegarse a las reglamentaciones, planes, programas y supervisión de estudios de la Secretaría de Educación Pública. Esta última iniciativa se encuentra pendiente de dictamen en la Cámara de Diputados (SIL, 2020).

Veamos ahora cuál es la perspectiva de los actores que se han involucrado en esta modalidad educativa.

Perspectiva de padres de familia sobre la regulación del *homeschooling*

Como se ha analizado a lo largo del texto, México es un país que no prohíbe la educación en casa y en el que, como consecuencia del marco jurídico vigente, existen alternativas legales para que la educación académica recibida en el hogar tenga reconocimiento o validez oficial. Por ello, es importante conocer la perspectiva de los directamente involucrados en el tema para detectar si existen áreas de mejora en la regulación del *homeschooling*. Así, se realizaron entrevistas semiestructuradas a madres y padres de familia que actualmente practican el *homeschooling*.⁶

La educación en casa suele ser una elección tomada por ambos padres de familia. Sin embargo, en los casos analizados, eran las madres las que se quedaban en casa para educar a sus hijos.⁷ Cabe destacar que, a pesar de que se pidieron contactos a los entrevistados para poder contactar a más familias que practican *homeschooling*, en al menos seis casos no quisieron participar en la investigación. Los motivos de esta negativa fueron diversos: tiempo limitado y temor de que el gobierno pudiera inmiscuirse en el tema. Lo anterior, si bien limitó el número de casos (se obtuvieron entrevistas a cinco madres y a dos padres de familia), no fue un obstáculo para obtener información valiosa sobre el tema. Además, los resultados de las entrevistas permitieron plantear una primera hipótesis: los padres de familia que practican *homeschooling* no están de acuerdo en que haya mayor intervención del gobierno en esta actividad.

⁶ Las entrevistas semi-estructuradas se llevaron a cabo en los meses de marzo a mayo de 2020 a personas que practican *homeschooling*.

⁷ Esto tiene una connotación de género, es decir, a pesar de que la decisión la toman ambos padres, la que se queda en casa generalmente es la madre. Por ello, se incluyeron dos entrevistas a hombres para conocer su perspectiva.

Las respuestas obtenidas de las siete entrevistas realizadas coinciden en su visión del *homeschooling*. Por ejemplo, una persona mencionó que esta práctica es “una modalidad que mejoró notablemente la educación de sus hijos”. En ese sentido, coinciden en que los conocimientos pueden enseñarlos los mismos padres o bien un maestro particular. También señalaron que hay métodos específicos y materiales didácticos que se adquieren en librerías o en sitios de *internet*. Incluso utilizan “sistemas pedagógicos o programas que obtienen de escuelas de Estados Unidos” que les sirven de guía para enseñar distintos tópicos a sus hijos.⁸

En uno de los casos, los hijos son mayores de edad y acuden a la universidad, excepto la más chica, que cursa el bachillerato en línea. Esta familia practicó *homeschooling* durante gran parte de la educación básica de sus hijos. En otros casos, llevan “alrededor de seis años” educando a sus hijos en casa. Cabe señalar que las edades de los hijos no son uniformes: mientras unos los educan en casa desde la primera infancia, otros deciden apartar a sus hijos del sistema escolarizado una vez detectadas situaciones de discriminación o por razones económicas. Una de las entrevistadas compartió que las causas para apartar a sus hijos del sistema escolarizado fue no tener tiempo para hacer otras cosas:

No tener tiempo para hacer otras cosas con mis hijos más que las tareas. Hacer tareas era basar mi vida y la de mis hijos en los objetivos de alguien diferente a nosotros. Tener que estudiar nuevamente los temas que mis hijos veían y orientarlos en sus dudas, pues había cosas que no habían aprendido a causa de la rapidez con que se tenían que ver los temas. Tener que aguantar los temas que quisieran tocar con mis hijos sobre religión o educación sexual y que las opiniones de los maestros fueran impuestas en mis hijos sin que ellos lo necesitaran. Y dos razones muy fuertes fueron que mi hija desde pequeña prefería estar en casa haciendo diferentes tareas a mi lado que con un grupo. Además, mi hijo fue diagnosticado con déficit de atención, por lo que

⁸ Entrevistada núm. 4.

tenía que tomar medicamento para poder pertenecer al sistema tradicional; yo preferí sacarlo y comenzar con el *homeschooling*.⁹

En otro caso, optar por *homeschooling* fue motivado por elementos económicos, porque no podían continuar pagando un colegio particular y la escuela pública no cumplió la expectativa de los padres; además de que fueron influenciados por otros amigos con experiencia de educación en casa.¹⁰ Es necesario hacer mención que los entrevistados sugieren diversas metodologías de enseñanza. Por ejemplo, mientras con un hijo se hace *travelschooling*, con otro se utiliza la pedagogía *Waldorf*,¹¹ o mientras algunos hijos tienen parte de actividades escolarizadas o semiescolarizadas, otros hacen *homeschooling* al cien por ciento.¹² Aunque hay diversas razones que orillaron a los padres a sacar a los hijos del sistema escolarizado, existe una coincidencia respecto de este *sistema*: no hubo una respuesta adecuada para las necesidades de sus hijos.

Otra pregunta a los entrevistados fue precisamente cómo defendían esta práctica ante familiares, amigos y sociedad en general. En todos los casos comentaron sus posturas respecto de este tipo de educación. Defendieron el *homeschooling* explicando sus ventajas y las desventajas de un sistema escolarizado deficiente, y haciéndose responsables de la educación de sus hijos no sólo en valores sino también académicamente. Dos madres y un padre de familia se centraron sobre todo en explicar las ventajas de la educación en casa y en los lazos familiares que se fortalecen, ya sea entre hermanos o entre padres e hijos:

[...] los hijos crecen en un ambiente menos estresante y con más autoestima; aprenden a tener más gusto por la lectura y el estudio, tienen mucho más tiempo para practicar disciplinas deportivas y artísticas, aprenden a ser más autónomos y responsables, pasan más tiempo en familia, las influencias negativas los impactan mucho menos y desarrollan un carácter más seguro, se alimentan más sanamente y

⁹ Entrevistada núm. 1.

¹⁰ Entrevistada núm. 2.

¹¹ Entrevistada núm. 5.

¹² Entrevistadas 2 y 4.

aprenden a elaborar sus propios alimentos, pueden convivir más con sus mascotas, se ahorra muchísimo tiempo, dinero y se cuida más el medio ambiente, pueden visitar más lugares y viajar aún en temporada de clase. Los hermanos aprenden unos de otros y se ayudan con más naturalidad que con desconocidos y se fortalecen más sus lazos. También se pueden organizar actividades educativas cuando se conocen otras familias que también llevan *homeschooling* y estas experiencias son muy enriquecedoras.¹³

Es la mejor forma de educación para los hijos y lo vemos con hechos reales, mis hijos, por ejemplo, saben ya leer y sumar a sus 5 y 4 años, dominan el idioma inglés, además de que dominan conceptos fundamentales de programación de computadoras.¹⁴

Las familias consideran valioso no sólo tener más tiempo con los hijos, sino conocerlos mejor para poder orientarlos y enriquecer su formación con el deporte, artes o el medio ambiente. Además, consideran que los niños aprenden y adquieren habilidades de forma más temprana. Ahora bien, las respuestas a la defensa del *homeschooling* en algunos casos son similares a las ventajas que expusieron. De hecho, al cuestionarles acerca de las ventajas y las desventajas, en realidad únicamente presentaron ventajas. Por ejemplo, en aquel caso en que los hijos ya van a la universidad, pero previamente fueron educados en *homeschooling*, se comentó lo siguiente:

[...] están felices de ir al colegio, al contrario de los chicos que toda su vida han ido y en ocasiones ya están chocados de ir... Mis hijos no entienden por qué los demás quieren salirse o por qué no toman las cosas en serio con sus materias y no se comprometen.¹⁵

[...] no encontré ninguna desventaja, pues mis hijos al integrarse a las escuelas tradicionales no han tenido ninguna dificultad; por el contrario, son más comprometidos y entusiastas que los demás.¹⁶

¹³ Entrevistada núm. 2.

¹⁴ Entrevistado núm. 6.

¹⁵ Entrevistada núm. 2.

¹⁶ Entrevistada núm. 2.

Así, las madres observan más ventajas que desventajas en el *homeschooling*, sobre todo por el tiempo que tienen sus hijos para hacer actividades diversas, para viajar en distintas temporadas en el año y para fortalecer los lazos familiares. De las siete personas entrevistadas, sólo dos madres y un padre mencionaron desventajas en el *homeschooling*: una de ellas fue la falta de socialización; otra desventaja fue que se requiere un compromiso muy contundente por parte de los padres o madres de familia, ya que “*es un empleo más, requiere horas de preparación y ejecución, y eso es pesado para ser honesta, te quita tiempo que puedes usar en mil cosas más*”.¹⁷

Por su parte, una de las personas entrevistadas comentó su experiencia de *homeschooling* durante la pandemia:

Para nosotros ha sido sencillo enfrentar este periodo de cuarentena, pues podemos aprovechar nuestra experiencia de aprendizaje en el hogar, en lugar de intentar recrear un entorno escolar. El *homeschooling* puede brindar experiencias de aprendizaje significativas que se conecten con la vida, los intereses y las identidades de los estudiantes. Durante la pandemia, intentar apoyar un aprendizaje similar al de la escuela en el hogar puede frustrar a los estudiantes y sus familias. Por ello, las autoridades deben considerar cómo dar a los estudiantes la capacidad de buscar un aprendizaje que sea relevante para ellos a través de los recursos que están disponibles en el hogar y con una participación familiar significativa.¹⁸

Durante la entrevista también se les preguntó sobre la regulación de la práctica y sobre el derecho/obligación que tienen como padres de educar a sus hijos y del derecho de los menores a recibir educación. Lo anterior, para conocer su opinión sobre el marco regulatorio del *homeschooling* en México. Al respecto, las madres y padres entrevistados contestaron que es un derecho y una obligación, justamente porque son responsables de los hijos y porque “*son las personas a las que más les interesa su bienestar*”.¹⁹ Tam-

¹⁷ Entrevistada núm. 5

¹⁸ Entrevistada núm. 5.

¹⁹ Entrevistada núm. 2.

bién opinaron que sí se materializa el derecho a la educación con el *homeschooling*, ya que sus hijos adquieren conocimientos, experiencia de vida y se forman como ciudadanos responsables. De hecho, consideran que es su obligación como padres educarlos, y que los que deciden no educar a sus hijos en casa tienen la opción de apoyarse en las escuelas “*pero nunca se deslindan de su propia responsabilidad de educarlos*”.²⁰

Cabe señalar que los entrevistados están conscientes de que se tiene obligación de educar con determinado contenido como “libertad de pensamiento, valores, sin imponer o seguir dogmas”,²¹ logrando que sean autónomos y vivan de “manera integral y equilibrada”.²² Por tanto, sí están de acuerdo en que la educación de los hijos es un derecho y una obligación, y que al ejercer el *homeschooling* sí se materializa el derecho a la educación de sus propios hijos, lo que cumple con las obligaciones estipuladas en diversos tratados internacionales y leyes nacionales. Es decir, en algunos instrumentos internacionales se establece que hay un derecho de los padres de formar y educar a sus hijos y, por otro lado, la propia Constitución Política establece que es una obligación de los mexicanos hacer que sus hijos cursen educación básica que incluye primaria, secundaria y bachillerato.

Por otra parte, en tres de los siete casos contestaron que se desconocía el marco jurídico que regulaba el *homeschooling*. En los otros casos, se dijo que se conocía poco o se expuso que en México no estaba regulado, que no se prohibía como tal, ya que no había una regulación al respecto. Las madres y padres comentaron que no debería haber intervención estatal o demasiada regulación, porque entonces sería más difícil esta libertad que ejercen los padres de educar a sus hijos en casa:

No sé si haya normas jurídicas, no sé si son adecuadas, no sé si el *homeschooling* esté regulado en México... no creo que haya una oficina a donde pueda yo llegar y decir que estoy educando a mi hijo en casa y que me digan: ok, sólo llene este formato, traiga estos papeles, traiga a

²⁰ Entrevistada núm. 2.

²¹ Entrevistada núm. 4.

²² Entrevistada núm. 5.

su hijo para que presente un examen y obtenga su certificado. Sé que en Estados Unidos *sí existe esa figura y es reconocida*, pero en México no. Lo sé porque una amiga mía se fue a vivir allá y no le reconocieron el año de *homeschooling* que hizo con su hijo, le dijeron que en México no está regulado. Sé que México permite una nivelación de los estudios.²³

Creo que no se debería prohibir ni tampoco regular demasiado, pues dificultaría el ejercicio de libertad de los padres y le restaría espontaneidad, que para mí fue un aspecto positivo y que me daba un poco de tranquilidad, sin presiones que me agobiaran.²⁴

Entiendo que el marco jurídico no permite el *homeschooling*, sin embargo, no se especifica castigo o multa alguna al respecto. Mi opinión es que se necesita encontrar medios o la forma de hacerlo de manera legal, tener opción de educar en esta modalidad, por ejemplo: ofertar cierto tipo de facilidades para presentar exámenes y certificar.²⁵

Con las respuestas de los padres y madres entrevistados, se evidencia que no les gustaría más regulación para coartar este tipo de educación, sino más regulación para apoyarla. Es decir, contar con programas y opciones académicas en línea para poder certificar de forma adecuada a los menores. En las entrevistas realizadas se aprecia que en varios casos se optó por certificar los estudios que los hijos realizaron en casa a través del INEA, obteniendo reconocimiento de estudios de primaria, secundaria y preparatoria. Además, otras familias optan por certificar a sus hijos por medio de programas de Estados Unidos y después los revalidan en México a través de la SEP. En general, creen que como padres y madres deberían recibir más apoyo por parte del Estado para que la opción *homeschooling* sea un esquema mucho más reconocido y promovido.

Conclusiones

La educación en casa en México es un tema relevante desde un punto de vista educativo y social, pero la discusión sobre su regulación

²³ Entrevistada núm. 1.

²⁴ Entrevistada núm. 3.

²⁵ Entrevistada núm. 4.

es aún incipiente. Pese a ello, últimamente se ha posicionado en la agenda pública; lo anterior se ha reflejado en algunas propuestas legislativas para regular esta modalidad educativa.

Por ello, a lo largo de este texto se intentó demostrar que, en cuanto a la educación en el hogar en México, todavía existe un enorme vacío legal, lo cual ha sido conveniente para los padres de familia, pues les ha dado cierto margen de maniobra en cuanto al modelo con el que pueden educar a sus hijos. Por otro lado, restringe las posibilidades de los *homeschoolers* de participar en determinados programas, así como de certificar sus conocimientos y revalidar grados escolares.

