

Las instituciones mexicanas a revisión

Los casos del sistema judicial, electoral y anticorrupción



Coordinador:

Francisco Sánchez Espinoza

Prólogoistas:

Fabián Gerónimo Castillo

Lidia Aguilar Balderas

Las instituciones mexicanas a revisión

Los casos del sistema judicial, electoral y anticorrupción

Coordinador:

Francisco Sánchez Espinoza

Prólogoistas:

Fabián Gerónimo Castillo

Lidia Aguilar Balderas

*Las instituciones mexicanas a revisión. Los casos del sistema judicial,
electoral y anticorrupción*

Francisco Sánchez Espinoza
Coordinador

María Corona García-Cabral
Jesús Iglesias Castelán
María Ixel Hernández Hernández
Corrección de estilo

Laura Alejandra Fernández Gutiérrez
Diseño editorial y de portada

Primera edición, México, 2024

Sergio Salomón Céspedes Peregrina
Gobernador Constitucional del Estado de Puebla

Javier Aquino Limón
Secretario de Gobernación del Estado de Puebla

Gabriela Bonilla Parada
*Presidenta del Sistema Estatal para el
Desarrollo Integral de la Familia*

Charbel Jorge Estefan Chidiac
Secretario de Educación del Estado de Puebla

Edgar Valentín Garmendia de los Santos
*Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del
H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla*

María Belinda Aguilar Díaz
Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla

Victoriano Gabriel Covarrubias Salvatori
*Director General del Consejo de Ciencia y Tecnología
del Estado de Puebla*

Luis Gerardo Aguirre Rodríguez
Editor Jefe del Área de Publicaciones

María Ixel Hernández Hernández
Editora del Área de Publicaciones

*Publicado por el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla
(CONCYTEP)
B Poniente de La 16 de Sept. 451,
Col. Huexotitla, 72534. Puebla, Pue.*

ISBN: 978-607-8963-63-8

CÓDIGO IDENTIFICADOR CONCYTEP: C-L-2024-08-68

*La información contenida en este documento puede ser reproducida total
o parcialmente por cualquier medio, indicando los créditos
y las fuentes de origen respectivas.*

Índice

PRÓLOGO.....	1
INTRODUCCIÓN	4
La efectividad del Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango: capacidades institucionales y condiciones de gobernabilidad.....	7
<i>Effectiveness of Open Government in the Judicial Branch of Zacatecas and Durango: Institutional Capabilities and Governance Conditions</i>	
La Prisión Preventiva en México	42
<i>The Preventive Prison in Mexico</i>	
El Tutor Educativo como acompañamiento integral para el Adolescente en Reclusión en el estado de Puebla	80
<i>The educational tutor as an integral guide for imprisoned teenagers in Puebla</i>	
Persecución Política y Exilio Político	105
<i>Political persecution and political exile</i>	
El enfoque sistémico aplicado al combate a la corrupción en México: el caso del SNA.....	125
<i>The systemic approach applied to the fight against corruption: the case of SNA</i>	
Las Prácticas clientelares y el control político en Tlaxcala	151
<i>The Client practices and the political control in Tlaxcala</i>	

PRÓLOGO

Las instituciones mexicanas a revisión. Los casos del sistema judicial, electoral y anticorrupción está constituido por una serie de seis capítulos que refrescan la reflexión acerca de la necesidad de revisar nuestras instituciones mexicanas, en el ámbito nacional y local. Las miradas son de seis especialistas en los temas respectivos desde los posgrados de la BUAP. En particular se han implicado los Cuerpos Académicos CA-233 “Estudios de política y procesos de gobierno”, el cual ostenta la calidad de Consolidación Permanente; también el CA-45 “Ciencias Políticas: análisis y críticas de la modernidad”. Los integrantes de dichos Cuerpos son Profesores investigadores que desarrollan sus actividades en los posgrados de Derecho y/o Ciencias Políticas. El apoyo de los Coordinadores de ambos posgrados fue importante para el desarrollo de las investigaciones presentadas, Doctora Yaquelin Zenteno Trejo, Posgrado en Derecho, y Doctor Octavio Moreno Velador, Posgrado en Ciencias Políticas, ellos junto con los integrantes de los supramencionados Cuerpos Académicos Doctor Francisco Sánchez Espinoza, Doctor Fabián Gerónimo Castillo y Doctora Lidia Aguilar Balderas; así como Doctor Octavio Moreno Velador y Paulino Arellanes Jiménez, son miembros del Sistema Nacional de Investigadores y han participado en las múltiples revisiones de los trabajos presentados en el presente texto.

El capítulo uno *La efectividad del Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango: capacidades institucionales y condiciones de gobernabilidad* es una contribución de Jhovany Amastal, Internacionalista con estudios de Posgrado en Ciencias Políticas, se ha especializado en análisis de datos por el BID y Google, sus publicaciones rondan sobre las Políticas Públicas y el Gobierno Abierto. En esta oportunidad su texto trata sobre un estudio comparativo entre Zacatecas y Durango, se realiza desde la perspectiva del Gobierno Abierto, mediante revisión documental y entrevistas, se construye un indicador descriptivo y comparativo presentado en forma de tabla o máscara. Se basa en la propuesta de que el Gobierno Abierto fructifica donde hay marcos institucionales robustos.

El capítulo dos *La Prisión Preventiva en México* es una contribución de José Luis Ramírez Santos, quien es abogado, maestro y Doctor en Derecho y Doctor en Juicios Orales, Profesor investigador de la BUAP, y Secretario de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla. Sus publicaciones temáticamente están alrededor de la impartición de Justicia. Este capítulo discute sobre el hecho de que la impunidad y el alza en la comisión de delitos al ser percibidas por la ciudadanía, la llevan a considerar, con alguna razón, a pensar que es positivo que alguien ingrese a la cárcel; incluso las autoridades presentan en los medios eso como algo positivo en sí. No obstante, debe considerarse que el aprehender a alguien no significa que ya ha sido juzgado y sentenciado, por lo cual esta investigación desarrolla argumentos que ponen en tela de juicio la Prisión Preventiva.

El capítulo tres *El Tutor Educativo como acompañamiento integral para el Adolescente en Reclusión en el estado de Puebla* tiene como autora a Tania Elizabeth Hernández Corona, Abogada y maestra en Educación, maestrante en Derecho. En este capítulo se examina el caso del Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes en Puebla y pone en el centro de la disertación que la Educación es fundamental en la reinserción, todavía más tratándose de adolescentes, por lo que, a pesar de contarse con un plan individualizado desde el ingreso del adolescente, y de que potencialmente puede contar con apoyo de profesionales de la psicología, pedagogía, trabajador social y laboral, criminología y de la medicina, se evalúa positivamente la propuesta, que se hace en el propio texto, de que se implemente un Tutor Educativo que pueda valorar el plan individualizado antes de su implementación, ya que dicha valoración se haría de manera integral.

El capítulo cuatro *Persecución Política y Exilio Político* es un trabajo que ha desarrollado Fabián Gómez Hernández, quien es comunicólogo y maestrando en Ciencias Políticas. En esta investigación se problematiza sobre lo que se llama en los medios de comunicación persecución política, donde se usa el término de forma que abarca casi lo que sea, por lo cual propone una definición, que incluye a los actores, las causas y los daños, repercusiones, de sufrirla. Exhibe al exilio como una de las formas y consecuencias de la Persecución Política.

El capítulo cinco *El enfoque sistémico aplicado al combate a la corrupción en México: el caso del Sistema Nacional Anticorrupción* es el resultado de investigación de Jimena Picazo Meza, quien es filósofa y maestranda en Ciencias Políticas. El texto analiza, desde un enfoque sistémico, las causas, el establecimiento problemático y puesta en marcha del sistema anticorrupción instaurado en el Estado mexicano. También se da cuenta de la relevancia de organizaciones civiles, algunas ligadas a partidos políticos, en la conformación del sistema.

El capítulo seis *Prácticas Clientelares y Control Político en Tlaxcala*, tiene la autoría de Beatriz Ortega Cabrera, quien es licenciada en Ciencias Políticas y Administración y tiene estudios de posgrado en Ciencias Políticas. Este texto muestra que en el caso de Tlaxcala han gobernado, desde el ejecutivo local los principales partidos, PRI, PRD, PAN, MORENA, sin embargo, basta el análisis del programa Jóvenes Construyendo el Futuro para mostrar cómo el sistema político crea prácticas clientelares y que la alternancia solamente ha sido un instrumento para que la permanencia de la élite política se consolide.

Damos la bienvenida a este texto, que plantea la necesaria revisión, evitando la captura de nuestras instituciones.

Doctor Fabián Gerónimo Castillo

Doctora Lidia Aguilar Balderas.

INTRODUCCIÓN

Este libro colectivo *Las instituciones mexicanas a revisión. Los casos del sistema judicial, electoral y anticorrupción* reúne productos de investigaciones realizadas por profesores investigadores, alumnos y ex alumnos del Doctorado en Derecho, Maestría en Derecho y de la Maestría en Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente los tres programas educativos tienen el reconocimiento de Calidad en el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCyT). Los trabajos de investigación que a continuación se presentan son la suma de un esfuerzo de trabajo compartido de investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y de investigadores en formación.

Los trabajos que se presentan en este texto están ligados a las Ciencias Políticas y al Derecho, tratan sobre el proceso de institucionalización del Poder Judicial, sobre la Prisión Preventiva, el tratamiento de Adolescentes en reclusión, la Persecución Política, el Sistema Nacional Anticorrupción y el Clientelismo y Alternancia como Control Político, en suma se trata de Justicia, en sus aspectos institucionales, de participación, readaptación, y en sus aspectos políticos como en elecciones de ejecutivo local o directamente del combate a la corrupción.

Los seis capítulos presentados tienen un punto en común, a saber, la Justicia, y se presenta desde la participación de diversos sectores de la población que en su actuar trabajan para lograr hacer valer su voz para tener mejoras en los sistemas judiciales y políticos. Las latitudes exploradas son desde lo nacional, México, como es el caso del Sistema Nacional Anticorrupción y de la Prisión Preventiva, así como el abordaje de la Persecución Política; plano local, desde el establecimiento de Tutorías para adolescentes en reclusión en Puebla, o el caso de Tlaxcala en el plano electoral; y un caso comparado local, como es el de la Institucionalización del Poder Judicial en Zacatecas y Coahuila. De modo que se abordan casos nacionales en México, locales en Puebla y Tlaxcala, y comparados entre Zacatecas y Coahuila.

Dicho lo anterior, cabe mencionar que procesos como los abordados, institucionalización, elecciones, corrupción, impartición de justicia y que su uso no sea desviado a la persecución de opositores políticos, son parte de los objetos de estudio que desde las investigaciones se desarrollan en posgrados de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Ciencias Políticas y Derecho. Estos procesos son observados desde sus actores, pobladores, ciudadanos, autoridades, etc., y son procesos que se construyen de forma problemática y conflictiva, por ello se abordan por especialistas en los temas respectivos.

La efectividad del Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango: capacidades institucionales y condiciones de gobernabilidad

Effectiveness of Open Government in the Judicial Branch of Zacatecas and Durango: Institutional Capabilities and Governance Conditions

Jhovany Amastal Molina*¹

Resumen

El Gobierno Abierto se ha establecido en los principales centros de debate académico y político, sin embargo, existen ciertos vacíos respecto a su institucionalización, por lo que para explorar dicho supuesto el presente texto tiene como objetivo analizar y describir la efectividad de su instauración en el Poder Judicial de dos estados que han mostrado grados diferenciados de avance. Para ello, se hace uso de un método de estudio de caso comparativo y se recurre a la utilización de técnicas de análisis documental, así como la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores clave. El análisis concluye que la efectividad de la instauración del GA se asocia a la presencia de marcos institucionales robustos, que permiten la coherente articulación de una serie de instrumentos directivos y organizacionales, derivados de la interacción formal e informal de los diversos agentes socio-políticos, mismos que se enmarcan en un índice descriptivo.

Palabras clave: Gobierno Abierto, Institucionalización, Poder Judicial, Efectividad.

1 *Maestrando en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Licenciado en Relaciones Internacionales por la misma casa de estudios. Cuenta con formación en Evaluación de Políticas Públicas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y análisis de datos por Google. Entre sus últimas publicaciones se encuentra: “Determinantes de la Efectividad de la Implementación de las Políticas Públicas. Una propuesta de Análisis” (2023), y “¿A qué nos referimos con Gobierno Abierto? Una reinterpretación a partir de su evolución histórica (2022)”. Correo electrónico: jhovanyam3@gmail.com

Abstract

Open Government has been established in the main centers of academic and political debate, however, there are certain gaps regarding its institutionalization. In order to explore this assumption, the present text aims to analyze and to describe the effectiveness of its implementation in the Judicial Branch of two states that have shown different degrees of progress. To this end, a comparative case study method is used and documentary analysis techniques are employed, as well as a series of semi-structure interviews with key actors. The analysis concludes that the effectiveness of the establishment of the Open Government is associated with the presence of robust institutional frameworks that allow the coherent articulation of a series of managerial and organizational instruments derived from the formal and informal interaction of the various socio-political agents, which are framed in a descriptive index.

Keywords: Open Government, Institutionalization, Judicial Branch, Effectiveness.

Sumario:

1. Introducción **2. El Gobierno Abierto: una propuesta teórico-analítica** **3. El Poder Judicial en México: Capacidad institucional y retos operativos** 3. 1. Federalismo Judicial 3. 2. Dilemas de la Justicia Subnacional: análisis de las debilidades en materia de impartición **4. Institucionalización del Gobierno Abierto en el Poder Judicial: análisis de las condiciones de gobernabilidad** 4. 1. Modelos de implementación y las lógicas del capital institucional 4. 2. Sistematización de los instrumentos de gobernabilidad. **Conclusiones.** Fuentes

1. Introducción

Desde finales del siglo pasado, se ha cuestionado la efectividad de los distintos entramados institucionales que han acompañado al sistema democrático, dando inicio a una realineación entre los gobernantes y los gobernados, donde estos últimos “ya no se conforman con recibir infor-

mación, [sino que] quieren opinar, participar e incidir en todo el ciclo de las políticas públicas” (Trigo y Álvarez, 2017, pp. 36–37). Bajo este contexto, surge la iniciativa de Gobierno Abierto (GA), teniendo como objetivo hacer uso de la masificación de los medios de comunicación, así como de herramientas tecnológicas, para incrementar la participación ciudadana y gubernamental en procesos de toma de decisiones y la consecuente adopción de mejoras regulatorias en las instituciones gubernamentales.