Sin duda, los padres y madres de familia tienen el derecho de educar a sus hijos en los valores con los que comulguen, de acuerdo con el marco normativo nacional e internacional. Sin embargo, nuestra Constitución señala que los mexicanos tienen la obligación de llevar a sus hijos a la escuela para que cursen su educación básica. Existe una discrepancia entre la Constitución y la Ley General de Educación en cuanto a que la educación sea escolarizada, o hay diferencia entre instrumentos legales internacionales de los que México forma parte y la propia Carta Magna. Por tanto, es necesario elaborar la armonización legal, además de brindar jurídicamente la opción de certificar los grados académicos que se cursan en casa, sin necesidad de utilizar el recurso del INEA o de inscribirse en escuelas extranjeras para posteriormente revalidar sus estudios ante la SEP.

Otro hallazgo que se identificó por medio de entrevistas semiestructuradas es que los padres y madres de familia no están convencidos de que el Estado intervenga demasiado en la regulación del *homeschooling*. También se reveló que los padres que practican la educación en casa se quejan del sistema educativo tradicional, explicando que no cumple con las necesidades específicas de sus hijos. Por si esto fuera poco, a la hora de discutir sobre la regulación del *homeschooling*, habría que incluir nuevas aristas al debate, muchas de ellas surgidas de la pandemia de Covid-19. Por ejemplo, a pesar del rápido progreso realizado por algunos hogares para adaptarse a esta nueva dinámica de educación en casa, siguen sin resol-

verse varias cuestiones importantes. En ese sentido, a partir de los hallazgos identificados en esta investigación, se señalan dos áreas de oportunidad a debatir sobre el tema de educación en el hogar.

- Es necesario dedicar más recursos de planificación al enfoque de *homeschooling* cuando esta práctica sea utilizada en situaciones de emergencia.
- El *homeschooling* necesita atenderse legalmente, pero no para limitar la libertad de las madres y padres de familia en cuanto a dicha alternativa de educación, sino para dar herramientas que coadyuven a la revalidación de estudios por grados y a las oportunidades de las niñas y niños educados en casa.

Bibliografía

- García, Carolina (2014), “Pensamiento dogmático y privatización de la educación: una aproximación a la educación en el hogar en evangélicos mexicanos”, *Revista Cultura y Religión*, vol. 8, núm. 1, pp. 11-29.
- Interagency Network for Education in Emergencies (INEE) (2016), *Psychosocial support and social and emotional learning for children and youth in emergency settings*. Disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/INEE.pdf> (consulta: 13 de mayo de 2020).
- López, Cristina (2013), “Patria potestad y derecho a la educación a propósito del homeschooling”m *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 21, 2013, pp. 79-116.
- Muniz, Luciane (2016), “Homeschooling No Brasil: Ampliação Do Direito À Educação Ou Via De Privatização?”, *Educação & Sociedade*, vol. 37, núm. 134, pp. 153-168.
- Noel, Amber, Patrick Stark y Jeremy Redford (2013), *Parent and family involvement in education, from the National Household Education Surveys Program of 2012 (NCES 2013-028)*, Washington, National Center for Education Statistics.

- Ray, Brian (2015), “Research facts on homeschooling”. Disponible en <https://www.nheri.org/research-facts-on-homeschooling/> (consulta: 20 de abril 2020).
- Rodríguez, Alma (2015), “El homeschooling a debate: ¿una hipótesis de responsabilidad paterna?”, *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, núm. 19, pp. 118-141.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2016), *Cuarto Informe de Labores 2015-2016*. Disponible en http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf (consulta: 8 de marzo de 2020).
- Sistema de Información Legislativa (SIL) (2020), “Iniciativa que reforma el artículo 35 de la LGE para regular el homeschooling”. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/04/asun_4035710_20200428_1588096595.pdf (consulta: 20 de abril de 2020).
- (2017), “Iniciativa que adiciona una sección 1 bis al capítulo IV de la Ley General de Educación”. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=c16e95c53b99ad7fc28c29a3a9288b78&Clave=3543232 (consulta: 3 de febrero de 2020).
- Stevens, Mitchell (2001), *Kingdom of children: Culture and controversy in the homeschooling movement*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2020), *Data from: COVID-19 Educational Disruption and Response*. Disponible en <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse> (consulta: 17 de 2020).
- Valle, José (2012), “Enseñar en casa o en la escuela: la doctrina legal sobre el homeschooling en España”, *Perfiles Educativos*, vol. 34, núm. 138, pp. 167-182.

Uso de las tecnologías de información y comunicación en las instituciones públicas en México: análisis desde la Ley General de Archivos

*Luis Roberto Rivera-Aguilera**

*Julio César Rivera-Aguilera***

*Guadalupe Patricia Ramos-Fandiño****

Resumen: La memoria de un país se construye día a día a través de la actividad que desempeñan las instituciones que brindan servicios a la sociedad. El desarrollo de funciones en dichas entidades es respaldado con evidencias que dan muestra de la gestión administrativa y que poseen valor probatorio de la vida en las organizaciones, por medio de documentos que fungen como fuente de información e investigación y como garantía de transparencia. Según su aspecto físico, éstos pueden ser: textuales, gráficos, iconográficos, sonoros y audiovisuales, adquiriendo algunos de ellos un valor histórico que por su riqueza de contenido pueden ser objeto de consultas frecuentes. Desafortunadamente, esta documentación no siempre recibe el tratamiento adecuado, es decir, carece de métodos, técnicas y normativa para su gestión, almacenamiento, conservación y difusión. El artículo presenta un análisis sobre las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la gestión documental, del cual se desprenden algunas pautas para su incorpora-

* Luis Roberto Rivera-Aguilera. Profesor-Investigador, UASLP. Perfil PRODEP 2018-2021. Líder del Cuerpo Académico CA-280. Correo electrónico: rrivera@uaslp.mx

** Julio César Rivera-Aguilera. Profesor-Investigador, UASLP. Perfil PRODEP 2017-2020. Cuerpo Académico CA-280. Correo electrónico: jrivera@uaslp.mx

*** Guadalupe Patricia Ramos-Fandiño. Profesor-Investigador, UASLP. Cuerpo Académico CA-280. Correo electrónico: gpramos@uaslp.mx

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol. 13, núm. 28, mayo-agosto 2020, pp. 99-148. Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2020. Fecha de aceptación: 24 de octubre de 2020.

ción y uso en los archivos, considerando lineamientos enmarcados en la Ley General de Archivos (LGA-Mx) y los resultados de un estudio realizado con una muestra de 30 instituciones públicas de los tres niveles de gobierno en San Luis Potosí (México).

Palabras clave: TIC, gestión documental, digitalización, automatización, preservación digital.

**Use of information and communication technologies
in public institutions in Mexico:
Analysis from the General Law of Archives**

Abstract: The memory of a country is built day by day through the activity carried out by the institutions that provide services to society. The development of functions in these entities is supported by evidence that shows administrative management and that has the probative value of life in organizations, through documents that serve as a source of information and research and as a guarantee of transparency. Depending on their physical appearance, these can be: textual, graphic, iconographic, sound and audiovisual; acquiring some of them a historical value, which due to its rich content can be frequently consulted. Unfortunately, this documentation does not always receive the appropriate treatment, that is, it lacks methods, techniques and regulations for its management, storage, conservation and dissemination. The article presents an analysis on information and communication technologies (ICT) in document management, from which some guidelines for their incorporation and use in archives are derived, considering guidelines framed in the General Archives Law (LGA-Mx) and the results of a study carried out with a sample of 30 public institutions from the three levels of government in San Luis Potosí.

Keywords: ICT, document management, digitization, automation, digital preservation.

Introducción

En México, la LGA-Mx fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de junio de 2018, aunado a ello se llevaron a cabo una serie de foros y consultas con expertos a fin de identificar la pertinencia de la misma; entró en vigor a partir del 15 de junio de 2019.

La LGA-Mx es el instrumento normativo que establece los principios y bases generales para la organización, conservación, admi-

nistración y preservación homogénea de los archivos en posesión de toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos (LGA-Mx, 2019: 1). En síntesis, la Ley contiene las directrices generales en materia de organización de archivos en manos de organismos públicos y entes obligados.

Tomando como referencia los preceptos anteriores, es menester para el desarrollo de este trabajo poner especial atención en aspectos relativos a la gestión documental y de información, así como al uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), ambos tópicos abordados en la Ley.

Vale la pena destacar que, entre los objetivos de esta Ley, se “establece promover el uso y difusión de los archivos para favorecer la toma de decisiones, la investigación y el resguardo de la memoria de las instituciones y de la historia nacional” (LGA-Mx, 2019: 2). Para lograr tal cometido la Ley contempla una serie de acciones encaminadas a la incorporación de herramientas tecnológicas, como estrategia que coadyuve tanto en la gestión de documentos como en el uso eficiente de la información que contienen.

En ese sentido, resulta conveniente llevar a cabo un estudio de campo que permita contrastar, por un lado, los lineamientos que establece la Ley y, por otro, las prácticas cotidianas que sobre éstos realizan los responsables de archivos en instituciones públicas.

Por tanto, el objetivo de este artículo es identificar el nivel de conocimiento y uso de tópicos sobre TIC considerados en la LGA-Mx con énfasis en los siguientes procesos: digitalización, automatización, almacenamiento, preservación, publicación web y difusión.

De la presente investigación se desprende la identificación de temas sobre incorporación y uso de TIC en la gestión documental en instituciones públicas, a partir de los preceptos señalados en la LGA-Mx y de los resultados del estudio de campo.

Marco de referencia

Las instituciones públicas en México, como entidades responsables de brindar servicios que buscan satisfacer las necesidades de la

sociedad en general, ya sea en materia de educación, salud, deporte, arte, cultura, etcétera, generan una cantidad importante de documentación, derivado de las funciones que cada una realiza según su ámbito de competencia, misma que utiliza como evidencia para dar cuenta de las actividades y logros alcanzados en un periodo específico.

Los documentos generados, además de ser memoria, implican también relaciones sociales (Nivón, 2016: 1) que señalan el principio y el fin de la existencia humana, los contratos matrimoniales o comerciales, la propiedad, las calificaciones profesionales o laborales obtenidas, las decisiones judiciales o simplemente las opiniones emitidas, mismas que con el tiempo pueden tener relevancia.

“Producidos en el marco de la actividad humana, los documentos pueden tener características importantes y ser símbolos de la memoria colectiva de un pueblo, nación, región o sociedad” (Unesco, 2017: 1) mediante su soporte y contenido; los documentos reflejan la diversidad de los pueblos, las culturas y los idiomas, pasando a ser parte del patrimonio de la humanidad. En ese sentido, la producción de documentos llega a ser tan amplia y variada no sólo en tipología, sino también en formato y soporte, dependiendo del uso que se le da.

Con el paso del tiempo las instituciones públicas en nuestro país han creado documentación suficiente para conformar importantes fondos, acervos o colecciones, a fin de categorizar la gran diversidad de asuntos, temas, productos, trámites o servicios ofrecidos a la comunidad, por lo que, debido al cúmulo de información y documentos, se hace necesaria la creación de dependencias especializadas para resguardar el patrimonio documental del país, el cual representa la memoria histórica de México a través de sus instituciones.

La diversidad del patrimonio incluye manuscritos, impresos, discos, películas, documentos de archivo, fotografías, entre otros, que “pueden y deben ser estimados legítimamente como bienes patrimoniales” (Fernández, 2009: 1). El patrimonio documental que nos distingue y da identidad forma parte de los bienes nacionales. Los archivos, las bibliotecas, las filmotecas, fototecas y otras instituciones resguardan gran parte de ese tesoro.

De manera particular, a los archivos, como entidades administrativas clave en dependencias de los tres niveles de gobierno, se les confiere y exige a través de la LGA-Mx una serie de atribuciones, obligaciones y responsabilidades, de las que vale la pena destacar: la organización y conservación de la documentación archivística; el rescate de fondos documentales, así como la difusión del patrimonio documental de la nación, acciones que han de atender con estricto apego a las disposiciones aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Por otro lado, para dar cumplimiento y garantizar la observancia de la Ley, resulta indispensable definir una serie de políticas, estrategias, instrumentos y herramientas de apoyo que contribuyan a la promoción, difusión, uso y aprovechamiento efectivo de los documentos de archivo y la información que poseen, tal es el caso de las tecnologías de información y comunicación.

Sirva lo anterior como marco de referencia para el desarrollo del presente trabajo, que tiene como propósito realizar el análisis de los preceptos y directrices que establece tanto la Ley General como el Reglamento Federal de Archivos, con relación a tópicos como uso de tecnologías de información para la conservación y gestión de documentos, automatización, digitalización y preservación digital.

En el trabajo se describen algunas pautas para la digitalización, publicación y difusión de documentos que poseen los sujetos obligados; finalmente, se aborda el asunto referente a la preservación digital como estrategia para el rescate del patrimonio documental y conservación a largo plazo.

Marco legal

La Ley General de Archivos “es la norma jurídica de orden público, observancia general y alcance nacional a través de la cual el Estado establece los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación de los archivos en posesión de los sujetos obligados” (LGA-Mx, 2019: 1). Está integrada

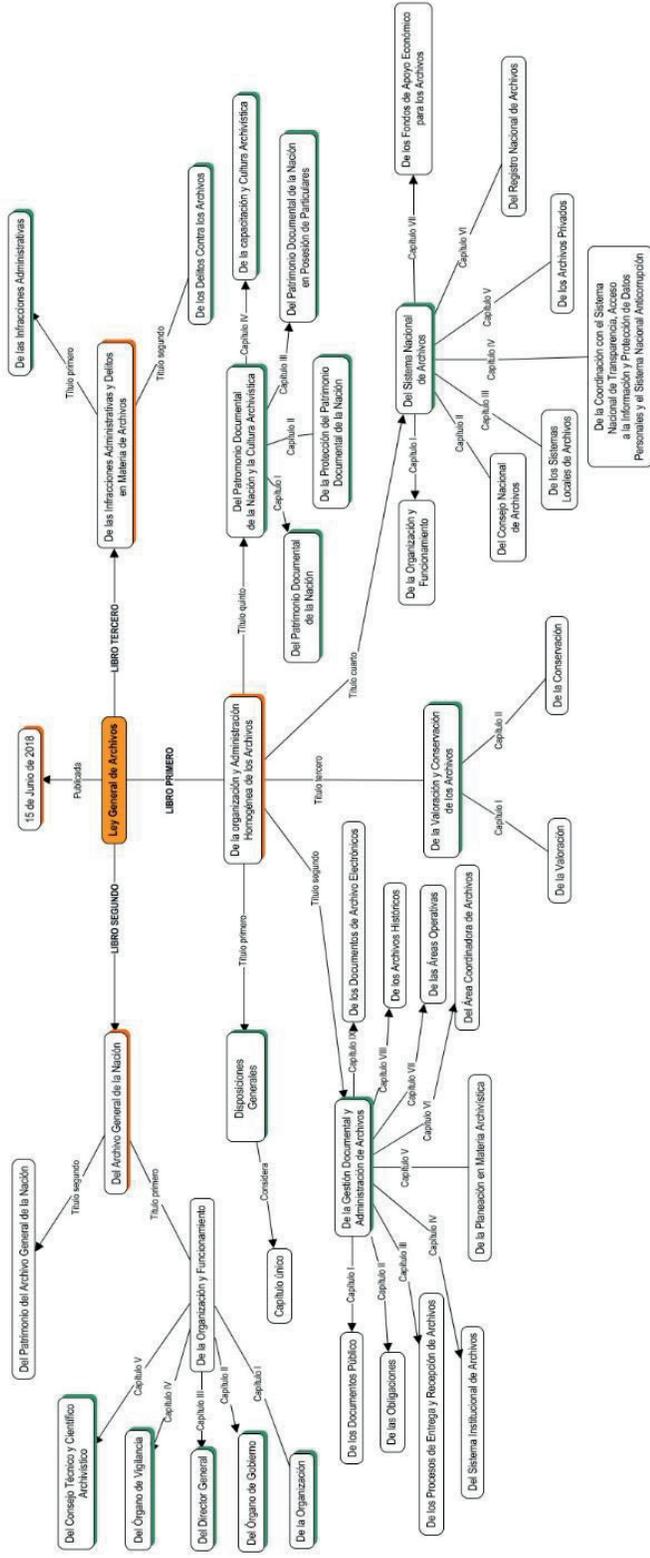
por 140 artículos, de los cuales 123 son principales y 17 transitorios. Se distribuyen de la siguiente manera:

- Libro primero, conformado por:
 - Título primero y capítulo único; le corresponden los artículos 1 al 5.
 - Título segundo, estructurado en 9 capítulos y los artículos 6 al 49.
 - Título tercero, contiene dos capítulos e incluye los artículos 50 al 62.
 - Título cuarto, integrado por siete capítulos y los artículos 63 al 83.
 - Título quinto, contiene cuatro capítulos y abarca los artículos 84 al 103.
- Libro segundo, conformado por:
 - Título primero, estructurado en cinco capítulos e integrado por los artículos 104 al 114.
 - Título segundo, contiene capítulo único con el artículo 115.
- Libro tercero, conformado por:
 - Título primero, contiene los artículos 116 al 120.
 - Título segundo, le corresponden los artículos 121 al 123.
 - Transitorios, con 17 artículos.