De esta manera, en 2015 el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) desarrolla el proyecto de “Co-creación desde lo Local” para impulsar la institucionalización del GA a nivel subnacional. Los resultados, sin embargo, han sido dispares, pues, si bien durante este año 14 estados firmaron una declaración de intención, a finales de 2021, solo el 53% mantienen un estatus activo. Asimismo, la instauración del GA, según reportes del INAI, mostraron un “promedio deficiente generalizado”, así como amplias variaciones entre los estados y, sobre todo, entre los Poderes Judiciales (Cejudo, 2018, p. 33), en donde, Zacatecas ha registrado mayores incrementos en la eficacia de la institucionalización, mientras que Durango muestra un avance parcialmente lento y moderado.

Desde esta perspectiva, el presente capítulo tiene como objetivo describir y analizar la efectividad de la institucionalización del GA en el Poder Judicial de dichos estados, es decir, no se busca explicar la disparidad de los avances, sino, más bien, los mecanismos que se han utilizado para su instrumentación y sus posibles vínculos con la eficacia que se les ha asociado. Con ello, se busca contribuir tanto de manera teórica como empírica a los estudios sobre esta iniciativa, pues, de acuerdo con Rivalcaba (2023), existe una “situación de holgura para recrear el debate sobre el sentido y la utilidad que tiene la implementación de reformas” (p. 150) en la materia, por lo que “resulta relevante identificar la evidencia empírica en la materia, los discursos y los factores que determinan la adopción de las políticas de gobierno abierto” (*op. cit.*, p. 39).

De esta manera, a lo largo del texto se argumentará que la efectividad de la instauración del GA se asocia a la presencia de marcos institucionales robustos que permiten la coherente articulación de una

serie de instrumentos directivos, organizacionales, derivados de la interacción formal e informal de los diversos agentes socio-políticos. Para ello, se hace uso de un método de estudio de caso comparativo y se recurre a la utilización de técnicas de análisis documental, así como de la realización de entrevistas semiestructuradas a los integrantes del Secretariado Técnico Local (STL), así como a los implementadores tanto en los órganos garantes como en los diversos tribunales del Poder Judicial. En este sentido, se entrevistaron a aquellos individuos que han experimentado las diversas fases de implementación, por lo que su experiencia permite evaluar tanto la forma como las capacidades de gobernabilidad que se han desarrollado para cumplir con los compromisos asumidos en la materia.

Partiendo de ello, el trabajo se dividirá en cuatro apartados principales. En el primero se describe un marco teórico-analítico sobre la efectividad del GA desde la perspectiva de las políticas públicas; en el segundo, se hace una breve descripción de la institucionalidad y los retos a los que se ha enfrentado el Poder Judicial; en el tercero, se realiza una comparación de la forma en la que tanto Zacatecas como Durango han implementado la iniciativa del GA en el Poder Judicial; finalmente, en un cuarto apartado, en las conclusiones, se presentan algunas reflexiones.

2. El Gobierno Abierto: una propuesta teórico-analítica

La idea del GA no es nueva, sus orígenes pueden rastrearse a mediados de 1950, tras el surgimiento de diversos movimientos sociales que buscaban reducir la discrecionalidad en el uso de los recursos (especialmente en conflictos bélicos), así como disminuir las violaciones de otras libertades como la privacidad y expresión (Oszlak, 2016). Así, su “popularización” comienza en 1955, tras la instauración del Subcomité Especial sobre Información Gubernamental, también llamado *Moss Committee*, en el cual se utiliza el término para demarcar las necesidades “de la publicitación” de los archivos gubernamentales como un ejercicio democrático:

Desde el punto de vista de los principios de buen gobierno bajo ideas políticas estadounidenses aceptadas, no cabe duda de que el gobierno abierto y la disponibilidad de información deben ser la regla general a partir de la que se deben hacer excepciones solo cuando existen derechos, intereses y consideraciones sustanciales que requieren secreto o confidencialidad y estos están en manos de una autoridad competente para desequilibrar el interés público general en la apertura y disponibilidad (Yu y Robinson, 2012, p. 368). (Yu and Robinson, 2012, p. 368)

Bajo esta lógica, en 1966 se aprobó el Acta de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés), que otorgó a las y los ciudadanos estadounidenses el acceso a la información federal del gobierno. Más adelante, se estipularía, incluso, que las reuniones de los organismos del gobierno comenzarían a ser abiertas a la prensa y al público. De manera similar, el Reino Unido, alrededor de los años de 1970, comenzó a desplegar una serie de iniciativas para abrir las “ventanas” del sector público, con el objeto de reducir la opacidad burocrática (Ramírez-Alujas, 2011). En este sentido, desde mediados y hasta finales del siglo pasado, el GA significó debatir acerca del uso del acceso a la información, la libertad de expresión, la protección de datos como mecanismos instrumentales para el mantenimiento de una democracia sana (Tough, 2011).

Posteriormente, su institucionalización comenzó con la llegada a la presidencia del mandatario estadounidense Barack Obama, pues desde el primer día en el cargo emitió el *Memorandum on Transparency and Open Government*, con el cual estableció al GA ya no solo como un término, si no como una iniciativa derivada de cuatro elementos: transparencia, colaboración, uso de tecnologías de la información y participación. Partiendo de ello, en 2011 comenzó una expansión de la iniciativa, liderada por la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), considerada como “una plataforma multilateral de países comprometidos con los principios o pilares de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la capacidad de respuesta del sector público, el fortalecimiento de la lucha contra la corrup-

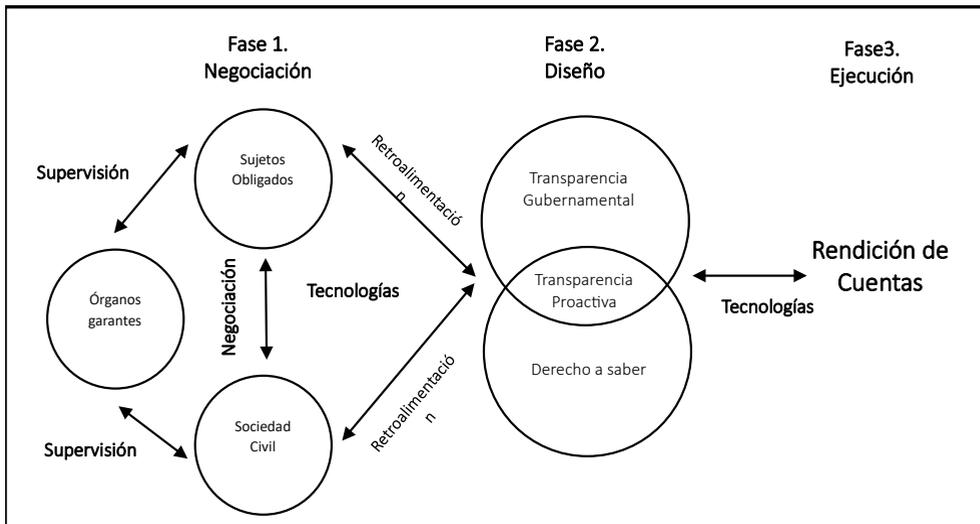
ción, la promoción de la eficiencia económica y la innovación” (Salas, 2015, p. 231).

Desde esta perspectiva, México, a nivel federal, logró realizar uno de los primeros ejercicios de GA de cocreación al poder instaurar, por un lado, un comité tripartito que condujera a una negociación equilibrada entre los diversos agentes sociales y, en segundo lugar, diseñar instrumentos de políticas públicas que vincularan los compromisos asumidos en acciones concretas. Por lo tanto, se le ha reconocido “internacionalmente como mejor práctica y como un ejemplo a seguir por otros países” (Salas, 2015, p. 234). Más adelante, tras una serie de reformas a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2014, se estableció la expansión de dicha iniciativa en los tres niveles de gobierno bajo el proyecto de “Cocreación desde lo Local”, el cual puede entenderse como la síntesis de tres movimientos socio-institucionales: transparencia, gestión electrónica y rendición de cuentas (Amastal, 2022).

La transparencia, en este orden, es el pilar fundamental del GA, y específicamente el acceso a la información es el eje rector que determinará la manera en que la ciudadanía podrá obtenerla. De esta manera, se identifican tres olas de transparencia: reactiva, proactiva y focalizada. La primera engloba aquella información que deberá ser pública por mandato jurídico; la segunda refiere a la publicación de actividades de las distintas autoridades que pueden servir para una evaluación del desempeño; y, la tercera engloba a aquellos datos que la ciudadanía solicita a partir de intereses particulares o necesidades sociales (Amastal, 2022). Se distingue, entonces, la transparencia gubernamental, entendida como la disponibilidad de la información referente a la capacidad institucional, así como resultados de las acciones de gobierno; y la transparencia ciudadana, la cual se refiere a la solicitud de información que, por un lado, cuestiona el proceso de toma de decisiones y, por el otro, codifica diversos segmentos de información para la resolución de problemas.

Ilustración 1.

Fases constitutivas del Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración del autor.

El segundo elemento constitutivo del GA se presenta con la digitalización de la administración pública, la cual ha tenido diversas fases evolutivas que comienzan con la captura masiva de información en bases de datos, la regularización de actividades gubernamentales por medio de software y, finalmente, por medio de la masificación de la comunicación. Para ello, las estrategias de gobierno desde el año 2001 al 2021 se sustentaron en la construcción de bases de datos abiertas, sin embargo, estas se han alineado al concepto de la proactividad, con la que se han desarrollado plataformas más interactivas como lo ha sido la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por su parte, el tercer elemento constitutivo se centra en la participación ciudadana, la cual busca configurar, desde una perspectiva técnica, la racionalidad del proceso de socialización de un problema público, es decir, busca extraer la forma en la que se conceptualiza un determinado fenómeno, así como los mecanismos por los que este puede ser abordado. Por lo tanto, el principio de participación busca empoderar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y, específicamente, le dota

de un papel directivo para fomentar el uso de su derecho a saber, con la finalidad de fomentar la rendición de cuentas.

Si bien es cierto que este último concepto refiere la asunción de la responsabilidad de los actos emprendidos por parte de funcionarios y políticos, así como a una lógica de “lo correcto y legal”, al revisar las características tanto teóricas como prácticas que se han asociado al GA. El concepto se asocia al fortalecimiento de la calidad de los procesos gubernamentales, cuya operacionalización se ha enfocado en identificar el estado de la provisión de bienes públicos a partir de la satisfacción de las expectativas (calidad de resultados), el disfrute extensivo de equidad política y libertad (cualidad del contenido), así como la legalidad del propio proceso de toma de decisiones (calidad procesal).

En este orden, tal y como se representa en la Ilustración 1, el GA se entiende como un dispositivo intermedio de comunicación que se deriva de una serie de decisiones y acciones de cocreación que buscan el fortalecimiento del estado de rendición de cuentas. El GA, por tanto, no es un objeto dado en sí mismo, sino que se cimenta a partir de un conjunto de fases reiterativas derivadas de las negociaciones, en el que, por un lado, se empodera tanto a la ciudadanía como a los sujetos obligados y, por el otro, se institucionaliza e instrumenta una serie de compromisos.

En este sentido, la institucionalización, desde una interpretación teórica, funge como un “marco analítico que posibilita comprender y procesar íntegramente la complejidad de los procesos de políticas y su interacción —contingente y muchas veces conflictiva— con los sistemas institucionales y los actores no estatales” (Zabala, 2022, p. 3). Este marco atraviesa por tres fases: formulación, diseño y ejecución, las cuales se entienden como un proceso generalizado que involucra una serie de interacciones formales e informales que se moldean a partir de una superestructura delimitada por una serie de instrumentos cuya funcionalidad, a su vez, permite el desarrollo de relaciones de retroalimentación. Partiendo de ello, la capacidad institucional se enmarca como una “serie de habilidades y competencias necesarias para cumplir con los objetivos de política en los diferentes niveles” (Wu *et al.*, 2015, p. 167).

Bajo este espectro, el neoinstitucionalismo interpreta a la capacidad institucional como la orientación de “las conductas individuales como

colectivas” (Fontaine, 2015, pp. 75-78). Así, bajo la corriente histórica, Busscher *et al.* (2021) resaltan la idea de “capital institucional” en el que se delimitan las “estrategias [que] apuntan a facilitar el desarrollo de recursos, tales como perspectivas compartidas, confianza y reciprocidad” (p. 478). De esta manera, según la lógica de los autores, se resaltarán dos subelementos constitutivos: las estrategias de proceso y las estrategias de diseño. Las primeras están “dirigidas a mejorar la interacción y colaboración entre los actores”, mientras que las segundas “están dirigidas a influir en las reglas a través del cambio de las características institucionales subyacentes” (pp. 478-479).

La corriente sociológica, por su parte, agrega a esta dinámica la capacidad de enmarcamiento de los discursos en donde se constituye un conjunto tanto de reglas como de prácticas que se asocian a la construcción social que crea patrones de significados, tales como sistemas de símbolos y esquemas cognitivos, que comparten modelos morales al proporcionar patrones de significado que logran ser rutinarios y sirven de guía para el comportamiento humano (March y Olsen, 1984; Hall y Taylor, 1996). Siguiendo este argumento, los instrumentos serán el elemento empírico que denote las relaciones de poder y legitimidad implícitas, así como las principales variables que identifican los resultados obtenidos a partir de dichas relaciones, por lo cual pueden interpretarse como “las huellas dactilares de las elecciones realizadas por un gobierno para lograr un objetivo de política que son detectables, pero no directamente observables.” (Fontaine *et al.*, 2020, p. 40).

En este sentido, Hood (1983) ha diseñado la taxonomía NATO, en la cual se sistematizan diversos aspectos estructurales y organizacionales. Así, la Nodalidad hará referencia a la “propiedad de estar en el centro de una red social” (Hood, 1983, p. 21), por tanto, los instrumentos de este categórico comprenden la dinámica de comunicación e interacción por las cuales las políticas se desarrollan (Hood, 1983, 2007). La Autoridad, por su parte, se conceptualiza como “la capacidad de ordenar y prohibir, recomendar y permitir, a través de procedimientos reconocidos y símbolos de identificación” (Hood, 1983, p. 51). El Tesoro, como su nombre lo indica, “denota el stock del gobierno de ‘bienes fungibles’, en el sentido de cualquier cosa que pueda intercambiarse libremente” (Hood, 1983, p.

40). La Organización, como cuarto elemento constitutivo, hace referencia a “una etiqueta para un stock de terrenos, edificios y equipos, y una colección de individuos con cualquier habilidad que puedan tener, en posesión directa del gobierno” (Hood, 1983, p. 72).

Bajo esta taxonomía, Howlett y Rayner (2007) consideran que existirán cuatro mecanismos de integración: institucionalización, en la cual, tanto los objetivos como los instrumentos de política mantienen una comprensión lógica; armonización, considerado el peor escenario, ya que tanto las metas como las estrategias usadas no pertenecen a una reconfiguración o adaptación sino, más bien, a la agregación generalizada, lo que genera ineficiencias; coordinación, en este se permite el cambio de los objetivos sin alterar los instrumentos que se vuelven inconsistentes con los objetivos originales; y *mainstreaming*, que delata aquel escenario en donde existe un intento de cambiar la combinación de instrumentos bajo un marco de políticas manejable para cumplir con nuevos objetivos; no obstante, el cambio, según los autores, está bloqueado.

La efectividad constituye una “categoría analítica de carácter cualitativo cuya variación ordinal permite observar el grado o nivel de articulación existente entre los objetivos formulados en una determinada política y las acciones concretas para implementarlas.” (Córdova, 2018, pp. 6-7). Es decir, su uso funge como un puente que busca no solo determinar hasta qué punto se han producido ciertos resultados estipulados (eficiencia), ni tampoco con qué cantidad de recursos (eficacia), sino, más bien, se pretende establecer cómo la institucionalización funge como un marco de acción “a través del cual el problema, el proceso y el resultado se definen y aceptan colectivamente” (Peters *et al.*, 2018, p. 14).

3. El Poder Judicial en México: Capacidad institucional y retos operativos

En los últimos años, ha resaltado el papel de los tribunales en el diseño y procesos de toma de decisiones en temas como interrupción del embarazo, el matrimonio entre parejas del mismo sexo, el consumo de marihuana, la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública o los límites a las percepciones de funcionarios públicos, es decir, ha comenzado un proceso de judicialización de la política que implica someter a consideración los predicamentos de los diversos actores políticos, cuestiones de política y controversias a un orden legal/constitucional (Cortez y Saavedra, 2020). En este sentido, de acuerdo con Ferejohn (2002), la judicialización se manifiesta en:

- Primero, los tribunales se han visto cada vez más aptos y con mayores deseos de limitar y regular el ejercicio de la autoridad.
- Segundo, cada vez más, los tribunales se han convertido en el lugar donde se hacen las políticas significativas.
- Y, tercero, los jueces se han visto más dispuestos a regular la conducción de la actividad política misma —ya sea que se practique en o alrededor de las legislaturas, oficinas de gobierno o el electorado— construyendo y haciendo valer normas de comportamiento aceptable (p. 14).

Si bien se reconoce que estos supuestos se han presentado de manera generalizada, existen diferencias importantes en las capacidades que cada estado adquiere para implementar y regular dichas manifestaciones. En el caso de México, por ejemplo, la construcción del Poder Judicial ha atravesado por diversos procesos de centralización y descentralización política que acompañan a lo que se ha denominado federalismo judicial.

3. 1. Federalismo judicial

El federalismo judicial denota una serie de procesos socio-políticos que mandatan no solo la estructura, sino también la forma en la que el pro-

ceso de toma de decisiones se lleva a cabo, características que dan lugar a una institucionalidad que, posteriormente, condicionará el desenvolvimiento político. En el caso mexicano, este se encuentra plasmado en el artículo 40 constitucional, que determina el régimen federal como forma de Estado de la nación, asentando expresamente que la federación mexicana se compone de “estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Asimismo, se establece claramente una separación entre tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Este último, por su parte, se esquematizó a partir de un paralelismo dirigido por una fuente federal y local. El artículo 160 de la Constitución de 1824, por ejemplo, disponía que el:

Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la constitución (local); todas las causas civiles y criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia.

El siglo XIX puede considerarse como el parteaguas de la configuración del Sistema Político Mexicano y del Poder Judicial, pues si bien durante este periodo sobresalen los debates en torno a las facultades adscritas al poder legislativo y ejecutivo (Brough, 2020), de igual forma se vivió la estructuración del Poder Judicial. Este hecho atraviesa por una paradoja, pues, siguiendo a Astudillo (1999), la estructura de dicha rama se mantuvo como un elemento continuo y “autónomo”, dado que, aún frente a los gobiernos con tendencias centralistas, no suprimieron completamente su estructura, en el peor de los escenarios, aclara el autor, el nombramiento de los magistrados se determinó desde las cúpulas del poder, pese a ello, se permitió la subsistencia de los tribunales superiores de los estados.

No obstante, esta “perseverancia” no debe entenderse como un atributo totalmente positivo, por el contrario, debe acotarse como un elemento supeditado al proceso político, pues su funcionamiento se estipuló a partir de diversos periodos de centralización, por lo que su formación respondió, por un lado, al control político y, por el otro, al desarrollo

del equilibrio de poder entre los grupos o facciones tanto a nivel federal como estatal. Así, por ejemplo, el documento fundamental de 1857 mantuvo el principio de doble jurisdicción, que, por vía de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en 1869 el juicio de amparo con el que podrían atacarse las sentencias de los tribunales locales dictadas en aplicación de la legislación local (Hernández, 2010; Barrera, 2017).

La propuesta surge ante la iniciativa de Carranza, quien pretendió otorgar mayores garantías para el cumplimiento de los derechos reconocidos a las personas. Justamente, este sería un reto importante para superar las deficiencias del goce de los Derechos Humanos de la Constitución de 1857. Especialmente, se deben considerar dos de los grandes retos que enfrentaba el sistema de justicia en la época, en la que existía tanto una precaria situación en la prevalencia de la legalidad ante la falta de personal capacitado, como una sobrecarga de trabajo que recibían los tribunales, lo que constituía un sistema desorganizado, carente de recursos, con altos niveles de injerencia de los poderes locales (Astudillo, 1999).

Ante ello, el Constituyente del 22 de febrero de 1917 retomó la problemática e instauró una de las primeras interrelaciones entre el nivel federal y local, ya que, a partir de la extensión del artículo 14, se permitió la instauración de la justicia federal sobre las resoluciones de la justicia local, al establecer que la “sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho” (Congreso Constituyente, 1917). La constitución de 1917, bajo la misma lógica, mantuvo esta interpretación.

En 1928 aparecen los tribunales colegiados de circuito como auxiliares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya competencia *ratio materiae* se centra en conocer el amparo-casación, procedente contra las sentencias pronunciadas por las autoridades jurisdiccionales. En 1967 y 1988 se amplía el esquema competencial de los tribunales colegiados de circuito, reservando a la Suprema Corte de Justicia el control de constitucionalidad y, por excepción, el de legalidad en negocios de importancia relevante (Hernández, 2010; Barrera, 2017). Su modificación, en este

orden, se llevaría a cabo hasta 1994 que previó los siguientes aspectos: 1) un consejo de la Judicatura Federal, órgano administrativo auxiliar de la Suprema Corte de Justicia; 2) compactación de la Suprema Corte, de 26 ministros pasa a conformarse con tan solo 11; 3) el establecimiento de la competencia exclusiva de constitucionalidad del Pleno de la Suprema Corte vía las ya previstas controversias constitucionales y las inéditas acciones de inconstitucionalidad; y 4) la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial, fungiendo en materia electoral como el máximo órgano en cuestión de legalidad (Villicaña, 2005; Hernández, 2010).

La reforma de 1999, en consonancia, delinea con mayor precisión las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos generales y remitir, de este modo, los asuntos en los cuales se hubiera establecido la jurisprudencia a los tribunales colegiados de circuito, limitándose la procedencia del recurso de revisión, tratándose de amparo directo y reservándose únicamente la facultad de atracción. Las reglas generales de la nueva estructura del Poder Judicial en el ámbito de las entidades federativas, en este orden, se encuentra prevista en el artículo 116, fracción III, de la Constitución, que contempla los siguientes aspectos:

- el Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas;
- la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones;
- los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la constitución;
- los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos y si lo fueren;
- los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

En este escenario, se observa, en primera instancia, que el marco constitucional deja al arbitrio de las legislaturas estatales el determinar la forma de integración de los tribunales estatales, así como la fijación de las materias que le corresponde conocer en la resolución de los conflictos que sean sometidos a su consideración. De igual forma, por cuanto hace al ámbito municipal, la constitución solo prevé en su artículo 115 la posibilidad de que las leyes estatales contemplen la existencia de órganos encargados de dirimir. Collí (2017, pp. 136–137), de esta manera, identifica tres dimensiones de intervención: casación, control local y control general.

El primero entiende al federalismo judicial a partir de la búsqueda de la reconciliación de la transgresión con la norma jurídica secundaria transgredida, esto es, examinar la legalidad de los actos procesales, estimados violatorios de garantías del debido proceso legal. La segunda deviene, igualmente, del entendido de un sistema de defensa judicial de la constitucionalidad de las entidades federativas, bajo el principio de la supremacía constitucional estadual y su autonomía o soberanía. El tercero, finalmente, se entiende como la existencia de un sistema de defensa judicial de la constitucionalidad, realizado por parte de las autoridades con facultades materialmente jurisdiccionales de las entidades federativas, pero ahora de la Constitución mexicana, dentro del ámbito de sus competencias (Collí, 2008).

Tabla 1. Reformas generales al Poder Judicial

Año	Principales modificaciones
2001	Reforma a la ley de Amparo y la LOPJF. Propone reformar el artículo 21 constitucional referente a la Corte Penal Internacional (CPI), obedeciendo a la competencia obligatoria de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (DOF, 2005). Modificaciones relativas a: aceptar competencia de tribunales internacionales a los que México se adscriba para evitar insuficiencias procesales y cumplir compromisos adquiridos; facilitar cooperación en investigación y persecución de delitos graves y en ejecución de sentencias y resoluciones internacionales, especialmente de la CPI; garantizar cumplimiento de sentencias y resoluciones de órganos jurisdiccionales internacionales por parte de autoridades administrativas y judiciales nacionales.
2004	Reforma constitucional que otorga al CJF la administración, vigilancia y disciplina del PJJ con excepción de la SCJN y del Tribunal Electoral, con independencia técnica y de gestión para emitir resoluciones. También faculta al CJF para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, así como para nombrar mediante una lista anual a los peritos en los órganos jurisdiccionales. Se deroga el artículo 21 constitucional (DOF, 2004).
2005	Inicia el Programa de Apoyo para el Estado de Derecho en México (PRODERECHO) que tuvo por objetivo la transición del sistema penal mexicano, de uno escrito e inquisitorial a uno oral y más confiable. Se aprueba la reforma al artículo 21 constitucional, planteado en la reforma de 2001 (DOF, 2005).

Reforma procesal penal para un nuevo sistema de procuración e impartición de justicia con énfasis en la delincuencia organizada (sistema nacional de seguridad pública) basado en: establecer el proceso acusatorio y oral,

2008 los principios procesales, los derechos del imputado, derechos del ofendido y de la víctima, modificaciones en la orden de aprehensión y auto de vinculación a proceso, precisiones procesales y terminológicas, nuevo perfil del Ministerio Público y la implementación de mecanismos alternos de solución de controversias.

Entra en vigor el “nuevo sistema de justicia penal” que comenzó a reformarse en 2008. Su objetivo, hacer juicios más transparentes, sencillos y

2016 menos costosos; se implementan los juicios orales en audiencias públicas, la reparación de daños antes de una sentencia y la posibilidad de purgar penas sin ir a prisión (Justicia Penal, 2016).

Establece a la SCJN como tribunal de control constitucional; concurso de oposición para ocupar cargos a jueces, magistrados y ministros; sustitución de tribunales unitarios de circuito por tribunales colegiados de apelación y de los plenos de circuito por plenos regionales. Habilita órganos

2020 jurisdiccionales especializados en el sistema penal acusatorio (CJF, 2020).

Fuente: Elaboración del autor.

Más adelante, las reformas, tal y como se resume en la Tabla 1, centraron su atención en aspectos organizacionales como nuevos mecanismos de interpretación jurídica. Así, se observa que el Poder Institucional se ha organizado a partir de un total de 710 órganos jurisdiccionales a lo largo y ancho de la república mexicana, los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera: 195 tribunales colegiados de circuito; 79 tribunales unitarios de circuito; 324 juzgados de distrito; 38 tribunales colegiados de circuito auxiliares; 12 tribunales unitarios de circuito auxiliares; 49 juzgados de distrito auxiliares; 7 juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones; un juzgado de distrito del complejo penitenciario Islas Marías y Auxiliar en toda la República. Mientras tanto, a nivel estatal, se encontrará compuesto por: Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, los Juzgados de Primera Instancia, los Tribunales Laborales y los Tribunales Indígenas (SCJ, 2005).

3. 2. Dilemas de la Justicia Subnacional: análisis de las debilidades en materia de impartición

La institucionalidad del Poder Judicial, sin embargo, se encuentra envuelto en una dinámica socio-política que ha hecho denotar la existencia de una serie de desafíos organizacionales e institucionales, de tal forma que, según datos reportados por Mejías y Rodríguez (2021), México ocupa el primer lugar en impunidad en América Latina, lo que significa la existencia de una grave crisis de acceso a la justicia, pues se estima que tan solo 1 de cada 10 delitos se denuncian, es decir, existe una cifra negra del 92% (Jiménez, 2017, p. 231). En este sentido, se considera que el “Poder Judicial y la administración de justicia no se rigen habitualmente por criterios democráticos”, dada especialmente “la incapacidad de los operadores para poner en práctica acuerdos técnicos bien sustentados” (Olvera, 2019, p. 1).

Bajo este supuesto, el sistema judicial se ha estructurado como una “zona gris” (Auyero, 2007), es decir, en un estado de ambivalencia en el que conviven lo legal y lo ilegal, el adentro y el afuera del sistema. Esto es el resultado de la naturaleza misma del proceso de institucionalización pues, tal y como se ha descrito en la sección anterior, las reformas se centraron en la reconfiguración administrativa, es decir, se abocaron, por un lado, en la diversificación de sus actividades de los distintos órganos y, por el otro, se dirigieron a la definición de las obligaciones de las distintas órdenes gubernamentales, ignorando la base política sobre la cual esta se ha articulado. Alvarado (2008), en este sentido, advierte que:

El régimen autoritario creó un orden político informal, ilegal y altamente discrecional dotado de reglas no escritas, pero conocidas para los actores políticos y sociales, cuyo funcionamiento dependía de la capacidad del Poder Ejecutivo nacional para mantener la disciplina y la unidad entre los múltiples componentes del sistema (p. 8).

Dicha segmentación, siguiendo con el argumento de Alvarado (2008), se observó en la rentabilización interna y externa del poder judicial. Bajo el primer rubro, se reconoce que la justicia estuvo determinada por el principio de “estabilidad política”, en donde, si algún conflicto no tenía una relación directa con las “élites”, el procurador, por ejemplo, podría manejarlos de acuerdo con sus intereses personales. Por tanto, “su capacidad de investigación se usó principalmente para localizar los riesgos a la estabilidad y no para castigar a los delincuentes” (p. 15). Dicho supuesto se ejemplifica con la promulgación de las leyes de amnistía, las cuales, más allá de dotar de una fuerza a los juzgadores, limitaron la independencia de los jueces, al establecer que aquellos crímenes cometidos por agentes estatales por móviles políticos o la lucha contra la subversión no estarían sujetos a persecución (Pokin, 2004, pp. 411-412).