La estructura general de la LGA-Mx se puede visualizar con más detalle en la siguiente Figura 1.

Del análisis de la LGA-Mx resulta de particular interés el estudio de aquellos preceptos vinculados a las tecnologías de información y temas relacionados, a fin de identificar los conceptos utilizados. Derivado de lo anterior fue posible reconocer seis categorías de términos vinculados con el uso de tecnologías de información: automatización, digitalización, gestión de documentos, preservación, sistemas de información y tecnologías. De la observación de estas categorías resultaron 12 grupos de palabras clave que figuran como parte esencial en los artículos de la Ley; se contabilizó un total de 77, las veces en que éstas se utilizan. En la Tabla 1 se muestra la distribución de palabras clave y su frecuencia de aparición.

Figura 1. Estructura de la Ley General de Archivos, 2019



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Palabras clave en LGA-Mx sobre tecnologías de información

<i>N°</i>	<i>Término</i>	<i>Frecuencia</i>
1.	Archivo electrónico	16
2.	Automatizar	9
3.	Digital	7
4.	Digitalización	4
5.	Gestión de documentos	2
6.	Interoperabilidad	1
7.	Metadatos	1
8.	Preservación	23
9.	Sistemas de información	2
10.	Tecnologías	4
11.	Tecnológica	6
12.	Tecnológicos	2
	Total	77

Fuente: Elaboración propia.

Además, se realizó un análisis sobre el Reglamento Federal de Archivos (RFA: 2014) con el propósito de identificar el uso y frecuencia de aquellos conceptos relacionados con las tecnologías de información; se localizó un total de nueve palabras clave que son utilizadas como parte de su contenido. En la Tabla 2 puede observarse lo anterior, además de su frecuencia.

Cabe señalar que tanto en la ley como en el reglamento se contempla el uso de tecnologías de información mediante las acciones declaradas como parte de los preceptos que configuran ambos ordenamientos jurídicos; sin embargo, el abordaje que se les da resulta muy general, por lo que se considera necesario ampliar dichos aspectos, a fin de especificar elementos sustantivos, como tipo de herramientas (software y hardware), estándares, protocolos, metadatos, políticas, lineamientos, etcétera, que permitan el establecimiento de flujos de trabajo encaminados hacia la sistematización

Tabla 2. Palabras clave en RFA
sobre tecnologías de la información

<i>N°</i>	<i>Término</i>	<i>Frecuencia</i>
1.	Digitalización	1
2.	Gestión de documentos	1
3.	Gestión de información	1
4.	Gestión documental	1
5.	Portal electrónico	2
6.	Preservación	3
7.	Resguardo electrónico	1
8.	Sistema informático	1
9.	Tecnología	1
	Total	12

Fuente: Elaboración propia.

de procesos, como la digitalización, automatización y preservación digital. A continuación, se presenta la reseña sobre los artículos de LGA-Mx en los que se aborda el tema de tecnologías de la información y otros relacionados.

El primer bloque de artículos corresponde al Libro primero: De la organización y administración homogénea de los archivos. El Título primero: Disposiciones generales (LGA-Mx, 2019: 1-7) se refiere a aspectos esenciales como:

- Necesidad de la preservación homogénea de archivos (artículo 1).
- Gestión de documentos electrónicos con miras hacia la integración de gobierno digital (artículo 2).
- Promover el uso y aprovechamiento de tecnologías de la información, así como la preservación de documentos digitales a largo plazo (artículo 4).
- Adoptar medidas de índole tecnológica y preservación de documentos (artículo 5).

El siguiente bloque contiene una serie de artículos pertenecientes al Título segundo: De la gestión documental y administración de archivos (LGA-Mx, 2019: 7-17), en los que se pudo identificar una serie de elementos clave sobre el objeto de estudio, tales como:

- Necesidad e importancia de organizar, proteger y conservar los documentos de archivo (artículo 6).
- Aplicar métodos y medidas para un adecuado almacenamiento y resguardo digital de los documentos (artículo 11).
- Responsabilidad de preservar íntegramente los documentos de archivo (artículo 16).
- Definición de programa anual de prioridades institucionales que contemple los recursos tecnológicos (artículo 25).
- Importancia de la automatización de los procesos archivísticos y gestión de documentos electrónicos (artículo 28).
- Necesidad de implementar políticas y estrategias de preservación, mediante el uso de tecnologías de información (artículo 32).
- Adoptar medidas para fomentar la preservación y difusión de documentos, a través de medios digitales (artículo 40).
- Establecimiento de planes y métodos para la preservación de documentos de archivo electrónicos (artículo 42).
- Elaboración de programa anual con estrategias de preservación a largo plazo de los documentos de archivo electrónico, gestión documental electrónica e incorporación de metadatos descriptivos (artículo 43).
- Adoptar medidas tecnológicas para garantizar la recuperación y preservación de documentos de archivo electrónicos que se encuentren en un sistema automatizado (artículo 44).
- Implementar sistemas automatizados para la gestión documental (artículo 45).
- Preservación de datos y documentos de archivo electrónicos (artículo 46).
- Conservar documentos de archivo, aun cuando se hayan digitalizado (artículo 47).

- Proteger la validez jurídica de los documentos de archivo electrónicos, sistemas automatizados para la gestión documental y administración de firma electrónica (artículo 49).

Por otro lado, el Título tercero: De la valoración y conservación de los archivos contiene un par de artículos de interés, ya que en ellos se señala la necesidad de integrar grupos interdisciplinarios donde exista la figura de un responsable de tecnologías de la información (artículo 50), señalando que entre las funciones de dicho grupo destaca realizar procesos de automatización con apego a lo establecido para la gestión documental (artículo 52) (LGA-Mx, 2019: 17-19).

Un siguiente bloque de artículos corresponde al Título cuarto: Del Sistema Nacional de Archivos (LGA-Mx, 2019: 21-27), de donde conviene destacar aspectos relevantes como:

- Importancia de desarrollar medidas de interoperabilidad que permitan: gestión documental, uso de documentos electrónicos, digitalización y firma electrónica (artículo 63).
- El consejo nacional aprobará los lineamientos para la creación y uso de sistemas automatizados (artículo 67).
- Los consejos locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de los sistemas automatizados para la gestión documental (artículo 73).
- El sistema nacional promoverá la digitalización de información (artículo 74).
- Las personas físicas o morales que posean documentos considerados de interés público deberán garantizar su conservación, preservación y acceso a través de la generación de una versión digital de dichos documentos (artículo 75).
- El Estado respetará los archivos privados de interés público en posesión de particulares, siempre que cumplan con los requisitos de conservación, preservación y acceso público (artículo 76).

Al Título quinto: Del patrimonio documental de la nación y la cultura archivística (LGA-Mx, 2019: 28-30) le corresponden tres artículos, en los que conviene resaltar aspectos clave como:

- Los archivos privados de interés público en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, podrán ser objeto de expropiación, a fin de preservar su integridad (artículo 92).
- Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la nación podrán custodiarlos siempre que apliquen medidas tecnológicas para la conservación y divulgación (artículo 95).
- Las autoridades en los tres niveles de gobierno deberán preservar, proteger y difundir el patrimonio documental, así como fomentar actividades de digitalización (artículo 101).

El Libro segundo: Del Archivo General de la Nación (AGN) (LGA-Mx, 2019: 30-35) contiene a su vez un par de artículos donde refiere:

- Importancia de preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la nación (artículo 105).
- Obligatoriedad de brindar asesoría en materia de tecnologías de la información (artículo 114).

El Libro tercero: De las infracciones administrativas y delitos en materia de archivos (LGA-Mx, 2019: 35-36) contiene un único artículo, en el que conviene resaltar que se considera infracción a la LGA-Mx actuar con dolo en la ejecución de medidas de índole tecnológica (artículo 116).

Finalmente, como resultado del estudio de la Ley, se pudo observar que en materia de tecnologías de la información el artículo noveno transitorio señala que la Secretaría de Gobernación, través del Archivo General de la Nación, proveerá los recursos tecnológicos y financieros que requieran los archivos para el cumplimiento del presente ordenamiento (LGA-Mx, 2019: 37-38).

Tópicos identificados en la LGA-Mx sobre incorporación y uso de TIC en la gestión documental en instituciones públicas

Después del análisis de la LGA-Mx para la identificación de actividades relacionadas con la gestión documental mediante la incorporación y uso de TIC, es posible reconocer la existencia de procesos elementales a considerar, por ejemplo la implementación de la normativa en los trabajos de gestión de documentos, en particular la aplicación del estándar ISO 15489, digitalización documental, almacenamiento de archivos digitales, automatización de flujos de trabajo, publicación web en portal electrónico, así como acciones encaminadas a la preservación digital. A continuación, se muestran aspectos relevantes sobre dichos procesos, a fin de indicar algunas pautas para su aplicación en los archivos de las instituciones contempladas en la LGA-Mx.

Estandarización ISO 15489: Procesos de gestión documental en administración pública

Con base en lo que marca la Norma ISO 15489, con relación a la gestión de documentos, es preciso señalar que en el contexto de los archivos de la administración pública en los niveles municipal, estatal y federal, y en general de los sujetos obligados de acuerdo con la LGA-Mx, es recomendable que previo a la sistematización de los fondos documentales se cuente con la implementación de los procesos de gestión documental, de ahí que en el presente apartado se mencionen de manera sintética los procesos y actividades a desarrollar en este sentido. La Norma ISO 15489 se compone de dos partes, las cuales se enfocan a:

Primera parte: establece los principios fundamentales y el modelo para la creación de un programa de gestión de documentos. Su objetivo es definir los procesos clave de la gestión documental.

Segunda parte: es un informe técnico que recoge una metodología de implantación de un sistema de gestión de documentos (Llansó, 2009: 4).

La norma en mención establece los requisitos para la creación y mantenimiento de un sistema de gestión, que asegure la existencia de documentos que sean:

Auténticos, fiables, íntegros y disponibles.

- Auténtico: el documento es lo que afirma ser.
- Fiable: es una representación completa y precisa de las actuaciones, actividades o hechos de los que da testimonio.
- Íntegro: tiene carácter completo e inalterado.
- Disponible: puede ser localizable, recuperado, presentado e interpretado (Cermeño, 2005: 7).

Para lograr lo anterior, se hace necesaria la implementación de un plan de gestión de documentos que asegure el correcto tratamiento de los mismos, que son generados por las instituciones y que permitan tener administraciones públicas transparentes, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹ de México, que en su capítulo 2, Objetivos, fracción VII, establece que se debe:

[...] promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región (LGTAIP, 2015: 2).

¹ LGTAIP, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Para ello, “las instituciones públicas, al ser entidades que trabajan sobre una base de procesos y procedimientos, requieren una especialización del trabajo, ya que las estructuras son verticales, jerárquicas y reglamentadas, los canales de circulación suelen estar formados por redes y sistemas homogéneos” (Gómez-Guillamón, 2005: 47), por lo que deben contar con sistemas institucionales de archivo que permitan una adecuada gestión de documentos y coadyuven al cabal cumplimiento de la normativa en la materia, tomando como base la ISO 15489. El plan de gestión de documentos debe considerar los siguientes elementos: política, responsabilidades, requisitos, procesos, instrumentos y mejora.

Digitalización

Se refiere al “Proceso que consiste en convertir a código binario (0 / 1) información registrada en medios analógicos como una imagen fotográfica, un libro o cualquier otro documento que provenga de soporte físico: papel, cintas, etc.” (RAE, 2020: 1).

Dicho en otros términos, la digitalización es el proceso de convertir documentos impresos o de otro soporte no digital a un formato digital. Puede suponer tomar fotografías digitales de los documentos originales o escanearlos, es decir, crear imágenes digitales.

Por otro lado, en el ámbito de la digitalización de documentos, es importante hacer mención del documento electrónico, cuyo soporte material es un dispositivo electrónico o magnético, y en el cual su contenido ha sido registrado por medio de código binario (0 / 1) y se reproduce o interpreta mediante un lenguaje informático y un dispositivo para su decodificación, como un reproductor de audio o video, por ejemplo.

De acuerdo con las características de origen, podemos identificar tres tipos de documentos electrónicos:

- a) Digitalizados. Generalmente son resultado de procesos de conversión a través de un scanner, cámara fotográfica o de video. Se trata de la imagen digital de un documento impreso.

- b) Digitales para imprimir. Son aquellos documentos que han sido creados mediante herramientas informáticas como procesadores de palabras u hojas de cálculo, cuyo objetivo es imprimir para conservar evidencia física de su contenido.
- c) Digitales multimedia. Son documentos electrónicos que aprovechan al máximo las características que les brinda su condición electrónica, particularmente el hipertexto y la multimedia. Se trata de una tipología de documentos que son creados para su consulta, distribución y almacenamiento, a través de una computadora o red de computadoras como internet.

Equipos de digitalización²

Al respecto, “Existen dos alternativas básicas para digitalizar documentos: a través de un scanner / mediante una cámara digital” (AGN, 2015: 42-44):

- *Tipos de scanner:* scanner de cama plana / scanner de negativos y diapositivas / scanner de gran formato, planetario o aéreo / scanner de libro o documentos encuadernados.
- *Tipos de cámara digital:* cámara digital compacta o de bolsillo / cámara digital réflex de 35 mm.

Formatos de archivos digitales

En todo proyecto de digitalización de documentos resulta de gran trascendencia la selección de formato en los archivos de salida; esta decisión implica tener claridad en el uso que se dará a cada objeto digital. Vale la pena destacar que, según los fines, existen

² Para conocer más detalles sobre hardware disponible en el mercado para digitalización de documentos, se recomienda consultar el apartado: Equipo de digitalización, pp. 41-45 a través del enlace: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/146401/Recomendaciones_para_proyectos_de_digitalizacion_de_documentos.pdf

dos tipos de archivos digitales: de preservación / de difusión. En el primer caso, resulta imprescindible saber qué se debe preservar. Según Miquel Tèrmens, experto en preservación digital, se debe considerar: “la secuencia binaria, el formato de datos, la capacidad de procesamiento de los datos, los metadatos, metadatos extendidos, copyright e información de gestión” (Tèrmens, 2012: 16).

Uno de los elementos a tomar en cuenta en la preservación digital, con base en la propuesta de Tèrmens, es el formato de los datos y conviene tener en cuenta lo siguiente:

Requerimientos técnicos:

- *Formato:* TIFF, RAW, PDF-A.³
- *Resolución:* 300, 600, 900, 1200, 4800, 9600 DPI⁴ o más.
- *Profundidad:* 24, 32, 64 bits.⁵
- *Tamaño:* se recomienda la generación de archivos maestros.
- *Compresión:* hace referencia a la reducción del tamaño de la imagen digital para su posterior almacenamiento, procesamiento y transmisión o preservación.

En lo que respecta a los archivos con fines de difusión, conviene considerar lo siguiente:

Requerimientos técnicos:

- *Formato:* JPEG, GIF, PNG, PDF.
- *Resolución:* 100, 150, 200 DPI.
- *Profundidad:* 1, 2, 4 y hasta 8 bits.
- *Tamaño:* se recomienda la generación de archivos ligeros para ser consultados en línea y en distintos dispositivos.

³ Este criterio permite conocer los distintos formatos de archivos que existen en el ambiente digital y proveen de un método estandarizado para la organización y almacenamiento de los datos.

⁴ DPI (*Dots per inch*) PPP (*Puntos por pulgada*) PPI (*Pixels per inch*), términos que hacen referencia a la cantidad de píxeles de una imagen digital.

⁵ Este componente hace referencia a la cantidad de color o bits que existe en los píxeles de una imagen, entre mayor sea la profundidad, mayor será la definición del color de esta. Información disponible en: <https://desarrolloweb.com/articulos/1836.php>

- *Compresión*: según el formato utilizado, se recomienda la utilización del algoritmo LZW.⁶

Norma ISO/TR 13028: 2010

En materia de normalización internacional, encaminada a las buenas prácticas para la implementación de procesos y controles documentales, están relacionadas con el mundo digital y los documentos electrónicos, por ejemplo: 23081, para Metadatos, 13028, sobre Digitalización, 13008, para Conversión y migración y 17068, sobre Repositorios digitales” (Bustelo, 2019: 12).

Dado el contexto de este artículo, resulta de interés mostrar las generalidades sobre esta norma. En ese sentido, conviene describir la estructura, componentes y preceptos que la integran. Su contenido está organizado en seis capítulos y cinco anexos, le anteceden prólogo e introducción.

Capítulos

1. Campo de aplicación.
2. Normas para consulta.
3. Términos y definiciones.
4. Beneficios y riesgos de la digitalización.
5. Consideraciones preliminares.
6. Directrices sobre buenas prácticas.

Anexos (informativos)

- A. Aspectos por considerar a la hora de evaluar la viabilidad de la digitalización.
- B. Lista de comprobación sobre buenas prácticas.
- C. Recomendaciones sobre metadatos y nomenclatura de ficheros.

⁶ Algoritmo de compresión LZW ((Lempel-Ziv-Welch): algoritmo de compresión sin pérdida desarrollado por Terry Welch en 1984, como una versión mejorada del algoritmo LZ78 desarrollado por Abraham Lempel y Jacob Ziv. LZW es propiedad de Unisys.

- D. Recomendaciones sobre control de calidad.
- E. Conjuntos recomendados de habilidades del personal.

“El informe técnico ISO/TR 13028, fue preparado por el Comité ISO/TC 46: Información y documentación, Subcomité SC 11: Gestión de documentos”. Este informe técnico “se ha basado en Recordkeeping Standard S6: Digitisation Estandar de Archives New Zealand, publicado en enero de 2006” (INEN, 2014: 4).

La parte sustancial del informe centra su atención en reconocer una transición en la gestión de documentos hacia los sistemas digitales y poniendo particular interés en que las organizaciones, para lograr una gestión eficaz, necesitan crear documentos completos y precisos de sus actividades y mantener dicha documentación durante mucho tiempo para su posterior consulta, con independencia del soporte de almacenamiento de los mismos. El informe reconoce dos tipos de digitalización:

- a) Digitalización durante el proceso de trabajo: digitalización rutinaria como parte de las actividades diarias.
- b) Proyectos de digitalización: digitalización de grandes volúmenes de documentos previamente existentes.

En ambos casos, una vez que los documentos se han convertido en objetos digitales, podrán (INEN, 2014: 5):

- a) Capturarse como imágenes estáticas representadas por píxeles (imágenes de barrido).
- b) Procesarse con tecnología OCR (Reconocimiento Óptico de Caracteres) que convierte los píxeles en representaciones digitales que permiten buscar, editar o manipular contenidos.
- c) Capturarse en ambos formatos.

Finalmente, debemos señalar que este informe técnico se aplica en el diseño y desarrollo de un proceso de digitalización responsable por parte de todas las organizaciones que la llevan a cabo, tanto en la digitalización durante los procesos de trabajo como en proyectos

de digitalización de documentos ya existentes, con la finalidad de gestionar documentos, como se estipula en la Norma ISO 15489.

1.1 Almacenamiento

Una vez que los documentos han sido digitalizados y devueltos al área correspondiente, se debe proceder al almacenamiento de los archivos digitales, en los dispositivos que la institución disponga para tal efecto, algunos de los medios que se pueden utilizar para almacenar los documentos digitales son:

- a) *Servidor*:⁷ computadora central en un sistema de red que provee servicios a otras computadoras.
- b) *Disco duro externo*: tipo de disco magnético para el almacenamiento duradero de datos.
- c) *CD*: compact disc o disco compacto, es un tipo de disco óptico para el almacenamiento de información de forma digital. La información se guarda de forma digital, es decir, ceros y unos. Tienen una capacidad de hasta 640 MB, aunque pueden extenderse un poco más.
- d) *DVD*: disco de almacenamiento digital de datos. Tienen el mismo tamaño físico que un CD, 12 cm de diámetro, u 8 cm para los mini, aunque almacenan mucha más información: discos *DVD±R DL (DVD-9)*: una cara, capa doble, 8.5 GB; discos *DVD±R/RW (DVD-10)*: dos caras, capa simple en ambas, 9.4 GB; discos *DVD+R (DVD-18)*: dos caras, capa doble en ambas, 17.1 GB.
- e) *Cintas magnéticas*: es un tipo de soporte de almacenamiento de información que permite grabar datos en pistas sobre una banda de material magnético (como óxido de hierro o algún cromato). Puede grabarse cualquier tipo de información de forma digital o analógica.

Los dispositivos anteriormente descritos se pueden utilizar dependiendo del tipo de almacenamiento que se requiera en la ins-

⁷ Conceptos tomados de: <http://www.alegsa.com.ar/>

titudin, considerando los fines para los cuales se digitalizan los documentos: preservación / difusión.

1.2 Automatización

“Del antiguo griego *auto*: guiado por uno mismo. Se refiere al uso de sistemas computarizados para controlar procesos, sustituyendo a operadores humanos” (EcuRed, 2020: 1).

La incorporación de equipos de cómputo en las instituciones ha permitido, por un lado, mejorar la calidad en sus procesos y, por otro, aumentar los niveles de producción y servicios. Esto significa que: “el cambio tecnológico ha implicado un sinfín de modificaciones en la estructura de los procesos de trabajo, así como cambios relacionados con las innovaciones tecnológicas, en los actores sociales que constituyen los sistemas de relaciones industriales: trabajadores, empresas y Estados” (Tunal, 2005: 96).

En el caso de los archivos de instituciones públicas, además de implementar computadoras como apoyo en sus actividades cotidianas, se requiere de software especializado para la gestión documental. En ese sentido, podemos identificar cuatro alternativas para la adquisición de dichos programas:

- a) *Software propietario o comercial*. Implica necesariamente la compra o renta de licencias individuales o corporativas para su uso; éstas suelen ofrecerse en el mercado como modulares (por tipo de actividad o proceso) o integrales (incluye el total de módulos disponibles).
- b) *Software libre*. Por lo general es de distribución gratuita. Este tipo de programas pueden llegar a tener algunas limitantes para su aprovechamiento al máximo; sin embargo, representan una buena alternativa para aquellas dependencias con infraestructura tecnológica básica.
- c) *Software libre y de código abierto*. Además de las características del software libre, en este caso los desarrolladores distribuyen gratuitamente el código fuente con el que fue

desarrollado, lo que se traduce en posibilidad de personalizar, adaptar o mejorar la aplicación según las necesidades del archivo. Implica contar con un experto para lograr su máxima explotación.

- d) *Software de desarrollo propio*. Esta opción representa la oportunidad de realizar un *traje a la medida*, es decir, atender las necesidades del archivo a partir de sus prioridades en flujos de trabajo, así como de sus capacidades en cuanto a infraestructura tecnológica y capital humano. Se requiere de un experto en las áreas de gestión documental y tecnologías de información.

A continuación, se muestran las generalidades de tres opciones de software para la gestión documental: AtoM, Orfeo y SIGA.

AtoM



Access to Memory (AtoM).⁹ Es una aplicación web libre y de código abierto, basada en estándares internacionales de descripción archivística, multilingüe y capaz de gestionar varios repositorios a la vez. Este software fue creado originalmente con el patrocinio y soporte del Consejo Internacional de Archivos (ICA),¹⁰ con el objetivo de promover una mayor adopción de estándares internacionales.

Características básicas:

- Normativa de descripción: ISAD-G / ISAR- CPF / ISDIAH / ISDF.
- Acceso web: administración y usuario final.
- Tipo de consulta: básica y avanzada.

⁸ Logotipo publicado y tomado de <https://nosturi.es/2016/05/10/software-libre-colaboracion-archivos/atom-1024x354/>

⁹ Sitio web oficial disponible en: <https://www.accesstomemory.org/es/>

¹⁰ Puede consultar su normativa y estándares a través del sitio web oficial: <https://www.ica.org/es>

- Reportes que genera: almacenamiento, consulta, instrumentos, etcétera.

Requerimientos técnicos:

- Sistema operativo: Linux / Windows/ Mac Os X.
- Servidor web: Apache HTTP.
- Lenguaje de programación: PHP / Oracle Java.
- Gestor bases de datos: MySQL.
- Versión estable vigente: 2.5.4¹¹ (05/05/20).

Orfeo



Orfeo¹³ es un sistema de gestión documental desarrollado inicialmente por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) en Colombia, autorizado como software libre bajo licencia GNU/GPL para compartir el conocimiento y mantener la creación colectiva libre.

Orfeo-Libre permite la gestión de los documentos de una entidad manteniendo los registros de manera automatizada, con importante ahorro en tiempo, costos y recursos, tales como tóner de impresora, papel, fotocopias, entre otros, así como el control sobre los documentos.

Características básicas:

- Normativa de descripción: libre / no específica.
- Acceso web: administración y usuario final.
- Tipo de consulta: básica y avanzada.
- Reportes que genera: entradas, inventarios, transferencias, salidas, etcétera.

¹¹ Descarga disponible en: <http://storage.accesstomemory.org/releases/atom-2.5.4.tar.gz>

¹² Logotipo tomado de: <https://orfeolibre.org/inicio/orfeo-software-de-gestion-documental/>

¹³ Sitio web oficial: <http://orfeogpl.org/ata/>

Requerimientos técnicos:

- Sistema operativo: Linux / Unix / Windows.
- Servidor web: Apache HTTP.
- Lenguaje de programación: PHP.
- Gestor bases de datos: PostgreSQL / Oracle / MySQL.
- Versión estable vigente: 6.0 (30/11/19).¹⁴

SIGA¹⁵



Sistema Integral para la Gestión de Archivos (SIGA) de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Este software representa una propuesta de desarrollo mediante la integración de especialistas en Ciencias de la Información, Ingeniería en Electrónica, Programación y Diseño Gráfico, quienes han desarrollado una serie de funcionalidades que permiten ofrecer a la comunidad archivista la aplicación SIGA.

Características básicas

- Normativa de descripción: ISAD-G.
- Acceso web: administración y usuario final.
- Tipo de consulta: básica y avanzada.
- Reportes que genera: instrumentos de control y consulta archivística.

Requerimientos técnicos

- Sistema operativo: Linux.
- Servidor web: Apache HTTP.
- Lenguaje de programación: PHP.
- Gestor bases de datos: MySQL.
- Versión estable vigente: 1.0.1 (15/10/19).¹⁶

¹⁴ Descarga disponible en: <https://orfeolibre.org/inicio/decarga-sgd-orfeo/>

¹⁵ Logo tomado del sitio web oficial: <http://148.224.17.11/>

¹⁶ Descarga disponible en: <https://orfeolibre.org/inicio/decarga-sgd-orfeo/>

1.3 Portal electrónico

Un portal electrónico es un sitio web cuyo objetivo es ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y de servicios, entre los que suelen encontrarse buscadores, foros, documentos, aplicaciones, trámites en línea, etc. Principalmente, están dirigidos a resolver necesidades específicas de un grupo de personas o de acceso a la información y servicios de una institución pública o privada (EcuRed, 2020: 1).

En el ámbito de los archivos, el portal electrónico representa una importante puerta de acceso que vincula a un individuo con documentos e información previamente organizada, digitalizada y publicada en el sitio web, considerando por supuesto el perfil del usuario y tipo de solicitud planteada.

Tratándose de instituciones públicas y sujetos obligados a los que hace referencia la LGA-Mx, toda información publicada en el portal electrónico de éstas será pública y accesible a cualquier persona, en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales, por ejemplo:

- Consulta de documentos.
- Instrumentos de control y de consulta archivísticos:
 - Cuadro general de clasificación archivística.
 - Catálogo de disposición documental.
 - Inventarios documentales.
 - Guía de archivo.
 - Índice de expedientes clasificados como reservados.
- Informe anual de actividades.
- Difusión de los documentos históricos.
- Dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria.