La rentabilización externa, por su parte, se vincula con el despliegue de un cuerpo policiaco, el cual, en primer lugar, careció de total profesionalización y, en segundo, se convirtió en una herramienta de extorsión, por lo que los delitos menores fueron una fuente de ingresos para esa área, mientras que los delitos mayores se convirtieron en términos de negociación entre los cuerpos policiales y los representantes de las procuradurías estatales, consecuentemente “la policía local se constituyó en un poder en sí mismo” (Alvarado, 2008, p. 163). En este sentido, Ríos y Soto (2014) sostienen que las reformas son el resultado de los procesos de liberalización iniciadas a finales de la década de los noventa del siglo pasado, pues 1997 y 1998 fueron los años en que se llevaron a cabo el 50% de todas las reformas constitucionales referidas al Poder Judicial.

Tabla 2. Criterios de Autonomía Externa

<i>Criterios de Autonomía Externa</i>					
	Distribución de unidades	Órganos especializados	Presupuesto	Control Constitucional.	Total
Durango	0	1	0	1	0.4
Zacatecas	1	0	2	0	0.6
<i>Criterios de Autonomía Interna</i>					
Estado	Nombra- miento	Duración	Remoción	No. Magistra- dos	Total
Durango	1	0	2	1	0.66
6	1	1	1	1	0.83

Fuente: Elaboración del autor con información de Ríos y Soto (2014).

De esta manera, se buscaba la consolidación de una capacidad institucional predecible por medio de criterios de autonomía de los magistrados (véase Tabla 2) que, de acuerdo con Ríos y Soto (2014), se centran en aspectos como la duración en el cargo, el número de participantes en la elección de los ministros, así como el proceso de remoción. Mientras tanto, el control externo se desprenderá de la facultad de establecer la jurisdicción de tribunales, la existencia de órganos especializados, la garantía del presupuesto y las facultades de control constitucional.

Paradójicamente, Olvera (2019) identifica que “los gobernadores no tenían ningún incentivo para construir en sus estados instancias de control o rendición de cuentas que pudieran vigilar sus actos” (pp. 20-21), incluso, los cargos emergidos de la nueva institucionalidad se convirtieron en una mercancía más en el intercambio de posiciones entre los partidos, al mismo tiempo que su funcionamiento se supedita a las “relaciones sociales entre las clases y grupos sociales y éstos con la clase política, así como entre todos ellos y los distintos órdenes del Estado” (Olvera, 2019, p. 7).

4. Institucionalización del Gobierno Abierto en el Poder Judicial: análisis de las condiciones de gobernabilidad

Desde 2015, tanto Zacatecas como Durango realizaron una declaración de intención ante el INAI para ser partícipes en la iniciativa de “Co-creación desde lo local”. Para ello, realizaron una serie de adecuaciones normativas e institucionales para después dar inicio al desarrollo de los Planes de Acción Local. Partiendo de ello, en este último apartado se establecen, por un lado, las bases organizacionales que les dieron origen y, por el otro, se hace una sistematización de las propiedades instrumentales que las han sustentado.

4. 1. Modelos de implementación y las lógicas del capital institucional

La institucionalización del GA tanto de Zacatecas como Durango se llevó a cabo mediante un modelo de implementación de “provisión pública con vigilancia”, es decir, se “utilizan los recursos de la organización gubernamental para proveer los bienes y servicios, combinado con la manipulación de una red de actores a través de la distribución y despliegue de información” (Howlett, 2004, p. 10). Para ello, se habilitó a los órganos garantes para fungir como una estructura promotora que vinculara tanto al Poder Judicial como a la ciudadanía, mediante la conformación de un Secretariado Técnico Local (STL), considerado como un “mecanismo para la promoción, impulso, diseño, implementación y seguimiento de acciones y compromisos para un gobierno abierto” (STL, 2015, p. 16). Su estructuración, en lo general, estará determinada por:

- Un titular, un suplente y un representante permanente de cada uno del poder ejecutivo, legislativo, y judicial del estado
- Tres titulares y tres suplentes de actores de la sociedad civil
- Un titular y un suplente de los órganos garantes
- Un facilitador (STL, 2015).

No obstante, las negociaciones se llevaron a cabo mediante vértices diferenciados. Durango, por un lado, implementó un sistema con una lógica deliberativa, en la cual, en primer lugar, se permitió la participación ciudadana en los procesos de selección de los miembros del STL, así como de la negociación, diseño y evaluación de los compromisos asumidos, lo cual, en segundo lugar, permitió la creación de dos figuras sobresalientes: los Comités de Coordinación y los Vocales. La integración de estos dos instrumentos facilitó, por un lado, el fortalecimiento de la enmarcación de los diversos discursos en objetivos específicos y, por el otro, el fortalecimiento de las capacidades del Facilitador para negociar tanto con los órganos garantes como con los sujetos obligados. El STL, en este escenario, fungió como un mediador de los procesos de negociación de diseño. Esta tendencia se reforzó al crear la Coordinación de Gobierno Abierto dentro del propio IDAIP, lo que puede entenderse como la sistematización de un nuevo esquema organizacional.

Zacatecas, por otro lado, se rigió bajo una lógica “consultiva”, ya que la participación de la ciudadanía se centró en la elección de los miembros del STL y la exposición de sus propuestas en una etapa inicial. Bajo dicho modelo, los miembros del STL jugaron el rol central, ya que fueron los encargados de delimitar las propuestas, así como los mecanismos de seguimiento. Si bien surgieron algunas propuestas para fortalecer la participación a través de figuras como los observadores y evaluadores externos, su integración no tuvo una incidencia en la redacción o diseño de los compromisos, más bien, fueron invitados para detectar la viabilidad de los compromisos, según lo estipulado, así como constatar la participación de los miembros del STL.

Tabla 3. Sistematización de propuestas de Gobierno Abierto en Zacatecas

Objetivo	Estrategia
Fortalecimiento institucional	Se implementó al 100% la reforma a la justicia penal oral, la instauración de Justicia Mercantil Oral en el Distrito de la Capital, la creación de la Unidad de Igualdad de Género y Derechos Humanos.
Fortalecimiento organizacional	Derivado de la reforma a los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral, el Poder Judicial inició labores el día 18 de noviembre de 2020 en la región centro-sur con sede en el Distrito Judicial de Zacatecas y en la región norte con un Juzgado en el Distrito Judicial de Fresnillo.
	En coordinación con la Fiscalía General de Justicia en el Estado, se amplió el uso del Sistema de Audiencias vía telefónica en los distritos judiciales de Jerez, Río Grande y Sombrerete, contribuyendo así a agilizar los procesos en delitos de alto impacto. A partir del 3 de agosto del 2020, los Juzgados de Control y Tribunales de Enjuiciamiento de los 18 distritos del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, conocen y resuelven delitos contra la salud en su modalidad de “Narcomenudeo”.
Vinculación Social	A partir del primero de junio del año 2020 se pone en funciones la nueva página de internet con menús y microsítios que integran la consulta de Acuerdos, Demandas, Cédulas Profesionales, Pensiones Alimenticias, expedientes en el Distrito Judicial y un Padrón de Peritos.

Fuente: Elaboración del autor con información de: STL (2021).

Indiscutiblemente, estos sistemas diferenciados tuvieron una incidencia en el diseño de la agenda. Zacatecas esquematizó a sus principales estrategias alrededor del imperativo de “modernización de las instituciones públicas” (STL, 2017), por lo que, al observar las iniciativas

planteadas, estas tuvieron una forma de integración “armonizada”, es decir, supeditaron los compromisos a las reformas que ya se encontraban en la agenda (Tabla 2), por lo que tanto las metas como las estrategias usadas no pertenecen a una reconfiguración o adaptación sino, más bien, a la agregación generalizada, lo que genera ineficiencias.

Tabla 4. Sistematización de las propuestas de Gobierno Abierto en Durango

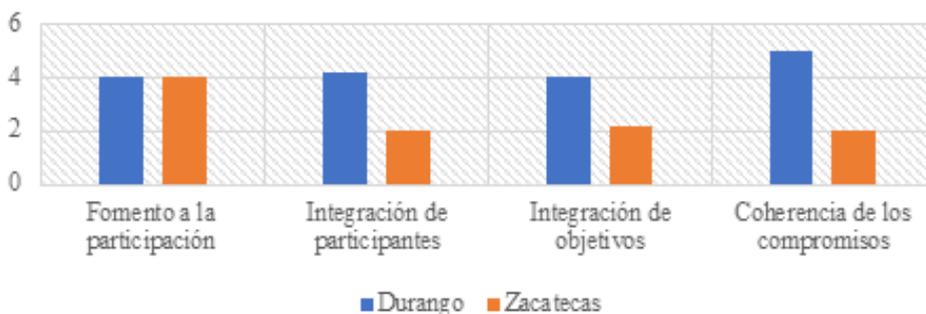
Objetivo	Estrategia
Archivo digital del Poder Judicial	Contar con una base de datos completa de cada uno de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, clasificándolos por distrito y materia, así como cronológicamente.
Justicia Abierta: síntesis de las sentencias en materia de Justicia Penal para adolescentes	Socializar el Sistema Integral de Justicia Penal para adolescentes; concientizar a la ciudadanía que las medidas sancionadoras aplicadas a los menores están dirigidas a lograr su reinserción y reintegración social; romper con la falsa idea de que los adolescentes que cometen un hecho que constituye un delito, vive en impunidad; y detectar las prácticas judiciales negativas o positivas en el proceso del adolescente, a fin de mejorar los procesos judiciales.
Seguridad Pública	El eje prioritario de problemática local, con la visión de contribuir a disminuir la condición de violencia y delincuencia en 30 escuelas secundarias públicas. En este sentido, se crea la figura del mediador, así como la identificación de las 30 escuelas con mayores índices problemáticos.
Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social	El compromiso fue aumentar la participación ciudadana para vigilar el uso eficiente y honesto de los recursos públicos. La principal acción realizada se lleva a cabo a partir de jornadas de sensibilización.

Impulsar un mecanismo ciudadano para la prevención del delito y combate a la violencia	Programa Piloto para identificar las zonas de mayor incidencia de violencia e inseguridad para lograr mayor colaboración social en la prevención del delito y combate a la violencia.
--	---

Fuente: Elaboración del autor con información de STL (2020).

Durango, por su parte, estratificó (Tabla 3) los planes de trabajo mediante fiscalización, apertura gubernamental e innovación. Los dos primeros lograron institucionalizarse, es decir, lograron una consistencia entre instrumentos y objetivos, mientras que el tercero se enmarcó en un proceso de transversalización (*mainstreaming*), por lo que se desarrollaron herramientas consistentes pero objetivos inconsistentes. No obstante, cabe destacar que las iniciativas englobadas en estos rubros no pretendieron reformular los procesos organizacionales, sino, más bien, buscaron acceder a información que permitiera proponer estrategias, por lo que se esperaría que los objetivos fueran diferentes.

Figura 1. Percepción de Integración Política en Zacatecas
Comparación de la percepción de Integración Política



Fuente: Elaboración del autor.

Bajo estos parámetros, el 83% de los entrevistados considera que ambos estados lograron fomentar la participación (Figura 1), por medio de las campañas de información, dentro del grupo restante, se considera que existen fallas importantes respecto a la inclusión de participación

tanto en las negociaciones como en el diseño, ya que, de acuerdo con Hernández (2023, p. 32), “hay un gran interés de la ciudadanía pero esta se presenta preferentemente en el envío de propuestas [consecuentemente] se debe buscar incrementar la participación ciudadana al menos para diversificar los compromisos de las agendas”. Siguiendo estos supuestos, la percepción de integración en Zacatecas se consideró en un 67% como media, ya que, de acuerdo con Hernández (2010, p. 35):

La exposición de las propuestas no genera un proceso de co-creación porque puede simplemente desecharse, cuando se acepta tampoco se garantiza que se implemente de la manera que se ha solicitado [...] yo propuse que se implementara la apertura de las sentencias de los tribunales para medir su capacidad de respuesta, pero como ésta ya se encuentra dentro de sus obligaciones, fue desecheda, [entonces] no puede participar ni en la exposición.

Respecto a la coherencia de los compromisos, el 67% considera que son bajamente coherentes y el 33% los clasificó en un rango medio. Entre las principales deficiencias señaladas se encuentra la rigidez de la metodología de la evaluación que “promueve su alineación a una agenda central” (Hernández, 2010), al mismo tiempo que se estimula una tipología específica de compromisos. De esta manera, de acuerdo con Marín (2018, p. 175), la inclusión de los compromisos se centra en la estrategia de fiscalización, por lo que “las bases de instrumentación no son divergentes en el sentido general, pero hay una alineación que hace ver que existe una congruencia del objetivo pese a que la idea haya sido diferente a la expuesta al comienzo del ejercicio”.

En Durango, la lógica deliberativa del modelo de implementación se ha ligado a una mayor percepción de integración de objetivos (véase Gráfica 1), en donde el 83% considera que los mecanismos institucionales han tenido una participación altamente inclusiva y el 17% los califica como medianamente inclusiva. En este aspecto, debe mencionarse que se identificó una sobrerrepresentación de los integrantes de grandes asociaciones como COPARMEX, por lo que se solicitó que solo hubiera

un representante por cada asociación y, por consecuencia, un solo voto, permitiendo la inclusión de personas físicas, así como la eliminación de la sobrerrepresentación observada inicialmente. Respecto a la coherencia de los objetivos establecidos, la totalidad de los entrevistados consideró que existe una consistencia entre los objetivos y los instrumentos.

4. 2. Sistematización de los instrumentos de gobernabilidad

El despliegue organizacional advierte que la capacidad institucional de los STL y la autoridad serán los factores que explicarán la efectividad de la implementación. Así, es importante distinguir los centros de autoridad que se enmarcan en operacional (vinculación interna) y directiva (vinculación externa e interorganizacional). La autoridad operacional refiere a aquel individuo o grupo de individuos, que tiene como función el “encuadramiento de los diversos intereses” en compromisos tangibles; para ello, la profesionalización y la moderación política se establecen como los atributos que fortalecen a la autoridad, ya que, de acuerdo con el testimonio de Rodríguez (2023), estos dos elementos logran entretejer “lo que es posible institucionalmente y lo que se necesita socialmente”.

Por su parte, la organización de los STL se ha estipulado de manera similar a partir del fomento de la participación por medio de la socialización del “derecho a saber”, por un lado, y la capacitación a la ciudadanía respecto al uso de la Plataforma Nacional, por el otro. De esta manera, la capacidad institucional se deriva de los niveles integración de la participación, de los objetivos y de los instrumentos.