A continuación, se muestra la descripción general de tres portales electrónicos (véanse figuras 2, 3 y 4), que han sido seleccionados

para identificar su estructura y tipo de contenidos. Se consideran tres aspectos básicos en dicha descripción: a) URL, b) Menú principal, y c) Secciones.

Archivo General de la Nación (AGN-México)

→ URL: <https://www.gob.mx/agn>

→ *Menú principal:*

- Prensa
 - Comunicados
 - Directorio
- Acciones y programas
 - Informes
 - Documentos
- Contacto
 - Dirección
 - Teléfono
 - Correo electrónico
 - Aviso de privacidad
- Blog
 - Artículos
 - Efemérides

→ *Secciones:*

- Ligas de interés
 - AGN en tu casa
 - Avisos
 - Fondos
 - Publicaciones
 - Boletín
- Multimedia
 - Álbum de fotos
 - Postales
 - Videos
- ¿Qué hacemos?
 - Filosofía AGN
 - Enlaces
 - Redes sociales
- Blog
 - Artículos
 - Efemérides

Figura 2. Pantalla sitio web AGN



Fuente: <https://www.gob.mx/agn>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI-México)

→ URL: <http://inicio.ifai.org.mx/>

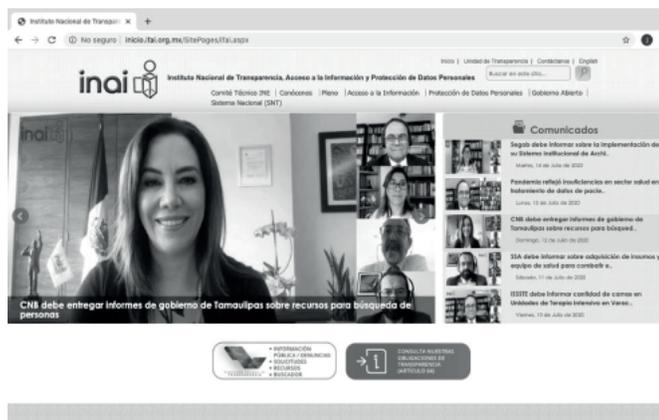
→ *Menú principal:*

- **Conócenos**
 - ¿Qué es el INAI?
 - Marco normativo
 - Promoción y vinculación
- **Pleno**
 - ¿Qué es el pleno?
 - Lineamientos de sesiones
 - Sesiones
 - Resoluciones
- **Acceso a la información**
 - ¿Cómo ejercer este derecho?
 - Obligaciones de transparencia
 - Normatividad
 - Estadísticas e indicadores
- **Protección de datos personales**
 - Instrumentos interactivos
 - ¿Cómo ejercer el derecho?
 - Herramientas para cumplimiento de la ley
 - Normatividad

→ *Secciones:*

- **Noticias**
 - Comunicados
 - Avisos de privacidad
 - Redes sociales
- **Micrositios**
 - Información estadística
 - Transparencia proactiva
 - Consejo Consultivo INAI
 - Informes de labores
- **Herramientas**
 - Plataforma Nacional de Transparencia
 - Infomex
 - Obligaciones de transparencia
 - POT
 - Criterios de interpretación
 - Cevinai

Figura 3. Pantalla sitio web INAI



Fuente: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>

Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP-SLP, México)

→ URL: <http://www.ceaipslp.org.mx/>

→ *Menú principal:*

- **Marco normativo**
 - Lineamientos para protección de datos personales
 - Manual de organización
 - Reglamento interno
 - Sujetos obligados
 - Ley Estatal
 - Ley General
- **Filosofía institucional**
 - Misión
 - Visión
 - Objetivos
 - Organigrama
- **Transparencia**
 - Obligaciones
 - Registro de formatos
 - Comisionados
 - Informe anual

→ *Secciones:*

- **Avisos**
 - Avisos de privacidad
 - Contacto
- **Micrositios**
 - Plataforma Estatal de Transparencia
 - PETS Soporte
 - Denuncias
 - Datos personales

Figura 4. Pantalla sitio web CEGAIP



Fuente: <http://www.ceaipslp.org.mx/>

1.4 Preservación digital

Selección de formatos digitales:

En lo referente a la selección de los formatos a utilizar, es preciso señalar a qué se refiere el término *formato*, el cual es un sistema que “permite conocer los distintos formatos de archivos que existen en el ambiente digital y proveen de un método estandarizado para la organización y almacenamiento de los datos” (Rivera, 2020: 273). Existen dos categorías:

- *Formatos de archivos*: estándar que define la forma en que la información se organiza, codifica y presenta en los archivos digitales / informáticos.
- *Formatos gráficos*: corresponden al formato de imagen que provee de un método estandarizado que permite la organización, almacenamiento y difusión de los datos. Estos formatos pueden guardar imágenes en dos modalidades: Raster¹⁷ y Vectores.

La relevancia de conocer lo referente a los formatos digitales se debe a que

[...] dicha caracterización de documentos, ficheros y formatos es obvia para los profesionales de la informática y para muchos interesados en la documentación y la archivística, pero no lo es para usuarios comunes, por lo que es necesario entender este aspecto para tomar decisiones acertadas, que permitan mantener el acceso a los documentos (Térmens, 2009: 140).

En lo que respecta a los formatos de archivos digitales de *preservación* se sugiere tener en cuenta:

- Utilizar formatos con una profundidad alta y sin compresión, para que se asegure que las imágenes contendrán la mayor

¹⁷ Raster: técnica utilizada para las imágenes de origen Mapa de Bits.

cantidad de elementos técnicos (resolución, profundidad y formato) que permitan preservar la calidad del original.

- Seleccionar formatos abiertos (no propietarios) que aseguren la accesibilidad en el tiempo, sin problemas por cambios de versiones.
- Recomendable considerar los formatos: TIFF, RAW, BMP, JPEG2000 y PDF-A.

En la Tabla 3 se presentan las características técnicas de algunos de los formatos que se recomienda utilizar en la preservación digital.

Tabla 3. Formatos gráficos a utilizar

Nombre	Extensión	Profundidad	Compresión	Uso	Interoperabilidad	Apertura
TIFF ¹⁸	.tif	64 bits	Sin pérdida	Preservación	Multiplataforma	Abierto
RAW ¹⁹	.raw	48 bits	Sin pérdida	Preservación	Cámaras digitales	Cerrado
BMP ²⁰	.bmp	32 bit	Sin pérdida	Preservación	Multiplataforma	Abierto
JPEG2000 ²¹	.jpg	24 bit	Sin pérdida	Preservación	Multiplataforma	Abierto
PDF-A ²²	.pdf	Abierto	Sin pérdida	Preservación	Multiplataforma	Abierto

Fuente: Elaboración propia.

Estrategias de preservación

En lo que respecta a la utilización de estrategias de preservación digital, se debe tener en cuenta:

[...] preservar la capacidad de acceso al material digital, objetivo clave de los programas de preservación digital, tomando como base los datos y metadatos preservados, y utilizando programas y equipos infor-

¹⁸ TIFF: Tagged Image File Format.

¹⁹ RAW: Formato en crudo.

²⁰ BMP: Bit Map.

²¹ JPEG2000: Algoritmo estándar de compresión de imágenes basado en wavelet.

²² PDF-A: Formato de archivo para el guardado a largo plazo de documentos.

máticos para su acceso, los objetos digitales deben presentarse a los usuarios en una forma comprensible, en cualquier momento que lo necesiten en el futuro y utilizando las tecnologías de acceso disponibles en ese momento (Unesco, 2003: 127).

Teniendo en cuenta lo que se menciona en la LGA-Mx, y con base en los aspectos técnicos y metodológicos, se propone considerar algunas estrategias que pueden observarse en la Tabla 4.

Tabla 4. Estrategias de preservación digital

<i>Nombre estrategia</i>	<i>En qué consiste</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Proyección</i>
Respaldo digital	Duplicado exacto del objeto	Evitar pérdida de datos	Mediano plazo
Refreshing	Renovación del soporte ²³	Aumentar el almacenamiento	Mediano plazo
Respaldo análogo	Realizar copiado de seguridad	Contrarrestar obsolescencia	Largo plazo
Migración	Cambio de formato digital	Asegurar la accesibilidad	Largo plazo
Encapsulación	Agrupación de objetos digitales	Asegurar el acceso a datos	Largo plazo

Fuente: Elaboración propia.

Metodología del estudio

El estudio se ha realizado sobre una muestra de 30 dependencias de carácter público, las cuales cuentan con al menos una oficina (ventanilla única) para brindar servicios a la sociedad en el estado de San Luis Potosí. Se trabajó con 10 instituciones para cada nivel de gobierno: municipal, estatal y federal. Las instituciones que participaron en el estudio se muestran en la Tabla 5.

Cabe señalar que dichas instituciones fueron seleccionadas a partir de la invitación que se les hizo a través de un grupo de estudiantes de la Facultad de Ciencias de la Información, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, quienes realizaban servicio

²³ El *refreshing* como técnica recomienda la copia de información sin modificación en un periodo de cinco a siete años.

Tabla 5. Relación de instituciones participantes en el estudio

<i>Municipales (presidencias)</i>	<i>Estatales</i>
1. Cerritos	1. Colegio de Bachilleres - Dirección General
2. Cerro de San Pedro	2. Congreso del Estado de San Luis Potosí
3. Coxcatlán	3. Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana
4. Matehuala	4. Contraloría General - Gobierno del Estado
5. Matlapa	5. Hospital del Niño y la Mujer
6. Rioverde	6. Museo del Ferrocarril
7. Salinas de Hidalgo	7. Museo Federico Silva
8. San Luis Potosí	8. Secretaría de Finanzas - Gobierno del Estado
9. Santa María del Río	9. Secretaría de Seguridad Pública - Gobierno del Estado
10. Soledad de G.S.	10. UASLP - Secretaría de Finanzas

Fuente: Elaboración propia.

social o prácticas profesionales en alguna de las dependencias participantes.

El instrumento diseñado fue un cuestionario semiestructurado, compuesto por una batería de 15 reactivos, con la finalidad de identificar distintos criterios que se desprenden de la Ley, sobre temas relativos a herramientas tecnológicas, uso y aplicación en los archivos.²⁴

Con respecto a las características generales de los informantes, vale la pena decir que, en la mayoría de los casos, se trató de personal que tiene algún tipo de relación con el archivo, ya sea en calidad de encargado, auxiliar o practicante, o bien porque hace uso con cierta frecuencia del archivo, sus recursos documentales y servicios de información. Conviene señalar que las personas que contestaron el instrumento fueron 70% mujeres (21), y 30% hombres (9), con un rango de edad que oscila entre los 22 y los 59 años.

Resulta importante hacer mención que el cuestionario fue aplicado de manera multimodal utilizando para ello como alternativa:

²⁴ El formato del cuestionario está disponible para su consulta en línea o descarga en el siguiente enlace: <http://a.uaslp.mx/LGA-Mx>

Federales

1. Secretaría de Desarrollo Social
 2. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
 3. Secretaría del Trabajo
 4. Instituto Nacional Electoral
 5. Tribunal Superior Agrario - Unidad Administrativa
 6. Museo Nacional de la Máscara
 7. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 8. Secretaría de Relaciones Exteriores
 9. Secretaría de Economía
 10. Instituto Nacional del Suelo Sustentable
-

a) *in situ*, b) vía telefónica, y c) por correo electrónico, considerando además la posibilidad de ser autoaplicado o hetero aplicado.

Una vez reunido el total de cuestionarios aplicados, se procedió a concentrar la información y datos recolectados por medio de hojas de cálculo en MS-Excel, de manera tal que posibilitara tanto el procesamiento, análisis, interpretación y elaboración de gráficas sobre la muestra de respuestas obtenidas.

Análisis y resultados

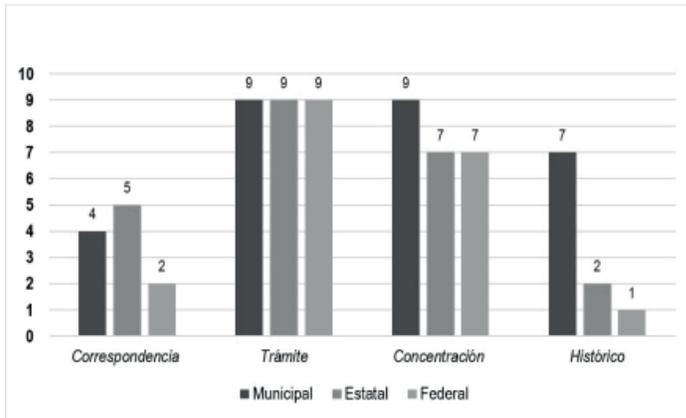
Con base en la aplicación de las encuestas y después de su análisis, se obtuvieron los siguientes resultados.

Pregunta 2. Unidades de archivo con las que cuenta la institución.

La distribución de las unidades de archivo por tipo de dependencia se muestra en la Gráfica 1. Como se observa, el archivo de trámite

es el más común en las dependencias de los tres niveles de gobierno, seguido por el de concentración, la unidad de correspondencia y en último lugar el histórico.

Gráfica 1. Distribución unidades de archivo por dependencia

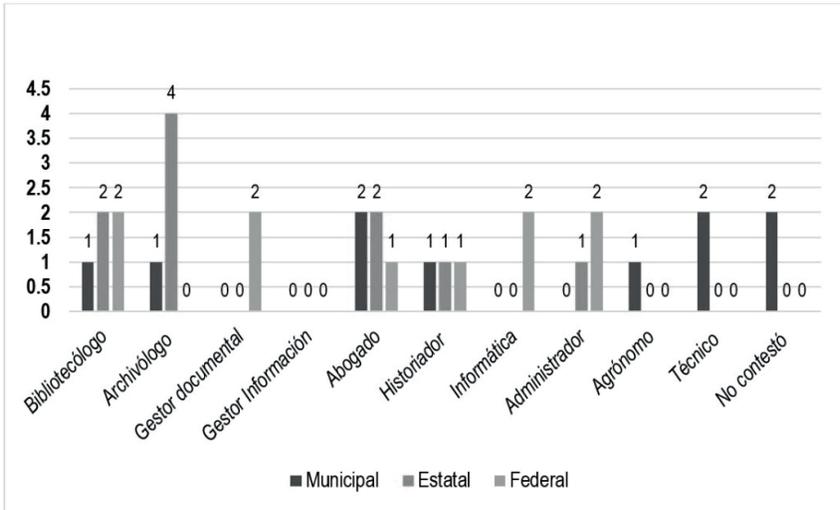


Fuente: Elaboración propia.

Pregunta 3. ¿El archivo cuenta con profesionales en alguna de las siguientes áreas?

El análisis de los resultados de este reactivo evidencia la presencia de profesionales en el archivo; muestra una tendencia mayor en el archivólogo, seguido del bibliotecólogo, abogado e historiador, las áreas de informática y administración también aportan profesionales que laboran en los archivos (véase Gráfica 2). Esta pregunta permite ver la presencia de profesionales de la información en el ámbito de la administración de archivos, tema que seguramente poco a poco irá en aumento como resultado de la publicación de la LGA-Mx.

Gráfica 2. Profesionales en el archivo por dependencia

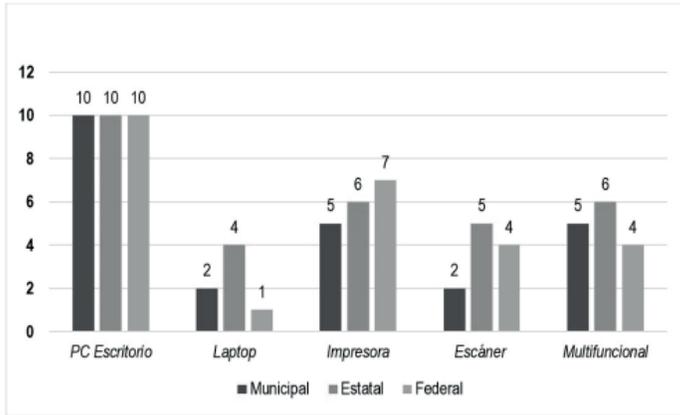


Fuente: Elaboración propia.

Pregunta 4. ¿El archivo cuenta con alguno(s) de los siguientes equipos?

En lo que respecta al equipamiento tecnológico en las instituciones analizadas, es posible ver en la Gráfica 3 que cuentan con lo mínimo indispensable para llevar a cabo funciones administrativas rutinarias, sin tener la posibilidad de desarrollar los procesos tecnológicos que la LGA-Mx indica, como la digitalización y automatización. Se identificó que 100% de los archivos de las instituciones estudiadas cuentan con computadora de escritorio como principal herramienta tecnológica; sin embargo, un porcentaje significativo carece de equipo de digitalización, lo que impide a las instituciones, cumplir con el mandato de este proceso, según la LGA-Mx. Es recomendable que las entidades incorporen gradualmente hardware que permita el desarrollo de propuestas de sistematización y digitalización documental.

Gráfica 3. Equipos con los que cuenta el archivo



Fuente: Elaboración propia.

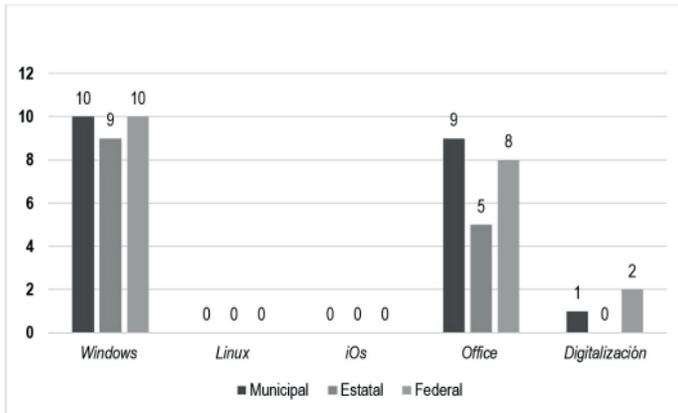
Pregunta 5. ¿El archivo cuenta con alguno(s) de los siguientes programas de cómputo (software)?

En lo que se refiere a los programas de cómputo, es clara la tendencia hacia el uso de Windows y Office, quedando en un porcentaje muy bajo la utilización de software de digitalización, y es nulo el uso de Linux e iOS como sistemas operativos, lo que deja ver que se apuesta poco al uso de software libre y/o sistemas operativos alternos, tal como se aprecia en la Gráfica 4 del presente documento.

Pregunta 6. ¿El archivo cuenta con algún sistema de automatización / gestión documental y/o repositorio digital?

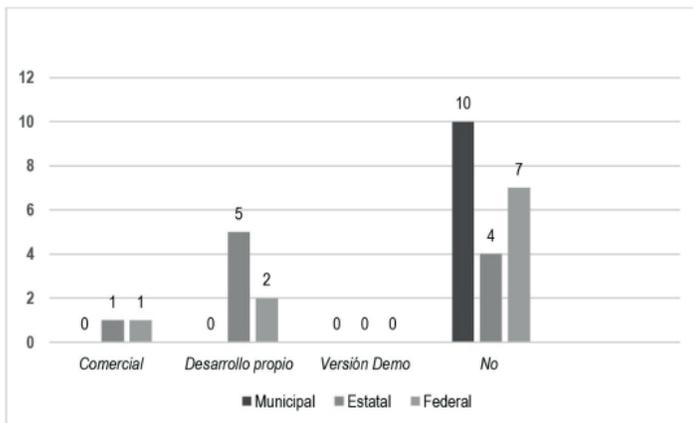
En lo que concierne al uso de algún sistema de automatización, de gestión documental o repositorio digital para la sistematización de la información en los archivos analizados, es posible ver una tendencia alta en relación con la poca utilización de este tipo de herramientas mencionadas en la LGA-Mx. Dentro de las instituciones

Gráfica 4. Programas de cómputo con los que cuenta el archivo



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5. El archivo cuenta con algún sistema de información



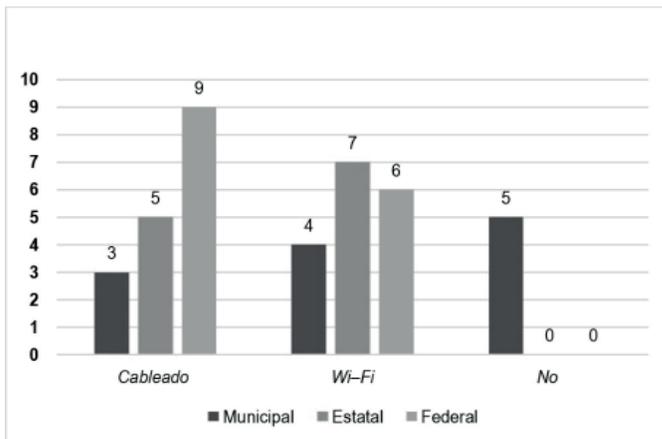
Fuente: Elaboración propia.

que utilizan algún sistema, se puede ver que el desarrollo propio se encuentra en primer lugar, seguido del uso de sistemas comerciales (véase Gráfica 5). El uso de software libre y de código abierto permitiría a las instituciones atender tareas de automatización de procesos de gestión documental, como ejemplo se sugieren los siguientes: ICA-Atom, Orfeo5 y SIGA, aplicaciones que se describen en el apartado Automatización, de este estudio.

Pregunta 7. ¿El archivo cuenta con conexión a internet?

Con relación a la conectividad del archivo, según el análisis de las encuestas, se puede observar en la Gráfica 6 que la mayoría de los archivos de las instituciones en los tres niveles cuenta con conexión a internet, presentando la conexión cableada como la más utilizada, seguida muy de cerca del Wi-Fi, quedando sólo una cantidad mínima de archivos del ámbito municipal sin conexión, probablemente debido a la ubicación geográfica donde se localizan, lo que dificulta el suministro de este servicio de comunicación.

Gráfica 6. Archivo cuenta con conexión a internet



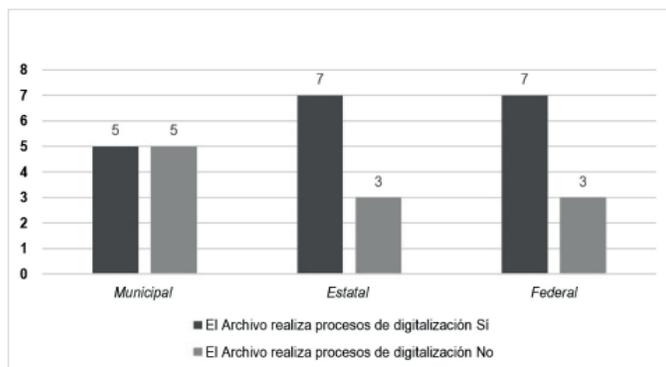
Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que este aspecto de la conectividad representa una ventaja para iniciar con el proceso de modernización de la gestión documental en las instituciones públicas, lo que podría permitir dar cumplimiento a los preceptos de la LGA-Mx en lo referente a la implementación de tecnologías de información.

Pregunta 8. ¿El archivo realiza procesos de digitalización?

Haciendo un análisis sobre el tema de digitalización en los archivos, es posible identificar que la tendencia es alta en los tres niveles de gobierno, en el municipal hay una equivalencia de 50%, mientras que en las estatales y federales se ve claramente que 70% de las instituciones digitalizan sus archivos, como se aprecia en la Gráfica 7. Algunas de las razones de los archivos que respondieron que no digitalizan se debe a la falta de equipo especializado para realizar el proceso, mientras que otros mencionaron como principal causa la falta de presupuesto y de personal competente. En materia de digitalización, conviene tomar en cuenta los criterios propuestos en el informe técnico ISO-TR 13028, referido en el apartado Digitalización, del presente artículo.

Gráfica 7. Archivo realiza procesos de digitalización

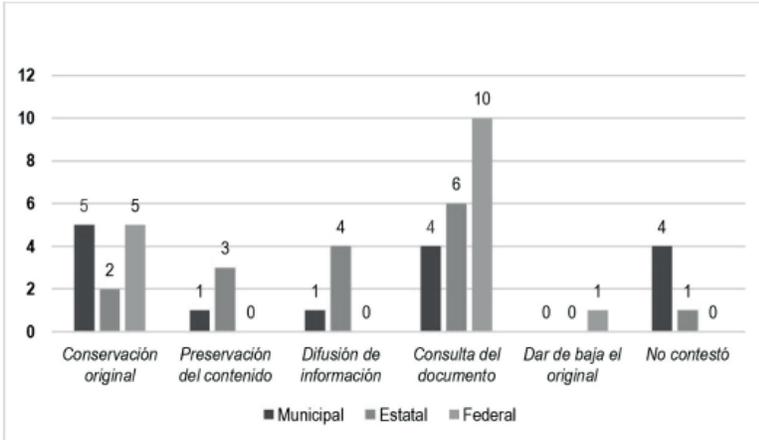


Fuente: Elaboración propia.

Pregunta 9. ¿Cuál es la finalidad de digitalizar documentos en su institución?

La finalidad de la digitalización es un tema que deben tener claro las instituciones públicas en nuestro país, ya que no se trata sólo de un proceso de modernización, sino que se enfoca además a la conservación del documento y a la preservación de la información. Según la Gráfica 8, la consulta del documento es la principal razón por la cual las instituciones digitalizan sus acervos, seguido de la conservación del original; este aspecto se vincula de manera directa con el artículo 47 de la LGA-Mx, que a la letra dice: “los sujetos obligados conservarán los documentos de archivo, aun cuando hayan sido digitalizados, en los casos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables” (LGA-Mx, 2019: 17).

Gráfica 8. Finalidad de la digitalización en la institución

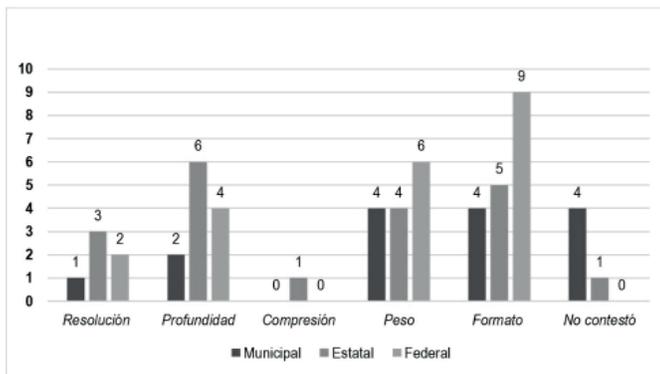


Fuente: Elaboración propia.

Pregunta 10. ¿Cuál de los siguientes aspectos técnicos considera al digitalizar los documentos?

En la digitalización de documentos se debe tener en cuenta algunos parámetros técnicos que permitan una mejor gestión del documento digital, por ello es importante conocer lo que las instituciones hacen respecto a este tema. En la Gráfica 9 se muestra al formato como el criterio que mayormente se toma en cuenta al momento de realizar el proceso, seguido del peso (tamaño del archivo digital) y de la profundidad (B/N, color); en menor medida la resolución y compresión, y al final las instituciones que no contestaron este criterio probablemente se deba al desconocimiento de los parámetros técnicos señalados.²⁵

Gráfica 9. Aspectos técnicos de la digitalización



Fuente: Elaboración propia.

²⁵ *Resolución:* Aspecto que hace referencia a los componentes de las imágenes digitales y se conforman de píxeles.

Profundidad: Hace referencia a la cantidad de color o bits que existe en los píxeles de una imagen, entre mayor sea la profundidad, mayor será la definición del color de una imagen.

Compresión: Se refiere a la reducción del tamaño de la imagen digital para su almacenamiento, procesamiento y transmisión.

Peso: Tamaño que ocupa una imagen en formato digital. Resultado de los elementos: resolución, largo, ancho y profundidad del color.

Formato: Permite conocer los formatos de archivos digitales que existen en ambiente digital y proveen de un método estandarizado para la organización y almacenamiento de los datos.

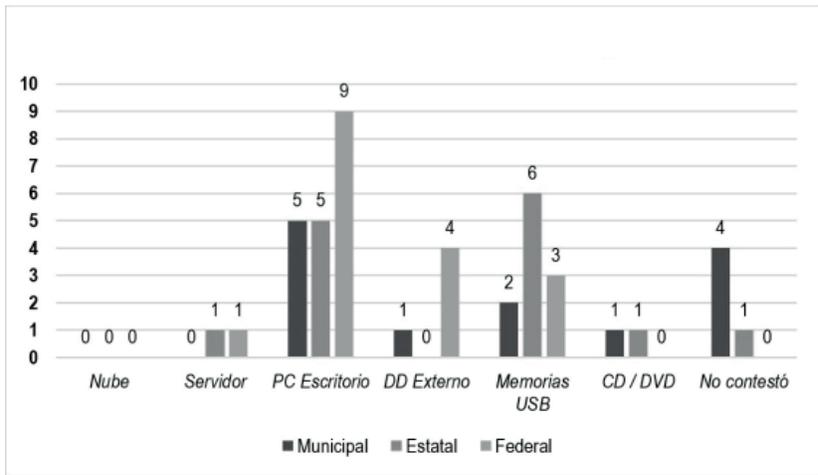
Algunos de los formatos que mencionaron en las encuestas fueron: PDF, JPEG y PNG como los más utilizados en el proceso de digitalización en instituciones públicas. Con relación a los aspectos técnicos para digitalizar documentos, se recomienda consultar el apartado Formatos de archivos digitales, donde se enlistan los requerimientos técnicos del proceso basado en dos criterios: preservación y difusión.

Pregunta 11. ¿Qué medios utiliza para almacenar los documentos que digitaliza?