Partiendo de estos supuestos, se establece la existencia de una serie de condicionantes de Nodalidad, entendida como la serie de atributos que facilitan la retroalimentación y captura de información, los cuales serán el registro de los sujetos obligados en la PNT, la estandarización de datos (O-1), así como calidad de colección de datos cuya actualización y facilidad de búsqueda fortalecen a la institucionalización (O-3). La Autoridad, por su parte, se pondera a partir de la titularidad (O-2), la capacidad de incidencia (O-2) y la temporalidad directiva (O-1). El Tesoro, por su parte, se rastrea a partir de la constancia del presupuesto (O-1),

la disponibilidad de fondos sustitutos (0-1), englobando la existencia de redes colaborativas y concentración (0-3); en este último punto se consideran tres posibles escenarios; en el primero no existe una clara distribución; en el segundo, los recursos se concentran en gastos operativos; y, en el tercero, el financiamiento se concentra en más de un 50% en tareas de difusión y capacitación.

Finalmente, la Organización se establece a partir de cinco categorías descriptivas: procesos electivos, programa de negociación, vinculación interna, interorganizacional y externa. Bajo estos supuestos, la efectividad de la organización se postula, en el mejor de los escenarios, cuando existen elecciones abiertas, es decir, cuando la emisión de votos se realiza de manera pública, ya que esta forma, según se aprecia en los testimonios, permite, por un lado, la vigilancia del desenvolvimiento de los procesos electivos y, por el otro, poder garantizar el equilibrio representativo tanto de los actores colectivos como individuales.

Tabla 5. Elementos constitutivos de la efectividad del GA
Elementos constitutivos de la efectividad

Categoría	Componente	Durango	Zacatecas
Elementos constitutivos de Notariedad	Registro en plataforma	1	1
	Colección de datos	2	3
	Estandarización de datos	0	1
Elementos Constitutivos de la Autoridad	Titularidad	1	2
	Capacidad de incidencia	2	1
	Temporalidad directiva	1	0

Elementos constitutivos del Tesoro	Disponibilidad	1	1
	Complementariedad	2	1
	Distribución	2	3
Elementos constitutivos de la Organización	Elección	2	1
	Diseño	3	1
	Vinculación Social	3	1
	Vinculación Interorganizacional	1	0
	Vinculación Externa	2	1
Puntaje	0.77	0.69	

Fuente: Elaboración del autor.

De esta manera, se observa que, a diferencia de los resultados de la métrica de GA —que suele medir la eficacia—, Zacatecas mantienen menores niveles de efectividad, pues, por un lado, carece de mecanismos que permitan la flexibilización de los objetivos, al basar su modelo en una lógica de estandarización, por lo cual se desarrollará una superposición de objetivos que, a largo plazo, producirá un estancamiento en el cumplimiento de los mismos.

Durango, por su parte, ha logrado vincular e integrar diversos elementos gubernamentales que permiten la sistematización de un proceso de retroalimentación, lo que ha permitido tanto institucionalizar a los objetivos, es decir, ha creado nuevas dinámicas organizacionales para el cumplimiento de sus compromisos —considerado el mayor grado de consistencia—, como la armonización en propuestas referentes a la digitalización de los archivos judiciales, lo cual habla de una consistencia de

herramientas, pero objetivos inconsistentes. Esta tendencia se explica a partir de que dicha estrategia se pretende utilizar como un medio y no como un fin en sí mismo.

Conclusiones

Uno de los temas en boga dentro de las agendas políticas y académicas ha sido indiscutiblemente el Gobierno Abierto, sin embargo, se ha notado una serie de vacíos tanto teóricos como empíricos que analicen su institucionalización. Por tanto, este texto tuvo como objetivo analizar y describir la efectividad de la institucionalización del GA en el Poder Judicial de Zacatecas y Durango, al ser estados que han mantenido un estatus activo en el diseño de sus planes de trabajo, al mismo tiempo que han desarrollado la misma estrategia de “Cocreación desde lo local”.

En este orden, una de las primeras propuestas que se desprenden del análisis llevado a cabo es entender al GA como un proceso y no como el resultado en sí mismo. Esto permitió identificar las interrelaciones existentes entre los distintos componentes: transparencia, participación, tecnologías y rendición de cuentas (Ilustración 1). En este sentido, el GA es un dispositivo intermedio de comunicación que se deriva de una serie de decisiones y acciones de cocreación que buscan el fortalecimiento del estado de rendición de cuentas, por lo cual debe analizarse como un proceso generalizado que involucra una serie de interacciones formales e informales que se moldean a partir de una superestructura, y cuyo accionar se delimita por una serie de instrumentos.

En palabras más simples, la efectividad de la implementación se deriva de las capacidades institucionales y las condiciones de gobernabilidad. Bajo el primer rubro, se identificó que los niveles de dependencia del Poder Judicial afectan la certidumbre y posible continuidad de los compromisos obtenidos dado que su accionar se encuentra supeditado a las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en donde entre mayor fragmentación, menores serán las posibilidades del fortalecimiento de la independencia y, consecuentemente, de la integración de nuevos compromisos de política.

De esta manera, en Durango, al existir una fragmentación en su estructura organizacional entre diversas dependencias, existen mayores posibilidades de divergencia. No obstante, en un ambiente convulso, esta misma fragmentación le permitiría mantener su estatus o, al menos, es más difícil revertir las capacidades ya obtenidas. En Zacatecas ocurre lo contrario, pues, al no existir muchos puntos interorganizacionales, la manifestación de avances y retrocesos se establece, primordialmente, por la ideología del gobierno en turno. Pese a ello, los Tribunales del Poder Judicial han cimentado una serie de procesos de retroalimentación por medio del establecimiento de prácticas de transparencia proactiva, por lo que la estructura en sí misma no limita la capacidad de institucionalización del GA, sino que determina el grado de adopción y cumplimiento.

Bajo estas características, se identificó que ambos estados han desarrollado un modelo de implementación de “provisión pública de vigilancia”. No obstante, la delimitación de la capacidad de agencia y la flexibilidad administrativa entre ambos estados tuvieron divergencias importantes, señalando que la profundización de la capacidad directiva de la ciudadanía se relaciona con mayores niveles perceptivos de integración, así como de coherencia instrumental. Por tanto, la lógica deliberativa desarrollada por Durango posee una estructura más robusta al permitir el incremento del capital institucional por medio de la creación de nuevos mecanismos de negociación (estrategias de proceso), al mismo tiempo que permite a los diversos participantes crear un claro encuadramiento de los objetivos (estrategias de diseño), de tal forma que, frente a un cambio ya sea organizacional o institucional, se logre preservar la racionalidad del objetivo planteado inicialmente.

En contraste, Zacatecas implementó una estrategia de proceso limitada, al supeditar a la participación a la fase de formulación (estrategia de proceso), por lo que, por la naturaleza misma de su sistema consultivo, la integración de la participación se verá limitada e, incluso, su legitimidad podría ser debatida por los mismos participantes. Asimismo, la carencia de mecanismos que permitan la flexibilización administrativa de los STL (estrategias de diseño) fomentará la agregación de compromisos mediante un proceso de estandarización, es decir, la sobreposición

de objetivos y compromisos a una agenda estatal ya establecida que, a largo plazo, producirá un estancamiento en el cumplimiento de los mismos. Siguiendo dichos parámetros, se concluye que la efectividad de la instauración del GA se deriva de la existencia de marcos institucionales robustos que permiten la coherente articulación de una serie de instrumentos directivos, organizacionales, derivados de la interacción formal e informal de los diversos agentes socio-políticos.

Fuentes

- Alvarado, A. (2008). *La Reforma de Justicia en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociológicos.
- Amastal, J. (2022). ¿A qué nos referimos con Gobierno Abierto? Una reinterpretación a partir de su evolución histórica. *Encrucijada revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (42), pp. 171-194.
- Astudillo, M. (1999). *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de Puebla.
- Auyero, Javier. (2007). *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI editores.
- Barrera, G. (2017). Justicia y Federalismo. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXVII(269), pp. 476-518.
- Brough, C. (2020). Law: The Continuing Significance of the Legislative Veto. *Presidential Studies Quarterly*, 50(2), pp. 451-469. Available at: <https://doi.org/10.1111/psq.12643>.
- Busscher, T., Verwij, S. y van den Brink, M. (2021). Private management of public networks Unpacking the relationship between network management. *Governance*, (35), pp. 477-495.
- Cejudo, G. (2018). *Métrica de Gobierno Abierto 2017*. México.
- Collí, E. (2008). Lo que es el federalismo judicial. Análisis y prospección. *Revista Mexicana de Justicia* , 1(12).
- Collí, V. (2017). Federalismo Judicial en México: definiciones, evolución e interpre-

- tación constitucional. *El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 133-178.
- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito, Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Bogotá : Universidad del Rosario/Flacso.
- Cortez, J. y Saavedra, C. (2020) *Observatorio de Justicia Abierta*.
- Ferejohn, J. (2002). Judicialización de la política, politización de la ley. *Perspectivas Teóricas*, 322, pp. 13-49.
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Anthropos Editorial.
- Fontaine, G., Medrano, C. y Narváez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave McMillan.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies* , (44), pp. 936-957.
- Hernández, M. (2010). Federalismo y justicia federativa. *Homenaje al DR. Emilio O. Rabasa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 279-306.
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Londres : The MacMillan Press LTD.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), pp. 127-144.
- Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 23(2), pp. 1-17. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(04\)70030-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(04)70030-2).
- Howlett, M. y Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Governance Arrangements. *Policy and Society*, 26(4), pp. 1-18.
- Jiménez-Gómez, C. (2017). Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL, pp. 231-252.

- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, Source: *The American Political Science Review*.
- Marín, J. E. (2018). *Análisis histórico-jurídico de los órganos de transparencia y acceso a la información pública de México, Chile y Brasil*. Ius Comitalis.
- Mejías, S.A. y Rodríguez, G. (2021). *Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina*. Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann y Universidad de las Américas Puebla.
- Olvera, A.J. (2019). Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53), pp. 1-25.
- Oszlak, O. (2016). Gobierno Abierto: El rumbo de los conceptos. En *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*. México: UNAM, pp. 23-50.
- Peters, B.G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M.-H. y Ravinet, P. (2018). *Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept, Designing for Policy Effectiveness*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pokin, M. (2004). Fortalecer la independencia judicial. En *busca de una Justicia distinta. Experiencia de Reforma en América Latina*. Ciudad de México: UNAM, pp. 409-448.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones semifinales. *Revista Enfoques*, 9(15), pp. 99-125.
- Ríos, J. y Soto, L. (2014). *Instituciones Judiciales en los Estados de México: Una perspectiva de largo plazo, 1917-2010*. 267.
- Ruvalcaba, E. (2023). Gobierno abierto: nociones teóricas, acciones y prospectiva. *Rendición de Cuentas*, 1(1), pp. 35-50.
- Salas, J. (2015). Epílogo Breve historia del gobierno abierto en México. I. Luna y J. Bojórquez (eds) *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública*. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pp. 231-239.
- Suprema Corte de Justicia (2005). *¿Qué es el poder judicial de la federación?* Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Secretariado Técnico Local (2015) *Lineamientos del STL, Gobierno Abierto Zacatecas*. Disponible en: <http://www.gobiernoabiertozacatecas.org.mx/ga/lineamientos-del-stl-de-gobierno-abierto-del-estado/> (Accessed: 16 March 2023).

STL (2017) *Plan de Acción Local 2016-2017*. Zacatecas.

STL (2020) *Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto Durango*. Durango.

Tough, A. (2011). Accountability, open government and record keeping: time to think again? *Records Management Journal*, 21(3), pp. 225-236.

Trigo, M.F. y Álvarez, V. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En Naser. Alejandra, Á. Ramírez-Alujas, and D. Rosales (eds) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 33-52.

Villicaña, A. (2005). El Federalismo Judicial Mexicano', in *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*. Ciudad de México: UNAM, pp. 179-193.

Wu, X., Ramesh, M. y Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), pp. 165-171.

Yu, H. y Robinson, D. (2012). *The New Ambiguity of "Open Government"*. *SSRN Electronic Journal*, 178(2012), pp. 178-208.

Zabala, T. (2022). La institucionalización de una política pública. El caso de la gratuidad en el acceso a la educación superior ecuatoriana (2008-2018). *Perfiles Latinoamericanos*, 30(59).

La Prisión Preventiva en México

The Preventive Prison in Mexico

José Luis Ramírez Santos ^{*2}

Resumen

A través del presente documento se invita al público lector a hacer una breve reflexión sobre la crisis social que vivimos hoy en día en relación a los altos índices delictivos, ya que es cierto que la mayoría de las personas responderíamos que el individuo que comete un delito debe pagar por él, y si es con cárcel mejor; dirían otros que sirva de ejemplo para que los demás aprendan que les sucederá lo mismo, y ven con buenos ojos cuando una persona es detenida e ingresada a un centro de reinserción social, aun cuando ni siquiera se han desahogado los medios de prueba ante un juez para resolver su situación jurídica. Incluso es bien sabido cómo los propios gobiernos de diferentes entidades federativas e incluso el propio gobierno federal se regocijan de que han aprehendido a X o Y persona, o también que han detenido y puesto en prisión a N cantidad de personas en un determinado periodo, como si la prisión preventiva fuera un instrumento político; aprovechándose del sentimiento y la sed de justicia social, se vende un producto político con el fin de satisfacer a las masas, pero lo que en realidad se ofrece a estas es una falsa e inconclusa justicia al pueblo. Es así como en las páginas subsecuentes se encontrará más de una razón para cuestionar la validez de la prisión preventiva.

Palabras clave: Prisión Preventiva, Medidas Cautelares, Derechos Humanos, Presunción de Inocencia, Libertad, Sistema Acusatorio, Seguridad Jurídica.

² * Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Doctor en Juicios Orales por la Universidad Tolteca de México A.C. Docente Certificado por el Comité de Capacitación del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Docente en el Doctorado y Maestría en el Consorcio Universitario San Ángel. Docente de las Licenciaturas de Derecho y Criminología de la Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Secretario de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla.

Abstract

Through this document I invite my readers to make a brief reflection on the social crisis that we are experiencing today in relation to the high crime rates, since it is true that most people would respond that the individual who commits a crime must pay for it, and if it is with prison better, others would say that it serves as an example so that others learn that the same thing will happen to them, and they look favorably when a person is arrested and admitted to a social reintegration center, even when The evidence has not even been presented before a judge to resolve their legal situation. It is even well known how the governments of different federal entities and even the federal government itself rejoice in what they have learned from X or Y person, or also that they have arrested and imprisoned N number of people in a certain period, as if preventive detention were a political instrument, which, taking advantage of the sentiment and thirst for social justice, sells a political product in order to satisfy the masses, but what is actually offered to them is a false and inconclusive justice. Thus, in the subsequent pages, readers will find more than one reason to question the validity of preventive detention.

Keywords: Preventive Detention, Precautionary Measures, Human Rights, Presumption of Innocence, Freedom, Accusatory System, Legal Security.