El uso de medios de almacenamiento es de vital importancia en las instituciones cuando se tiene la encomienda de gestionar la producción de documentos digitales, ya que de ello depende asegurar el acceso y la consulta a dichos materiales. La Gráfica 10 muestra que la PC de escritorio es el principal medio utilizado para el almacenamiento de documentos en formato digital, seguido de las memorias USB, el disco duro externo y los CD / DVD, y por último los servidores. Llama la atención que ninguna institución considera la nube como alternativa de almacenamiento de sus documentos, aun cuando se trata de uno de los medios vigentes y seguros, además de considerar que el artículo 62 de la LGA-Mx hace mención de ello al indicar que: “los sujetos obligados podrán gestionar los documentos de archivo electrónicos en un servicio de nube”.²⁶ Adicionalmente, en el apartado Almacenamiento, del estudio, se describen algunas alternativas para el almacenamiento de información digital que las instituciones públicas podrían considerar en sus proyectos.

²⁶ Almacenamiento en la nube: Del inglés *Cloud Storage*, es un modelo de almacenamiento de datos basado en redes de computadoras, ideado en la década de 1960, donde los datos están alojados en espacios de almacenamiento virtualizados, por lo general aportados por terceros.

Gráfica 10. Medios que utiliza para almacenar documentos digitales



Fuente: Elaboración propia.

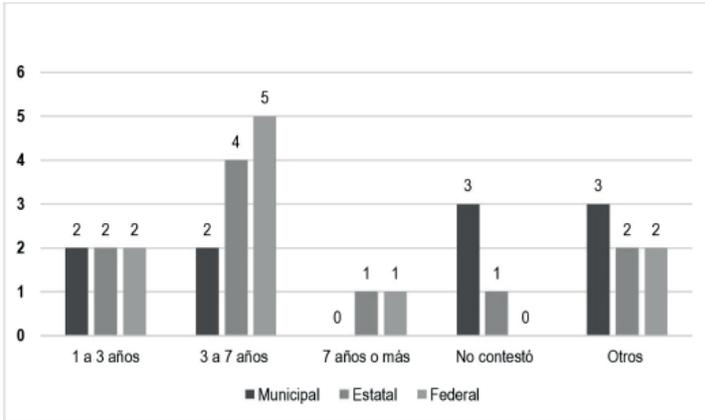
Pregunta 12. ¿Cuáles son los plazos previstos para el almacenamiento de los documentos digitalizados?

Los plazos de almacenamiento de los documentos digitalizados que según el estudio gestionan las instituciones, indica una tendencia hacia el periodo de 3 a 7 años. Si trazamos este dato con el de las unidades de archivo, sería que dicha guarda se realiza en el archivo de concentración. El siguiente dato, según la Gráfica 11, corresponde al periodo de 1 a 3 años, y apareciendo al final el criterio de no contestó y 7 años o más.

Pregunta 13. ¿El archivo cuenta con algún sitio o página web para la gestión y difusión de los documentos?

Uno de los temas que los archivos de las instituciones públicas deben tener en cuenta es el referente a las páginas web como

Gráfica 11. Plazos de almacenamiento de documentos digitalizados



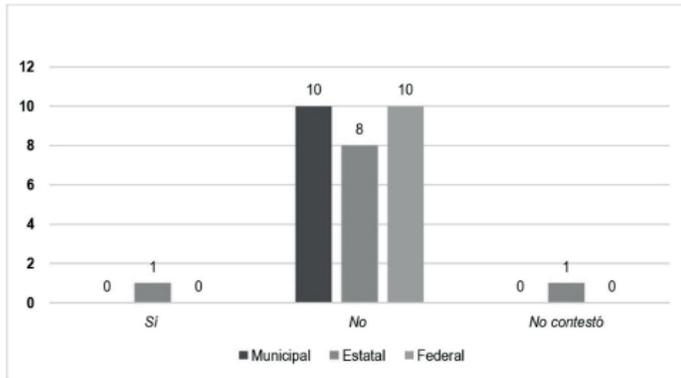
Fuente: Elaboración propia.

herramienta de difusión y acceso a su información pública. En este sentido, en la Gráfica 12 se puede ver una clara tendencia a que los archivos de las instituciones estudiadas no cuentan con página web, por lo que este aspecto representa un área de oportunidad por atender; este tema se describe en el apartado Portal electrónico, donde se muestra a manera de ejemplo los portales de las siguientes instituciones: AGN, INAI y CEGAIP, identificando tres elementos clave: URL, menú principal y secciones, con los cuales se atienden los lineamientos generales en materia de transparencia y acceso a la información pública, y de protección de datos personales.

Pregunta 14. ¿Conoce los lineamientos de la Ley General de Archivos en materia de digitalización?

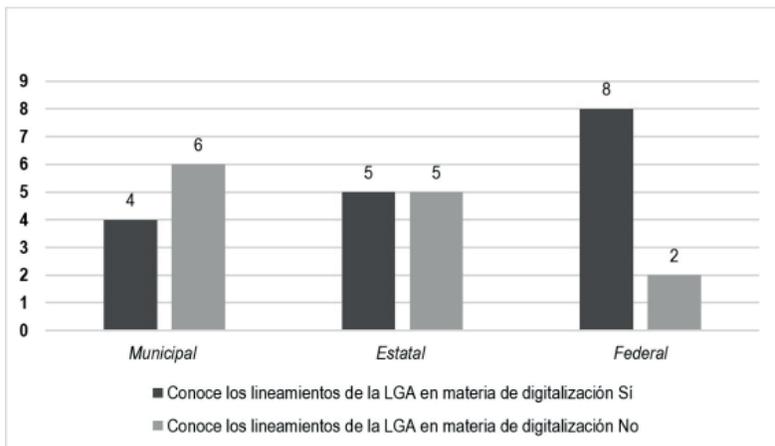
En la Gráfica 13 se observan las tendencias sobre dichos lineamientos. Es posible ver una tendencia en el ámbito federal de 80%, seguido del municipal con 60% y el estatal con 50%. Es importante

Gráfica 12. Archivo cuenta con página web



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 13. Lineamientos de la LGA en materia de digitalización



Fuente: Elaboración propia.

que las instituciones conozcan e implementen actividades que coadyuven a su incorporación, teniendo en cuenta lo mencionado en el artículo 74, fracción IV, que señala la necesidad de: “promover la digitalización de la información, generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados” (LGA-Mx, 2019: 26).

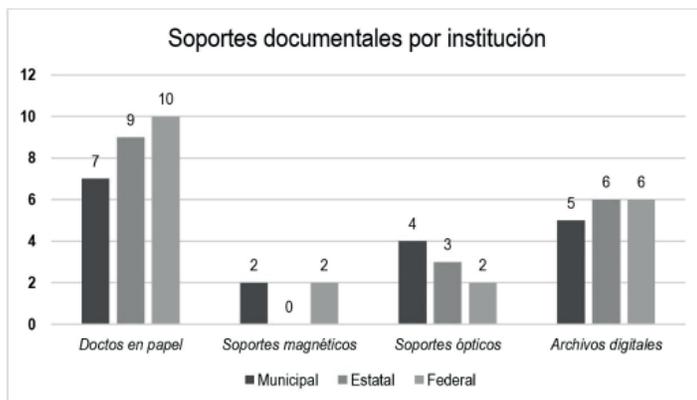
Pregunta 15. ¿Cuáles de los siguientes soportes conforman el acervo documental de su institución?

Con respecto a los soportes documentales²⁷ que se gestionan en las instituciones públicas de acuerdo al estudio realizado, fue posible identificar que el papel es el soporte más utilizado, seguido de los archivos digitales, posteriormente los ópticos, y en último sitio aparecen los magnéticos, como se muestra en la Gráfica 14. Al tener un contexto donde los archivos digitales indican que su uso es alto, resulta necesario contar con medidas que permitan su gestión y preservación en el tiempo, como lo marca el artículo 4, fracción XXI, que refiere el uso de datos abiertos: “A los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado” (LGA-Mx: 2019, 4).

En lo que respecta a temas como: documentos electrónicos, expediente electrónico, copiado auténtico y firma electrónica, son aspectos que aún no se consideran en las prácticas que se llevan a cabo en las instituciones públicas, por lo que representan áreas de oportunidad y mejora en el ámbito público de nuestro país.

²⁷ Según la LGA los soportes documentales son medios en los cuales se contiene información. Además del papel, pueden ser materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros. Con base en ello, en el presente estudio se consideraron el papel, magnéticos, ópticos y digitales.

Gráfica 14. Soportes documentales por institución



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Las instituciones públicas en México desempeñan un papel fundamental en la conservación del patrimonio documental de la nación; sin embargo, para dar respuesta oportuna y pertinente a lo señalado en la LGA-Mx, se requiere que el Estado destine los recursos necesarios de acuerdo con el contexto particular de cada entidad, a fin de contar con personal suficiente y calificado, instalaciones, mobiliario y equipo, así como las herramientas tecnológicas que permitan la organización, gestión y preservación de la documentación e información que generan y poseen.

El contenido de la LGA-Mx en lo referente a temas de TIC como digitalización, automatización, documentos electrónicos, preservación digital, entre otros, son abordados de manera general sin dar parámetros de cómo desarrollarlos; sin embargo, al integrarlo a sus preceptos, es un tema que las instituciones públicas deben cumplir en los procesos que desarrollan en su quehacer cotidiano.

Los resultados sobre el muestreo para el estudio de campo permiten identificar el estado que guardan las instituciones con relación al uso y aplicación de herramientas tecnológicas que apoyen

la implementación de la gestión documental. Como muestran las gráficas, es claro que aún hay mucho por hacer y el punto de partida es la publicación y difusión de la LGA-Mx, donde se indican las acciones generales que las instituciones públicas deben atender.

En el presente estudio se analiza el estado actual sobre la aplicación de la LGA-Mx en materia de tecnologías de información y comunicación a fin de identificar áreas de oportunidad para su implementación y mejoramiento en instituciones públicas de los tres niveles de gobierno en México.

Es importante la utilización de TIC por parte de las instituciones públicas, con el fin de gestionar y conservar los fondos documentales; por ello, es ineludible que se contemplen acciones y estrategias que permitan, además de almacenar los documentos en formato digital, la utilización de estándares abiertos, que aseguren la accesibilidad en el tiempo a la información que producen los sujetos obligados, por lo que es conveniente considerar que tanto la digitalización, automatización y preservación digital se incorporen a los procesos de gestión documental que desarrollan las instituciones gubernamentales, buscando poner en práctica los preceptos enmarcados en la LGA-Mx.

Fuentes consultadas

Archivo General de la Nación (2015), “Recomendaciones para proyectos de digitalización de documentos”, México, AGN.

Bustelo Ruesta, C. (2019), “Sistemas de gestión para documentos. Requisitos y normas técnicas y estándares relacionados con la gestión documental”. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7338618>

Cámara de Diputados (2019) Ley General de Archivos, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf

— (2015) “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

- (2014) Reglamento Federal de Archivos, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFA.pdf
- Cermeño Martorell, L. (2005). “La norma ISO 15489:2001 Información y documentación - Gestión de documentos: aproximación general a su entorno normativo”, en AABADOM, Boletín de la Asociación Asturiana de Bibliotecarios, Archiveros, Documentalistas y Museólogos, núm. 2/2 (julio-diciembre), pp. 4-12.
- EcuRed (2020), “Automatización”. Disponible en: <https://www.ecured.cu/Automatizaci%C3%B3n>
- (2020), “Portal web”. Disponible en: https://www.ecured.cu/Portal_Web#Funciones_y_objetivos
- Fernández de Zamora, R. M. (2009), “Conocer, valorar y difundir el patrimonio documental de América Latina y el Caribe”, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://www.ifla.org/past-wlic/2009/98-fernandez-es.pdf>
- Gómez-Guillamón W. F. (2005), “La gestión documental y la norma ISO 15489–2001 Record Management”, *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, vol. 20, núm. 78, Málaga, España, pp. 43-52.
- Instituto Ecuatoriano de Normalización (2014), “Información y documentación: directrices para la digitalización de documentos”. Disponible en: https://www.normalizacion.gob.ec/buzon/normas/nte_inen_iso_13028extracto.pdf
- Llansó SanJuan, J. (2009), “La norma UNE-ISO 15489–1 y 2 análisis y contenido / aplicación de la norma”, *arch-e Revista Andaluza de archivos*, núm. 1.
- Nivón Bolán, E. (2016), “El patrimonio documental. Sobre la iniciativa de Ley General de Archivos”, Secretaría de Cultura. Disponible en: <http://politicasculturales.com.mx/patrimonio-documental.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2003), “Directrices para la preservación del patrimonio digital”, Australia, Biblioteca Nacional.
- (2017), “¿Qué es el patrimonio documental?”. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/communication->

- information/memory-of-the-world-programme-preservation-of-documentary-heritage/what-is-documentary-heritage/
RAE (2020), “Digitalizar”. Disponible en: <https://dle.rae.es/digitalizar>
- Rivera Aguilera, L. R. (2020), *La fotografía como representación de la realidad social: Estudio del fondo fotográfico de Pulso Diario de San Luis*, tesis de doctorado, España, UCM.
- Térmens Graells, M. (2009), “El control de los formatos en la preservación digital”, XI Jornadas Españolas de Documentación, Zaragoza, España. Disponible en: <https://fbd.ub.edu/pub/termens/docs/Fesabid-2009.pdf>
- (2012), “Objetivos y problemática de la preservación digital”, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Tunal Santiago, G. (2005), “Automatización de los procesos de trabajo”, *Actualidad Contable Faces*, vol. 8, núm. 10, pp. 95-104. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=257/25701009>

Reseña

Díaz Jiménez, Oniel Francisco, Góngora Cervantes, Vanessa y Vilches Hinojosa, Miguel (coords.) (2019), *Las elecciones críticas de 2018. Un balance de los procesos federales y locales en México*, México, Universidad de Guanajuato / Grañén Porrúa.

Victor Alarcón-Olguín¹

El libro que se tiene la oportunidad de comentar en estas líneas destaca en el marco de la literatura politológica que se ha generado alrededor del estudio del proceso federal y local concurrente celebrado en 2018. Posterior al entusiasmo y asombro iniciales que se generaron por la magnitud de sus resultados, ha llegado el momento en que dichas elecciones pueden ser vistas desde el horizonte riguroso de la investi-

gación académica. En este caso, el ejercicio de aproximación forjado bajo la coordinación de los doctores Oniel Francisco Díaz Jiménez, Vanessa Góngora Cervantes y Miguel Vilches Hinojosa, integrantes todos de la Universidad de Guanajuato —y bajo los auspicios de la misma—, ha podido integrar un volumen colectivo que hace posible rescatar sus aspectos más relevantes e innovadores, partiendo precisamente de su caracterización general que permite calificarla como una “elección crítica”.