Sumario:

1. Introducción. 2. Principios que rigen la prisión preventiva 2.1. Excepcionalidad 2.2. Proporcionalidad y subsidiariedad 2.3. Mínima intervención penal 3. Las medidas cautelares en torno a la prisión preventiva 3.1. La prisión preventiva como medida cautelar 5. Procedencia de la prisión preventiva 6. Respaldo constitucional de la privación provisional de la libertad 7. Libertad, presunción de inocencia y seguridad jurídica. 8. Medidas alternativas a la prisión preventiva 9. La prisión preventiva mexicana, una moderna medida cautelar rezagada a nivel internacional 10. Reflexión general de la prisión preventiva oficiosa. Conclusión. Fuentes de Información.

1. Introducción

¿La prisión preventiva es una medida cautelar o una pena anticipada? Esta pregunta aún no ha sido resuelta ni jurídica ni socialmente en nuestro país. En este breve, pero significativo, documento se abordará a la luz de los Derechos Humanos con el propósito de acercarnos en la mayor medida de lo posible a aquella respuesta. Para ello, es importante recordar que la prisión preventiva es una medida cautelar que se encuentra legitimada en el artículo 19 constitucional párrafo segundo y artículo 155 fracción XIV del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP); esta medida cautelar puede imponerse de dos formas:

- a. Prisión Preventiva Oficiosa.
- b. Prisión Preventiva Justificada.

La primera es aquella medida cautelar que se atribuye a los delitos que contempla el catálogo de tipos penales establecidos en el artículo 19 constitucional párrafo segundo, tales como el homicidio, violación, delincuencia organizada, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, entre otros; mientras que la segunda debe ser peticionada por el Ministerio Público cuando considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para obligar al imputado a que comparezca a sus audiencias, para que no se sustraiga de la acción de la justicia, así como medida de protección de la víctima y de los testigos de la causa. En consecuencia, se debe justificar la necesidad de cautela y la proporción de la medida, es decir, la proporcionalidad y la idoneidad de la misma; así, el Juez de Control debe resolver si es necesaria y se justifica su imposición (Tapia, 2010, p. 31).

Sin embargo, debido al amplio catálogo de delitos que contempla la prisión preventiva oficiosa, en la actualidad resulta imposible no advertir a simple vista que la prisión preventiva oficiosa representa una clara violación a los Derechos Humanos, ya que es lesiva, en cuanto a que trastoca y quebranta la Presunción de Inocencia como derecho fundamental del imputado establecido en el apartado B de la Constitución Federal, en el entendido de que al privarse a una persona de su libertad de manera oficiosa y sin una valoración previa de dicha necesidad de cautela se desvanece la figura del derecho de inocencia, y esta deberá desaparecer hasta que se dicte una sentencia condenatoria. Por el contrario, si esta

es absolutoria, significa que siempre fue inocente; luego entonces, si se encuentra recluido a través de prisión preventiva es claro que se habrán violentado sus Derechos Humanos de manera irreparable.

Por ello, la prisión preventiva forma parte de una especie de catálogo denominado medidas cautelares, por lo que resulta preponderante abordar esta figura jurídica desde este particular punto de vista, a fin de conocer en mejor y mayor manera, cuáles son sus aciertos y cuáles son sus excesos dentro del sistema acusatorio mexicano a criterio de este autor.

2. Principios que rigen la prisión preventiva

Recordemos que la prisión preventiva, sea justificada u oficiosa, tiene como propósito el de fungir como una medida cautelar; al ser la más lesiva de todas las contempladas en el numeral 155 del CNPP, guarda una especial observancia en su valoración y aplicación; por ello, es preciso destacar los principios, objetivos, procedencias y los Derechos Humanos que giran en torno a la prisión preventiva, así como las alternativas a esta como medida cautelar. Se abordarán los principios que, a criterio de este autor, son torales para observar y determinar la legalidad y procedencia de una medida cautelar, sin dejar a un lado los demás principios legales y dogmáticos, que sin duda también impactan y abonan a una mejor impartición de justicia.

2.1. Excepcionalidad

El primer principio que analizaré como regla general para el desarrollo de un procedimiento es el de excepcionalidad que “consiste en que el imputado se encuentre gozando de su derecho de libertad personal, es decir, que no se le imponga medida judicial que restrinja alguno de sus derechos fundamentales que consagra nuestro cuerpo constitucional, así como los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos; lo que atiende al principio de presunción de inocencia” (Rivera, 2012, p. 18).

La restricción de la libertad del imputado solo podrá ser razonable en la medida en que se considere necesaria y ajustada de acuerdo con

las limitaciones y parámetros establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el CNPP para tales efectos.

Lo anterior es de gran importancia cuando se afirma sobre los Derechos Humanos inherentes a todo individuo, pues la imposición de cualquier medida cautelar implica una clara invasión en la esfera personal de aquellos que se encuentran como sujetos dentro de una investigación judicial, a pesar de que no se haya dictado una sentencia en su contra que declare su culpabilidad en el hecho probablemente delictivo.

De esa forma, el principio de excepcionalidad afirma que las medidas cautelares no son disposiciones que necesariamente deban adoptarse dentro de un procedimiento, sino que tienen un carácter no automatizado. En ese sentido, su imposición encuentra justificación únicamente cuando resulta indispensable y estrictamente necesaria; de lo contrario, se transforma en una evidente e injustificada vulneración de los Derechos Humanos. Sobre este punto, cabe destacar lo que La Rosa (2021) refiere:

Por ende, la coerción personal será procedente cuando, en tanto medida cautelar, existan suficientes pruebas de culpabilidad (que muestren como probable la imposición de una condena cuyo justo dictado se quiere tutelar), ella sea imprescindible (máxima necesidad) y por tanto no sustituible por ninguna otra de similar eficacia, pero menos se verá, para neutralizar el peligro grave (por lo serio y por lo probable) de que el imputado abuse de su libertad (p. 29).

Así, el principio en comento tiene estrecha relación con el de instrumentalidad, el cual consiste en que la medida cautelar solo tiene el propósito de garantizar la certeza de un único proceso. Es decir, no podemos entender esta institución si no es en relación al proceso asegurado, puesto que las medidas cautelares previstas en el CNPP están subordinadas a lo enunciado por los artículos 153, 168, 169, 170 del Código en comento.

Este principio se encuentra reconocido en el derecho internacional, de manera específica en las Reglas de Tokio, las cuales son aplicables a

las medidas que aquí se analizan. Así, el ámbito de aplicación material del instrumento internacional no se circunscribe únicamente al momento de ejecución de la sanción en materia penal, sino que también su práctica cobra vigencia en las etapas previas a iniciar el juicio (La Rosa, 2021, p. 32).

En ese sentido, dicho ordenamiento establece de manera expresa que sus disposiciones son aplicables a “todas las personas sometidas a acusación, juicio o cumplimiento de una sentencia [...] por tanto, el marco regulatorio en referencia es compatible, en los apartados concernientes (en su sección II. “Fase anterior a juicio”), al momento de evaluar la imposición de medidas cautelares que pueden ser utilizadas durante un procedimiento” (Hernández, 2017, p. 107).

En virtud de lo expuesto se desarrollan tres conclusiones acerca de este apartado:

- a. La medida cautelar de prisión preventiva debe ser de carácter excepcional, toda vez que se necesita legitimar la necesidad de solicitarla.
- b. Es una necesidad que se justifica de acuerdo al artículo 153 del CNPP, para evitar la vulneración de derechos fundamentales de las personas.
- c. No todos los supuestos son una necesidad real y procedente; por ello, el Ministerio Público debe acreditar la necesidad que alega se encuentre contemplada en alguno de los supuestos que establecen los artículos 168, 169 o 170 (peligro de sustracción del imputado, peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación o peligro para la víctima u ofendido, testigos o para la comunidad).

Es importante mencionar que las justificaciones que no se encuentren previstas en los artículos citados en el párrafo anterior son arbitrarias.

2.2. Proporcionalidad y subsidiariedad

El principio de proporcionalidad es aquel análisis respecto a la necesidad de la medida cautelar que se quiere imponer al imputado, siempre buscando proteger, tutelar y no vulnerar el ejercicio de los derechos fundamentales.

Ciertamente la imposición de una medida cautelar conllevará la restricción en menor o mayor medida de derechos de la persona imputada (lo que se identifica como costo); no obstante, lo que se busca a través de la proporcionalidad es que la finalidad cautelar (beneficio) se alcance al menor costo posible, es decir, con una mínima restricción de derechos (Santiago, 2012, p. 301).

El análisis que hace este autor es de principal relevancia para la aplicación del principio de idoneidad que presupone que entre el medio y el fin debe existir una relación positiva: el medio debe facilitar la obtención del fin, mientras que el principio de subsidiariedad es aquella obligación de la autoridad de verificar que la medida cautelar de prisión preventiva sea la adecuada, sin ser arbitraria o drástica.

En el CNPP (2022), este principio se encuentra recogido en el artículo 156 que establece lo siguiente:

El Juez de control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución.

Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado (p. 47).

2.3. Mínima intervención penal

Este principio estipulado por el CNPP (2022) como criterio de mínima intervención penal, en su numeral 156, refiere que:

“El Juez de control, al imponer una o varias de las medidas cautelares previstas en este Código, deberá tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención según las circunstancias particulares de cada persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución” (p. 48).

Esto significa que el derecho penal es la intervención más grave que el Estado pueda tener para con la ciudadanía, o sea, la última ratio, con el propósito de salvaguardar la integridad de todos y cada uno de los bienes jurídicos de la sociedad y sus integrantes; dicha intervención deberá reducirse a la mínima posible, tratando en todo momento la menor afectación a los bienes jurídicos que el propio Estado busca proteger.

Este es uno de los principios más importantes a valorar al momento de abordar la prisión preventiva, ya que, como se ha abordado en múltiples ocasiones, es la medida cautelar más lesiva y grave de todas, por lo que, bajo este contexto, todas las autoridades, tanto investigadoras como judiciales, están encargadas de velar por su cumplimiento y protección, ya que el Estado no puede ser verdugo de sus ciudadanos y ciudadanas con la falsa justificación de protección.

3. Las medidas cautelares (prisión preventiva)

Se dice con frecuencia que una de las finalidades del proceso penal es hacer efectivo el *ius puniendi*, esto es, sancionar a quien ha cometido algún delito. El hacer efectivo este *ius puniendi* implica, conforme a la llamada garantía de audiencia, que primeramente deberá llevarse a cabo un proceso legal, antes de sancionar penalmente al imputado. No obstante, el curso del proceso y su tardanza harían prácticamente

imposible aplicar la sanción, si antes no se aplica una medida que garantice la factibilidad de ella.

Dicho lo anterior, las medidas cautelares son medidas restrictivas o privativas de la libertad personal o de disposición patrimonial del imputado, que decreta el tribunal penal a solicitud de parte interesada y siempre que concurran fundamentos que justifiquen su aplicación. Se clasifican en medidas cautelares personales y reales, según afecten la libertad personal o la libertad de disposición patrimonial o administración del imputado. Además, dependiendo de la medida que se decrete, tendrá por objeto asegurar los fines del procedimiento, velar por la seguridad de la sociedad o de la víctima, y/o asegurar la existencia de bienes suficientes para una eventual reparación o indemnización.

Se entienden también como una obligación que se le impone a los inculcados dentro del proceso; esta obligación es de carácter temporal e implica el que se le restrinjan o se limiten ciertos derechos fundamentales, con la finalidad de que se salvaguarde el proceso y la seguridad de los intervinientes; es decir, se busca que la persona inculpada no se sustraiga de la acción de la justicia. Igualmente, se busca la protección de las víctimas, ofendidos, testigos y hasta el propio personal que integra la investigación. El otro objetivo es que no exista por parte de la persona imputada alguna obstaculización en el proceso.

Doctrinariamente, se han conformado varias clasificaciones de las medidas cautelares. Calamandrei sostiene la existencia de tres tipos:

- a. Para asegurar pruebas
- b. Para asegurar la conservación del patrimonio (la satisfacción de las obligaciones civiles)
- c. Para impedir el alejamiento del inculcado (el que será el objeto de ejecución penal (Piero, 1944, p. 141).

Acorde a los dispositivos 153 y 157 del CNPP, se recoge que únicamente la autoridad judicial podrá imponerlas. Otro dato por destacar es el hecho de que podrán imponerse una o varias de las medidas cautelares, atentos a lo establecido por el numeral 155 del cuerpo legal en estudio, así como el hecho de que debe procurar imponer “la que resulte menos lesiva” y que, como ya lo hemos abordado, se tome en cuenta el objeto o finalidad de la medida.

Por lo tanto, hablar de justicia supone diversas complejidades, pues al ser una percepción subjetiva, cambia según el contexto económico, social, religioso, cultural o temporal; asimismo, se aparejan cuestiones que no son propiamente justicia, pero que derivan de ella, como la calidad en la justicia, el acceso a ella, la forma de impartirla o el nivel de satisfacción que se alcanza con ella. En ese contexto, podemos inferir que la justicia es una característica posible de un orden social, tasada en la virtud de los individuos y que esté acorde a la conducta establecida en un orden social satisfaciendo a todos y alcanzando un estado de felicidad en la sociedad (Kelsen, 2011, p. 13).

Las medidas cautelares tienen como objetivo la seguridad de la sociedad o la víctima, y salvaguardar los procedimientos de investigación y la existencia de bienes para una eventual reparación, así como la protección de la sociedad, la víctima o los procedimientos de investigación, afianzando la existencia de bienes para una eventual reparación, a solicitud de parte interesada y siempre que concurran fundamentos que justifiquen su aplicación.

El CNPP en su numeral 155 contempla las siguientes medidas cautelares:

Tabla 1.

Tipos de medidas cautelares

Tipos de Medidas Cautelares	Presentación periódica
	Exhibición de garantía
	Embargo de bienes
	Inmovilización de cuentas
	Prohibición de salir de lugar
	Sometimiento a cuidado o vigilancia
	Prohibición de concurrir a determinados lugares
	Prohibición de acercarse a determinadas personas
	Separación inmediata de domicilio
	Suspensión temporal del ejercicio profesional o laboral
	Suspensión temporal del servicio público
	Colocación de localizadores electrónicos
	Resguardo en su propio domicilio
	Prisión preventiva

Fuente: Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 155, promulgado el 5 de marzo de 2014. Porrúa, México, 2022, p. 47).

Ahora bien, cabe mencionar que el modelo penal vigente tiene como eje transversal la libertad y la presunción de inocencia. Asimismo, el artículo 19, párrafo segundo, de la CPEUM establece que la prisión preventiva solicitada por el Ministerio Público tiene el carácter de excepcional, ya que debe pedirse cuando otras medidas cautelares no sean suficientes.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022) considera que, de las medidas cautelares aplicables, la providencia precautoria busca proteger a la víctima, mientras que la garantía económica persigue incentivar la comparecencia al proceso y, en última instancia, maximizar las posibilidades de usar la prisión preventiva como medida de última ratio. Es decir, al imponer una o varias

de las medidas cautelares, se deben tomar en consideración los argumentos que las partes ofrezcan o la justificación que el Ministerio Público realice, aplicando el criterio de mínima intervención, según las circunstancias particulares de cada persona, en términos del precepto constitucional citado.

Por lo tanto, ya sea que se utilice la garantía económica o alguna restricción, se debe determinar mediante razonamientos subjetivos, que atiendan a la solvencia y recursos de quien es procesado, situación que debe ser analizada directamente y proporcional con las cantidades que según las condiciones económicas, sociales, laborales y personales de cada individuo constituyan verdaderos elementos de persuasión y no obstruyan la continuidad al proceso; por consiguiente, el juez debe realizar un cálculo costo-beneficio basado en las condiciones particulares del procesado.

Por esta razón, llama la atención el siguiente criterio:

MEDIDAS CAUTELARES. REGLAS A SEGUIR PARA SU IMPOSICIÓN Y REVISIÓN (SUSTITUCIÓN, MODIFICACIÓN O CESE) DE CONFORMIDAD CON EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El artículo 153 del CNPP dispone que las medidas cautelares tienen diversas finalidades, como son: 1) asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, 2) garantizar la seguridad de la víctima, ofendido o testigo, o bien, 3) evitar la obstaculización del proceso...”. (Datos de Localización: Época: Novena Época, Registro: 2021988, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada (Penal), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 77, agosto de 2020, Tomo VI, página 6103, Tesis: I.90.P.272 P 10a.

También es relevante el siguiente punto:

“PROVIDENCIA PRECAUTORIA. POR SU INDEPENDENCIA LÓGICA COMO FIGURA, LA CARENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA GARANTIZAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO NO JUSTIFICA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES RESTRICTIVAS DE LA LIBERTAD. Hechos: En el marco de un proceso penal, el quejoso combatió –vía juicio de amparo indirecto– el aumento del monto previamente fijado para la medida cautelar de garantía económica...”. (Datos de Localización: Época: Décima Época, Registro: 2022171, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada (Penal), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, página 281, página 6103, Tesis: 1a. XXVI/2020 (10a.)

De la lectura de las tesis que antecede, se colige que en el sistema penal acusatorio queda prohibido utilizar las medidas cautelares como un mecanismo para anticipar la pena, de ahí no puede inferirse que quienes sean incapaces de solventar la garantía deban por ello quedar sujetas a prisión preventiva, de acuerdo con los principios fundamentales de un orden constitucional que protege la igualdad sustantiva.

De lo contrario, se vulnera el precepto 1 constitucional, pues se viola y discriminan las condiciones económicas y sociales, de los imputados, el principio de presunción de inocencia, por lo que la autoridad judicial está obligada a ponderar la viabilidad de imponer otras medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, que incluso partieran de presunciones razonables sobre la vulnerabilidad inherente a la condición de pobreza, de aplicabilidad, de menor restricción, salvaguardando Derechos Humanos, optando siempre por una medida cautelar más benigna y suficientemente eficaz, que restrinja el uso de la prisión preventiva.

También se vulnera el derecho a la libertad. El artículo 14 de la Norma Fundamental prescribe: “Nadie podrá ser privado de la libertad [...], sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento

y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Cabe precisar que las medidas cautelares de naturaleza personal afectan a una persona al eventual resultado que se produzca en la resolución final. Esta afectación preventiva, que incide sobre la persona (persona física), le impide su movilidad o libertad de tránsito, comunicarse con otras personas o faculta a las autoridades a examinarlas anticipadamente. A continuación, se listan algunas de esas medidas:

- a. Medidas que aseguran la presencia del imputado en el proceso (art. 153 CNPP); incluida la presentación periódica ante el juez o la autoridad que designe (art. 155, fracc. I CNPP), así como localizadores electrónicos (art. 155, fracción XII CNPP).
- b. Restricciones de movimiento. Mediante la providencia de arraigo, se le impide a una persona física su libertad de tránsito; la obliga a quedarse en el lugar del juicio, sin posibilidad de poder abandonar la ciudad y el país. Procede únicamente contra sujetos pasivos del proceso (art. 155, fracciones I y V CNPP).
- c. Suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos (art. 155, fracción X CNPP).
- d. Examen anticipado de testigos. Si alguna persona tiene que ausentarse del lugar del juicio, podrá ser examinada anticipadamente (art. 304 CNPP).
- e. Custodia policiaca de testigos. Aunque no está establecido en nuestras leyes, refiere “en la legislación penal anglosajona, y especialmente la de Estados Unidos, está muy extendida la práctica de detener, bajo el nombre de custodia policiaca, al testigo material, es decir, al que ha presenciado directamente el hecho y cuyo testimonio, por lo mismo, se supone importante” (Prieto-Castro, 1982, p. 439).
- f. Prohibición de conducir vehículos. Aunque tampoco se encuentra establecido en nuestra legislación, se refiere que: “una medida discrecional agregada a la de fianza, o única, cuando se ordene el procesamiento de persona autorizada para conducir vehículos de motor por presunto delito cometido al conducirlo es la privación

provisional de usar el permiso, que se debe recoger e incorporar a la pieza correspondiente, como también comunicar el caso al organismo administrativo que lo hubiese expedido” (Prieto-Castro, 1982, p. 268).

Como se ha referido anteriormente, consecuente de la reforma en materia penal de junio de 2008, fueron modificados los artículos 18 y 19 constitucionales a efecto de delimitar la prisión preventiva, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 18. [...]

Solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 17).

“Artículo 19. [...]

El Ministerio Público solo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.18).

Dichos preceptos los retomaremos más adelante para continuar con el análisis de las medidas cautelares.

3.1. La prisión preventiva como medida cautelar

Una vez abordadas las consideraciones principales a las medidas cautelares, podemos referir que la medida cautelar de prisión preventiva es de carácter personal y aquella que afecta en mayor medida los derechos del imputado, ya que resulta en la privación de la libertad, mediante el internamiento en centros de reinserción social. Sin embargo, la prisión preventiva persigue tres objetivos:

- a. Asegurar la presencia del imputado.
- b. Garantizar la investigación de los hechos en debida forma.
- c. Asegurar la ejecución de la sanción penal (Rivera, 2012, p. 124).

Por ende, para este autor, la prisión preventiva es una evidente vulneración a los Derechos Humanos, toda vez que se trata como culpable al imputado, aunque aún no ha sido condenado, violando de ese modo derechos fundamentales de este.

4. Procedencia de la prisión preventiva

La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (2013), al hacer referencia a la libertad personal, dispone que toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. No pasa por alto que la prisión provisional representa una medida cautelar y transitoria de aseguramiento del proceso penal, pero esta se convierte, en realidad, en una condena por adelantado, violadora del principio de presunción de inocencia, además de que prejuzga, en cierta medida.

La prisión preventiva produce la confrontación del derecho constitucional que tiene todo individuo a la presunción de inocencia, con la llamada “necesidad social” que la justifica; empero, en atención a los principios de un Estado Social y Democrático de Derecho, y cumpliendo en esta caso el mandato constitucional, las normas del régimen preventivo deberán estar precedidas por la idea de intervención mínima, de ahí

que la autoridad jurisdiccional no puede imponer libremente la prisión preventiva, pues sería una facultad absoluta, que está limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad de la medida y de proporcionalidad a la gravedad del hecho que se imputa (Esperanza, 2020, p. 57).

La prisión preventiva está regulada en el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal en dos situaciones: 1) cuando el Ministerio Público lo solicita al Juez de Control y 2) cuando el Juez de Control la impone de manera oficiosa. En ese tenor, considerando que el artículo 19 constitucional claramente señala que la finalidad de esta medida cautelar es solicitada cuando otras no sean suficientes, así la prisión preventiva compromete seriamente la libertad de la persona, que se justifica por la necesidad de asegurar el proceso como una medida estrictamente necesaria, de aplicación subsidiaria, provisional y proporcionada, por lo que para su procedencia es necesaria regulaciones y facultades emitidas por el legislativo, que faculten analizar las condiciones de cada imputado.

El nuevo Sistema Penal de Corte Acusatorio y Oral tiene un matiz garantista, empero no se aparta del corte inquisitivo. Sin embargo, no debe desviar sus propósitos primigenios, por lo cual no es adecuado otorgarle a la prisión preventiva mayores alcances jurídicos, pues sería perjudicial, ya que puede vulnerar el debido proceso y la presunción de inocencia, así como los principios de proporcionalidad de racionalidad del que debe estar investido todo acto legislativo y de autoridad.

En consecuencia, se debe aplicar en última instancia, por las afectaciones graves que tiene sobre las personas, por lo que siempre deben privilegiarse otras medidas cautelares menos gravosas que satisfagan la necesidad, racionalidad y proporcionalidad de la misma. Es importante describir que se omitió realizar un análisis limitado y concreto de los delitos que constitucionalmente faculta la opción de legislar en materia de prisión preventiva oficiosa, ya que se presenta un lenguaje general y un catálogo amplio de delitos que están reconocidos en diversas leyes especiales, sin revisar en qué casos era una medida de última ratio que requería la imposición de la misma, sin control judicial.

En ese sentido, es adecuado que los Estados miembros otorguen en su legislación interna autonomía funcional, administrativa y financiera a los sistemas de defensa pública. También deben adoptar las medidas legislativas, administrativas e institucionales necesarias para garantizar el mayor nivel posible de independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales encargadas de adoptar decisiones relativas a la aplicación de la prisión preventiva, máxime que en caso de duda se debe aplicar lo más beneficioso al imputado, debiéndose observar la implementación adecuada de los mecanismos de evaluación de riesgo y supervisión de medidas cautelares no privativas de la libertad.

Por lo tanto, mediante la norma abstracta e impersonal, se puede desprender una tendencia utilitarista, pues no se atiende a la realidad jurídica y social, sino que se busca la opción más ética, que produce el mayor beneficio para el mayor número de personas, lo cual hace evidente que se reconoce la violencia y la deficiencia de las normas, así como a una violencia estructural, de las instituciones y procesos sociales, lo cual rebasa las capacidades de los gobernantes. Por ende, la justicia se aleja cada vez más del orden jurídico eficaz, siendo evidente que la satisfacción de las necesidades sociales reconocidas por la autoridad social o el legislador cambian para convertirse en categorías sociales no garantizadas (Hernández, 2007, p. 305).

5. Respaldo constitucional de la privación provisional de la libertad

Si bien la regla general a seguir en nuestro país, fundada en el artículo 14 constitucional, es el derecho a la libertad, es preciso señalar que solo excepcionalmente y, por disposición constitucional se podrá imponer una medida cautelar privativa de la libertad.

Tal como se desprende en líneas anteriores, el fundamento de la privación provisional de la libertad física de una persona se encuentra previsto en el artículo 18 de la CPEUM, el cual prescribe que solo “por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a la prisión preventiva”; así como en el numeral 16 del ordenamiento en comento, al establecer que la conducta delictuosa esté sancionada con una pena “privativa

de libertad”; estas prescripciones se reiteran en el diverso 165 del CNPP. Acorde a lo establecido por el artículo 225, fracción XX del Código Penal Federal, la detención por una pena que no amerite pena privativa de libertad tipifica un delito. Complementa el fundamento constitucional el artículo 19, al prescribir que:

El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos... (Hernández, 2007, p. 306).

En los demás casos, acorde a lo señalado en el dispositivo 157 de la Ley Nacional de Enjuiciamiento Penal, la prisión preventiva podrá imponerse exclusivamente a solicitud del Ministerio Público. Pero aquí cabe reiterar que no siempre ni necesariamente la potencial sanción que sea privativa de libertad deberá aparejar una prisión preventiva. En este caso, además de la potencial pena, procederá siempre y cuando “otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso” (Ley nacional de enjuiciamiento penal, artículo 157, 2021, p. 57).

Cabe destacar esta prescripción fundamental, pues en contraste con lo que dispone, en la práctica suelen condenar anticipadamente a prisión preventiva a las personas sujetas a un proceso penal. Esto suele denominarse como perjuicio mínimo. Además, cualquier otra medida debe ser idónea para alcanzar sus fines (Álvarez Sánchez de Movellán, 2015, p. 156-182).

En la esencia legislativa, lo anterior supone un avance en el reconocimiento de ciertos Derechos Humanos, esbozados con frecuencia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). A su vez, cabe señalar que la excepcionalidad de la medida cautelar se explica, desde el enfoque oficial, para impedir que continúe aumentando el número de detenidos a costa del Estado.

Desde un enfoque realista, el abuso de esta medida cautelar, lejos de frenar el número de detenidos, genera sobrepoblación en los Centros de Reinserción Social, aunado al alto índice de violencia al que se ven expuestas las personas privadas de libertad.

Luis María Aguilar (2023) coincide con este autor, al señalar que la aplicación indiscriminada de la prisión preventiva en México ha tenido costos desorbitantes para mantener cárceles precarias, peligrosas y sobrepobladas, escuela criminal para delincuentes de escasa malicia, connivencia entre procesados y sentenciados, familias separadas, proyectos truncados y vidas desperdiciadas para los condenados sin condena, los absueltos tras años de litigio: los inocentes.

Para reforzar lo anterior, acorde al Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de enero de 2022, la población privada de la libertad en prisión preventiva, que asciende a 223,385 internos, representa una sobrepoblación de 7,075 reclusos, 137 Centros Penitenciarios con Sobrepoblación y 366 incidencias (Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social).

La CIDH afirma que la prisión preventiva debe aplicarse con base en los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad; de acuerdo con el artículo 20 de la Norma Fundamental y el diverso 165 del Código Nacional Procesal Penal, esta medida no debe exceder de dos años, salvo cuando su prolongación se deba al ejercicio de defensa del imputado. Sin embargo, como se ha referido, esta medida cautelar se ha empleado de manera indiscriminada, prácticamente oficiosa como pena anticipada; en últimas fechas ha sido difundida la idea de que su aplicación es necesaria para garantizar la seguridad pública. Esto resulta contrario a lo que ha señalado la propia CIDH, en el sentido de que no existe evidencia empírica de que haya una relación entre la reducción de los índices de criminalidad a partir de una mayor aplicación de la prisión preventiva (CIDH, “Guía Práctica para Reducir la Prisión Preventiva”, 2017, p. 13).