El concepto de *elección crítica* alude a una definición clásica surgida desde mediados de la pasada centuria dentro de los estudios electorales y que fue acuñada por especialistas estadounidenses muy connotados como Valdemar Orlando Key, Elmer E. Schattschneider, Walter Dean Burnham o James L. Sundquist, entre otros, la cual se describe inicialmente como una recomposición sustantiva de las preferencias del voto mostradas por la ciudadanía, en tanto se experimenta

¹ Doctor en Estudios Sociales. Profesor-investigador Titular “C” en el Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa, Área de Procesos Políticos. Miembro del SNI-México, Nivel 2. Correo electrónico: victor630215@aol.com

el arribo de una nueva fuerza mayoritaria que puede ser producto del ingreso de un clivaje (esto es, un aspecto de división social e ideológica que orienta a modificar sus preferencias básicas en función de factores económicos, étnicos, religiosos, culturales, y que se reflejan a partir de visiones ideológicas o pragmáticas que rompen con una pauta de continuidad temporal existente entre las fuerzas políticas existentes).

Una elección crítica produce un “desalineamiento” y plantea el reto de que el actor o actores integrantes de esta nueva mayoría puedan mantenerse en el poder durante los comicios posteriores y, de lograrlo, mantenerse al menos en los siguientes dos o tres procesos; eso implicará entonces que se está ante la presencia de un “realineamiento”, que determina la entrada a una nueva hegemonía o dominio estable sostenido alrededor de un partido pivote o central de la presencia de una alianza o coalición estable de partidos, y que adicionalmente pudiera hallarse apuntalada por un liderazgo personalista o carismático que le proporcione su base de cohesión e identidad.

Gracias a esta caracterización teórico-metodológica se está en condiciones de identificar la presencia y secuencia temporal de lo que se

llama “eras o periodos electorales”, las cuales permiten valorar las condiciones y características que determinan las reglas y escenarios de la competencia con que se definen los actores partidistas dentro de un sistema político dado, y cómo éstas han evolucionado en el tiempo, logrando con ello definir el sentido de mayor o menor democracia con que se manifiestan dichos procesos.

Con estos elementos analíticos como telón de fondo, se ubica con más facilidad la ruta y articulación del proceso electoral de 2018, no sólo en su especificidad, sino también dentro de un patrón de tendencias asociado con el desgaste y agotamiento que ya se venía manifestando con el modelo tendencialmente tripartidista que había estado vigente desde 1997, en donde el reparto y distribución de votos a favor del PRI, el PAN y el PRD había terminado por generar una suerte de “equilibrio precario” entre dichas fuerzas, obligándolas a la creciente necesidad de establecer pactos y negociaciones en temas sustantivos si se pretendía llegar a una aprobación de disposiciones legales de orden constitucional, o en materia de legislación secundaria. Sin duda, este proceso de bloqueos y necesidades mutuos terminará por generar incluso la aprobación inicial de

un esquema de gobierno coalicional, ante el decremento de la votación en la que ningún partido por sí mismo tenía una mayoría absoluta dentro de las cámaras legislativas.

Si bien dicho proceso de reacomodos y competitividad electoral creciente permitió dar un impulso importante a la transición democrática en una buena parte del país, como bien lo destacan los coordinadores en la introducción general del libro, ello no impidió que se dejaran de manifestar casos en entidades federativas donde, incluso hasta el momento presente, no se ha dado una primera experiencia de alternancia en el nivel de gubernatura, o incluso municipios, lo cual le imprime un sello muy particular al caso mexicano, en donde no todo ha terminado por morir y no todo ha comenzado a nacer.

La primera sección del libro se dirige directamente a identificar el contexto y ofrecer una interpretación de los resultados obtenidos en la contienda federal de 2018. Como ya se mencionó, la magnitud del cambio operado por el electorado para permitir la llegada al poder de la coalición Juntos Haremos Historia, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, implica reconocer dos procesos importantes: a) el proceso de cambio progresivo que fue

desmantelando al viejo sistema hegemónico-dominante a cargo del PRI, y b) la importancia del surgimiento concreto del partido Morena y cómo éste se posicionó exitosamente en el campo de la izquierda durante las elecciones previas de 2015, lo que animó a generar una migración sustancial de votantes hacia dicho partido, además de contar con la ventaja de tener a un liderazgo muy bien identificado por la población, y cuyo logro principal fue trazar una clara línea divisoria frente a sus adversarios, lo cual polarizó el sentido del voto hacia su favor de manera amplia, a diferencia de la situación estrecha que se presentó en la elección de 2006.

Con ello se puede demostrar, como lo hacen Oniel Díaz Jiménez y Luis León Ganatios, que el desalineamiento electoral del sistema partidista, sin duda, fue singular y sustantivo en las elecciones de 2018, pero al mismo tiempo fue precedido de la modificación paulatina y persistente de las preferencias ciudadanas a lo largo del periodo abierto por las reformas electorales que se fueron implementando, sobre todo durante el periodo de 1996 a 2014.

Por otra parte, el desarrollo de estas reformas permite observar la necesidad de una profesionalización

sustantiva de las campañas electorales en muy diversos ámbitos, que derivado de los controles creados en materia de financiamiento, fiscalización, comunicación política e integridad conllevaron a los equipos que apoyaron a las diversas candidaturas presidenciales en 2018 al empleo de modelos que formalmente se atuvieron a las reglas pactadas, pero que en los hechos no eliminaron la presencia de campañas negras, el uso de dádivas de corte clientelar y, en algunos casos, no impidieron la presencia del crimen organizado o la intervención de poderes fácticos. Como bien lo destacan Luis González Tule y Oniel Díaz Jiménez, sin duda hubo una progresiva introducción de nuevos estilos en la promoción política, tal es el caso del uso intensivo de las redes sociales o las encuestas, las cuales no han superado del todo el empleo de las estrategias “a ras de suelo”, es decir, del contacto directo con el electorado, como lo siguen siendo los mítines o las visitas domiciliarias.

Por su parte, Fernando Patrón incursiona en el ámbito de los impactos que los resultados electorales generaron en la distribución de escaños en la Cámara de Diputados, que alcanzó en la LXIV Legislatura la presencia de una mayoría

absoluta a favor de Morena y que incrementó con sus aliados iniciales, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social (no obstante que éste perdería su registro), además del Partido Verde, hasta el punto de construir una mayoría calificada.

Por vez primera se dio la condición de construir un bloque gubernamental amplio, aunque ciertamente también se abre la interrogante acerca de la agenda que podría articularse a partir de los acuerdos y la coordinación estratégica entre dichas fuerzas disímbricas, lo que permite identificar igualmente el potencial de bloqueo que por momentos pueden desarrollar los partidos agrupados en el campo de la oposición.

Como consecuencia de lo anterior, no se puede perder de vista que estas nuevas condiciones abren una interrogante con respecto a la autonomía y fuerza funcional que desempeñan las propias instituciones políticas. El texto de Fernando Barrientos destaca que la llegada a la presidencia de un actor tan claramente empoderado, con un mandato electoral como el que obtuvo el presidente López Obrador, abre la pauta para visualizar una ruta de gobierno enfocada en la concentración de facultades y de confrontar a los contrapesos existentes que le

impidan desmontar lo que consideran ha sido el problema central del régimen, la aplicación de las llamadas políticas neoliberales vigentes desde hace casi 40 años, aunque en los hechos el estilo personal del Ejecutivo muestra expresiones muy asociadas con las prácticas de corte clásico de un presidencialismo de corte vertical. La paradoja es que buena parte de su discurso y acciones no han modificado sustancialmente el curso de las políticas que aduce combatir, pese a su apelación de que se prioriza la austeridad, el combate a la corrupción y se atiende a la población más pobre de manera prioritaria.

La segunda sección de la obra se mueve alrededor de vislumbrar la presencia de diversos actores sociales que tuvieron la oportunidad de manifestarse como producto, precisamente, de las reformas político-electorales más recientes. En este recorrido se analizan los efectos de la aplicación del principio de paridad entre género en la postulación de las candidaturas a los diversos cargos de elección popular, como lo revisan Vanessa Góngora y Cinthia Noemí Plascencia para el caso federal, destacándose desde luego la eficacia progresiva de las acciones aprobadas desde inicios del presente siglo, y cuyo resulta-

do para las elecciones de 2018 fue lograr prácticamente una distribución efectivamente paritaria en la integración de ambas cámaras del Congreso.

Conviene incorporar aquí la revisión que se lleva a cabo en el trabajo de César Vladimir Martínez Arango y Vanessa Góngora, quienes analizan el contexto de la distribución de candidaturas entre género para el caso de las alcaldías en el Estado de México, en el cual se revisa a detalle un factor relevante para cumplir con la paridad de género, en tanto implica muchas veces romper con la lógica de estereotipar la capacidad competitiva de las mujeres, al colocarlas en distritos o lugares poco atractivos, lo cual conlleva entonces a la generación de acciones afirmativas complementarias que impidan dichas asignaciones, además de que con ello se pueda producir un giro a los mecanismos inhibidores de la participación de las mujeres en la vida política, así como su acceso efectivo a los cargos de representación.

Por otra parte, los trabajos de Miguel Vilches Hinojosa y Jesús Aguilar López se enfocan a revisar, respectivamente, la influencia del sufragio extraterritorial y de los votantes jóvenes en los comicios de 2018. En el primero de los casos se

menciona que si bien sigue siendo un ámbito poco determinante en los comicios mexicanos el involucramiento del electorado residente en el extranjero, va incrementándose de manera paulatina, por lo cual resultaría sustantivo alentar la participación por vías menos burocráticas a las que existen actualmente, como sería avanzar en la ruta de transitar al voto electrónico por encima de la modalidad postal, que ha sido la usada hasta ahora en los comicios federales desde 2006.

Con respecto a la participación juvenil, recomiendan modificar las pautas dirigidas a conseguir una mayor incidencia en la postulación y acceso a los cargos públicos de dicho sector. Por otra parte, conviene destacar que, en forma progresiva, México ha ido perdiendo aliento en materia demográfica, lo cual obliga a pensar cómo los partidos políticos puedan atender de manera concreta sus expectativas, notoriamente disminuidas ante la carencia de políticas públicas que puedan alentar empleo estable, movilidad social y una calidad de vida atractiva.

Finalmente, el volumen integra una tercera sección en donde específicamente se abordan los impactos específicos de los procesos electorales verificados en los estados de Guanajuato y México,

mismos que son examinados respectivamente por Oniel Díaz Jiménez y Luis Miguel Rionda en el caso de la renovación de la gubernatura en la entidad del Bajío; mientras que Javier Rosiles y Juan Pablo Navarrete Vela contribuyen conjuntamente con dos trabajos en donde por separado abordan en el primer término —la renovación de la gubernatura y la legislatura de la entidad mexiquense—, para posteriormente revisar el proceso de elección de los ayuntamientos en dicha entidad.

Un aspecto relevante en tales artículos es valorar cómo se presenta la continuidad del dominio de partido en ambas entidades, uno a cargo del PAN, como ocurre en Guanajuato (de hecho, éste sería el único estado de la república donde en 2018 ganaría la candidatura de Ricardo Anaya), y cuyo control data de la década de 1990. Y también destaca el caso mexiquense, que permanece como una de las pocas entidades del país que no ha experimentado la presencia de un partido distinto al PRI en la gubernatura, pese al estrecho margen con que Morena estuvo a punto de acceder a dicho cargo en los comicios de 2017, lo cual para muchos también significó un indicador sustantivo que advertía acerca de las condiciones con que

finalmente se daría el vuelco electoral un año después.

Como puede observarse, el presente volumen genera un acercamiento muy interesante y novedoso en muchos aspectos por la manera en que puede ser abordado el estudio de los procesos electorales mexicanos, mediante el uso de diversas técnicas e indicadores, mismos que permitan trazar

comparaciones e interpretaciones prospectivas de mediano y largo plazo, además de que se trasciende el enfoque clásico de revisión, basado expresamente en realizar una simple reconstrucción de tipo histórico-coyuntural. En suma, este volumen es una fuente útil al que se podrá regresar regularmente, más allá de su contexto y ámbito de análisis inicial.

Acerca de los autores

Carla Angélica Gómez-Macfarland

Doctora en Política Pública y maestra en Gestión Pública Aplicada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Realizó un intercambio en la Universidad de Georgetown, en Washington, y otro en la Universidad Pontificia Comillas, en Madrid. Se ha desempeñado como docente de posgrado en la Universidad Tecnológica de México. Fue directora de las licenciaturas en Derecho, Finanzas y Ciencia Política del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Puebla. Es investigadora en la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Rocío Grece Hernández-Tolentino

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (IEEM). Cuenta con estudios de maestría en administración electoral por el IEEM y diversos diplomados en materia electoral. Actualmente se desempeña como jefa de área de la Unidad de Fiscalización en el IEEM.

Alejandro Navarro-Arredondo

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestro en administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Profesor Titular C del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Investigador Visitante en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown EUA, Rhode Island, así como en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas en Austin. Asimismo, ha colaborado como consultor o investigador en proyectos liderados por el Banco Mundial, el CIDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, entre otros organismos.

Celia Elena Pérez-Paredes

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con estudios de maestría en Administración Electoral por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Cuenta con 17 años de experiencia en materia electoral en el IFE, INE, IEDF e IEEM en temas de capacitación y organización electoral, registro federal de electores y educación cívica.

Guadalupe Patricia Ramos-Fandiño

Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (España). Cuenta con una licenciatura en Biblioteconomía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y miembro del Cuerpo Académico UASLP-CA-280 “Tecnología, Educación e Innovación en Ciencias de la Información”.

Julio César Rivera-Aguilera

Doctor en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid (España). Maestro en Educación con especialidad en Innovación por la Universidad Marista de San Luis Potosí. Además, tiene una especialidad en Formación por Competencias de la Universidad de Guadalajara y una licenciatura en Biblioteconomía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Es profesor-investigador de la UASLP (nivel VI), adscrito a la Facultad de Ciencias de la Información. Cuenta con perfil deseable PRODEP-SEP: 2017-2020 (tercera reno-

vación). Miembro del Cuerpo Académico UASLP-CA-280 “Tecnología, Educación e Innovación en Ciencias de la Información”.

Luis Roberto Rivera-Aguilera

Doctor en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid (España). Maestro en Educación con especialidad en Innovación por la Universidad Marista de San Luis Potosí. También cuenta con un diplomado en Formación por Competencias de la Universidad de Guadalajara y es licenciado en Bibliotecología e Información por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México). Desde 2009 es profesor-investigador de la UASLP (nivel VI), adscrito a la Facultad de Ciencias de la Información. Cuenta con perfil deseable PRODEP-SEP: 2017-2020 (tercera renovación). Miembro del Cuerpo Académico UASLP-CA-280 “Tecnología, Educación e Innovación en Ciencias de la Información”.

Abigail Rodríguez-Nava

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México. Profesora-investigadora titular C del Departamento de Producción Económica de la UAM, Unidad Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-Conacyt nivel II.

Carmelina Ruiz-Alarcón

Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesora de tiempo completo titular C de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Veracruzana. Reconocimiento a Perfil Deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, PRODEP-SEP.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 29 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° 29, 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 whose 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 twice a year publication date in mind (June and December).

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 6000 words and a maximum of 9000 words.
- A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 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