6. Libertad, Presunción de Inocencia y Seguridad Jurídica

El Derecho Humano transgredido por el abuso sistemático de la prisión preventiva oficiosa es el de la libertad, por ello es preciso decir que la palabra libertad, deriva del latín *libertas* y *libertātis*, que significa “el que jurídica y políticamente es libre”. Debemos entender que, en un sentido amplio, la libertad es la facultad natural que tiene el ser humano de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos. En un sentido más profundo, libertad es la facultad o capacidad del ser humano de actuar según sus valores, criterios, razón y voluntad, sin más limitaciones que el respeto a la libertad de los demás, existe libertad cuando las personas pueden obrar sin coacción y opresión por parte de otros sujetos. Socialmente, la libertad conlleva un sentido de responsabilidad individual y social, por lo tanto, existe una relación entre la libertad y la ética, ya que actuar en libertad no es dejarse llevar por los impulsos, sino obrar con conciencia en pro del bien propio y común.

Por otra parte, la seguridad jurídica se refiere a la certeza que tienen los gobernados, es decir, los individuos, de que su persona, su familia, sus pertenencias y derechos estén protegidos por las diferentes leyes y sus autoridades, y que en caso de que se tenga que llevar a cabo un procedimiento legal será realizado según lo establecido en el marco jurídico. La seguridad jurídica también se refiere a la certeza de derecho, es decir, la previsibilidad que poseen los individuos al conocer y entender cuáles son las normas a aplicar y las consecuencias jurídicas de sus acciones o de las acciones sobre su persona, pertenencias o derechos.

Es importante describir que el Derecho no actúa en la sociedad trabajando en el vacío, aparece como un factor normativo, que da pie al fenómeno del control social; asimismo, cada persona, constituye el valor supremo para una determinada convicción moral, por lo que la justicia no puede ser la misma cuando se aceptan diferencias de criterios individuales y colectivos, máxime que la justicia, la realidad social y la norma cambian constantemente mediante los juicios de valor aceptados por la mayoría, se reemplazan constantemente, con el fin de justificar

o racionalizar la norma y por ende las conductas. Esto no permite tener una comprensión definida de los nexos causales que hacen posibles los fenómenos sociales y por ende la realidad social.

Luego entonces, la justificación de una conducta humana, mediante el carácter coactivo o permisivo de la norma, requiere de una justificación cognitiva que matiza el concepto de justicia, así como los valores y derechos mediante un orden normativo establecido que hagan racionalista, la realidad social y orden social que hace caso a las desigualdades, y a la evolución social que da lugar a nuevas necesidades normativas, atendiendo a la realidad social que se transforma por la aparición de circunstancias. En ese sentido, la justicia podría ser observada en atención a los cambios de los fenómenos jurídicos derivado de los fenómenos sociales y viceversa, atendiendo a qué normas de derecho se diferencian o se vinculan con las normas de conducta social, sin dejar de lado que la norma moral regula la conducta humana en un carácter de valores y la norma jurídica regula la conducta humana teniendo en cuenta su repercusión sobre la colectividad (Márquez, 2017, p. 58).

De todo ello, es dable decir que se requiere utilizar un modelo de justicia abierto, es decir, que sea parte de la ideología del gobierno y de la norma, que los procesos y la información gubernamentales se den con la participación ciudadana y eliminar la opacidad judicial, promoviendo la justicia verdadera y la paz social, garantizando la confianza del público y su necesidad y satisfacción de justicia.

Ahora bien, considerar y tratar como inocente a una persona sujeta a investigación o a proceso criminal, y que esta consideración solo pueda cesar por un fallo judicial firme que le declare responsable, es uno de los principios fundamentales del proceso penal. En ese sentido, la CIDH ha precisado lo siguiente: “De todas las garantías judiciales propias del ámbito penal, es quizás, la presunción de inocencia”³ (O’Donnell, 2004, p. 399).

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 también contiene el derecho al principio de inocencia,

3 Caso Figueredo Planchart, citado en O’Donnell, Daniel, Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, nota 10, p. 399.

el cual se enuncia en su artículo 26, bajo los siguientes términos: “Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.” (O’Donell, 2004, p. 399). En términos similares, en el artículo 8º, fracción 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se precisa: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”⁴ (Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981).

El mismo principio se repite, con otras palabras, en otros instrumentos internacionales, como es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión⁵ (Principio 36.1).

Con la reforma de 2008 en materia penal, la CPEUM recogió de manera expresa este principio, tomando como premisa el siguiente contenido del principio de inocencia sentado por el Comité de Derechos Humanos establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: ⁶ (Art. 20, inciso B. De los derechos de toda persona imputada).

En virtud de la presunción de inocencia, la carga de la prueba recae sobre la acusación y el acusado tiene el beneficio de la duda. No puede suponerse a nadie culpable a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable. Además, la presunción de inocencia implica el derecho a ser tratado de conformidad con este principio. Por lo tanto, todas las autoridades públicas tienen la obligación de no prejuzgar el resultado de un proceso (Arriola, 2019, p. 207).

4 Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, aprobada por el Senado mexicano el 18 de diciembre de 1980; ratificado por México el 24 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

5 Principio 36.1: Se presumirá la inocencia de toda persona sospechosa o acusada de un delito y se le tratará como tal mientras no haya sido probada su culpabilidad conforme al derecho en un juicio público en el que haya gozado de todas las garantías necesarias para su defensa”.

6 “Art. 20, inciso B. De los derechos de toda persona imputada: I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa.”

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2008 del numeral 20, apartado B, fracción I, se afirmó que el principio conforme a su base, estructura y cimientos, es uno de los Derechos Humanos de los que gozan todas las personas sometidas a un proceso jurisdiccional, para que ellas, en cualquier etapa procesal, no sean consideradas sin fundamento alguno como culpables; por el contrario, se presume su inocencia, la cual será desvirtuada solo mediante sentencia fundada y motivada que venza toda duda razonable de culpabilidad.

De esta forma, se estableció que el principio en análisis constituye un derecho humano a favor de todo inculcado, por ser una cuestión sustancial de todo sistema democrático de justicia que tiene por objeto preservar la libertad, seguridad jurídica y defensa social: en aras de proteger a las personas en cuanto a los límites mínimos que puedan perder o ver limitado en algún derecho, por el poder punitivo del Estado. Sobre el particular, afirma Fix-Zamudio (2021):

Existe una vigorosa corriente doctrinal en México, como en muchos países, para limitar en lo posible a la detención preventiva y sustituirla por otras medidas cautelares que sean menos restrictivas de la libertad personal, como la libertad vigilada, el arresto domiciliario, el arraigo y otras similares, tomando en cuenta que esta institución contradice el principio esencial de la presunción de inocencia del acusado en el proceso (p. 55).

Actualmente, por disposición constitucional, es un derecho del imputado que se le presume su inocencia, hasta en tanto no se pronuncie sentencia sobre el particular (art. 20, apartado B, fracc. I, CPEUM).

De tal manera, cabe destacar que ante los tribunales siempre cobra vigencia la expresión “*quoties dubia interpretario libertatis est, secundum libertates respondendum est* (siempre que surja una duda acerca de la libertad, debe interpretarse en favor de ella)” (Fix-Zamudio, 2021, p. 72). Si el inculcado estuviese detenido y la potencial sanción no es privativa de libertad, deberá otorgársele esta al detenido (CNPP, art. 140); sin duda alguna, se trata de un argumento propio del principio *pro homine*.

La aplicación cabal del principio de presunción de inocencia crea condiciones para una política criminal protectora de Derechos Humanos y consecuentemente atribuye una mayor eficacia del derecho. Ante tales apuntamientos, el principio en estudio refiere que todo acusado de un delito es inocente en tanto no se demuestre lo contrario. De tal manera, la carga de la prueba recae sobre la parte acusadora – en este caso el Ministerio Público –, por ende, al imputado le basta con afirmar su inocencia, por lo que es al órgano acusador a quien, conforme a las normas y procedimientos legales, le corresponde demostrar la culpabilidad del procesado sin soslayar el hecho de que toda persona es considerada inocente en tanto no se demuestre su culpabilidad. En consecuencia, no se puede anticipar una condena.

El principio apoya la prohibición de las medidas cautelares, en especial la prisión preventiva, tras ser utilizada en diversos sistemas como castigos utilizados para infligir al imputado anticipadamente a la pena. Así, es necesario que el tribunal adquiera, durante el proceso, la certeza de la comisión del delito y la participación plena del imputado, para determinar la constatación del delito y la responsabilidad plena del imputado. La falta de certeza significaría que el Estado no ha sido capaz de destruir la condición de inocencia que ampara al imputado y, por lo mismo, ante la duda razonable, conducir a su absolución.

Ahora bien, Miguel Ángel López afirma que, en un sistema democrático de derecho, el debido proceso respeta las garantías procesales, las libertades de las y los ciudadanos, y las exigencias derivadas del principio de presunción de inocencia, donde la dignidad *ius puniendi* de las personas es el baluarte en el marco de un juicio público y transparente en el que el Estado debe garantizar el actuar de sus operadores. Así, cuando en la praxis no cumple con esas exigencias, es dable establecer que no estamos ante un debido proceso penal, sino ante un acto autoritario, trasfondo de una significación antidemocrática que evidencia la arbitrariedad de los poderes públicos (López, 2015, p. 29).

De tal manera, la imposición de las medidas cautelares violenta entonces el principio de libertad y de seguridad jurídica, pues implica una sanción adicional, que no tiene nada que ver con el proceso penal, con lo que se desnaturaliza su esencia al no estar relacionada con la preservación del proceso penal.

De todo lo expresado anteriormente, encontramos diversas incongruencias constitucionales; al respecto, para entender este problema de juzgar en libertad, que para muchos representa impunidad, debemos partir de la base que los preceptos constitucionales 16, 18 y 19, están en contraposición; por eso no hay congruencia en el actuar de los operadores del sistema.

7. Medidas alternativas a la Prisión Preventiva

Una de las principales recomendaciones de la CIDH en su Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, a fin de racionalizar el uso de la prisión preventiva y por consiguiente hacer frente al hacinamiento, consistió en la utilización de las medidas alternativas a la prisión preventiva. Esto tiene el objeto de racionalizar el uso de la medida cautelar en comento, combatir el hacinamiento y optimizar los recursos disponibles (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, p. 381).

Acorde a la referida Comisión, las medidas alternativas constituyen opciones de tipo procesal que permiten que la persona imputada se encuentre en libertad mientras se tramita el proceso penal, entre las que destacan:

- La promesa de sometimiento al procedimiento y de no obstaculización de la investigación.
- Presentación periódica ante autoridad judicial y otra autoridad designada.
- Sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada.
- Prohibición de salir sin autorización de determinado ámbito territorial.
- Retención de documentos de viaje.
- Abandono inmediato del domicilio, en caso de violencia doméstica.
- Fianza.
- Arresto domiciliario.
- Mecanismos de monitoreo electrónico
- Justicia alternativa (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 49).

En México, el CNPP contempla un amplia variedad de medidas alternativas, tales como: presentación periódica ante autoridad judicial o ante autoridad designada, garantía económica, embargo de bienes, sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, institucionalización, prohibición de acercarse a determinadas personas o lugares, separación inmediata del domicilio, suspensión temporal del ejercicio de actividad laboral, localizadores electrónicos y arresto domiciliario; lamentablemente, pese a su existencia, por disposición constitucional, prácticamente con la prisión preventiva oficiosa, dichas medidas ni siquiera son valoradas o estudiadas por la autoridad judicial.

La implementación de las medidas cautelares alternativas, refiere la CIDH, aparece como ventaja la reducción del hacinamiento carcelario planteado en el anterior capítulo; evita la desintegración y estigmatización comunitarias que devienen de las consecuencias sociales, familiares y personales de la prisión preventiva; disminuye las tasas de reincidencia; utiliza de manera más eficiente los recursos públicos; constituye un medio para optimizar la utilidad social del sistema de justicia penal y los recursos disponibles; y, lo más importante, hacen armonía con los Derechos Humanos de todos las personas en nuestro país.

8. La prisión preventiva mexicana, una moderna medida cautelar rezagada a nivel internacional

En 2008, la CPEUM sufrió una de sus reformas históricas en materia de seguridad pública, sistema penitenciario y sistema de justicia de mayor impacto y trascendencia social en la historia moderna de México, para luego en el año 2011 complementar esta época con otra de las reformas de alta necesidad social o jurídica en materia de Derechos Humanos, permitiendo así la incorporación en el rango constitucional a estos, sometiéndolo a todas las autoridades, tanto federales como locales, su protección y observancias en el ámbito de sus respectivas competencias; cabe precisar que México es uno de los últimos países en incorporar a su carta magna los Derechos Humanos a nivel Latinoamérica. Así, la primera de las reformas se implementó gradualmente en el territorio nacio-

nal, mientras que la segunda representó un cambio de paradigma social y jurídico de grandes dimensiones y alcances que antes de dicha reforma resultaban impensables. Ahora bien, lo anterior viene a colación dado que, pese a que hoy nos encontramos en una aparente modernidad jurídica, la población general sigue percibiendo una misma realidad social y jurídica, sobre todo en materia de política criminal.

El Estado mexicano no ha logrado abandonar con suficiencia aquella práctica punitiva, propia del sistema inquisitivo, donde se operaba bajo el criterio de “primero detengo y luego investigo” que a la luz del sistema acusatorio es totalmente contradictorio. Sin embargo, el Estado mexicano a través de la prisión preventiva oficiosa halló la forma de que con mínimos estándares probatorios, miles de personas hayan sido vinculadas a proceso bajo dicha medida cautelar, por lo que crecer el catálogo de delitos que requieren prisión preventiva oficiosa del propio artículo 19 constitucional conlleva a un inminente aumento de encarcelamientos de todos aquellos que enfrentan una investigación penal en tales términos.

Lo anterior indica una inminente práctica punitiva, por lo que los Derechos Humanos, referidos reiteradamente, nunca pueden lograr aplicarse efectivamente. Por ello, cabe hacer mención que la persona procesada bajo prisión preventiva en México tiene que sufrir:

[A] antiguos procedimientos por actas, jueces inquisidores con una organización judicial rígidamente verticalizada y escasa recepción de las garantías judiciales del estado de derecho: la falta de correspondencia entre la legislación constitucional y la legislación común, que debía instrumentar a la primera... subsisten rutinas provenientes de la aplicación por siglos del procedimiento inquisitivo heredado de los colonizadores europeos México, por ejemplo, ni siquiera se ha planteado una reforma de leyes procesales y de organización judicial (Majer, 2000, p. 18).

Por otro lado, como refiere Majer, las y los jueces con pensamiento inquisitivo que operan el sistema acusatorio mexicano, quienes no han

logrado dejar atrás dicho pensamiento, han logrado sistematizar verdaderas violaciones a Derechos Humanos bajo el amparo de la prisión preventiva oficiosa.

Ahora bien, de acuerdo con los tratados internacionales y con base en el principio de presunción de inocencia, podemos decir que el derecho a la libertad durante el proceso es consecuencia de la fusión entre el derecho a la libertad ambulatoria y el principio de inocencia, ambos conceptos bien concebidos en el Pacto de las Naciones Unidas sobre derechos Civiles y Políticos en sus artículos 9.1 y 14.2, respectivamente en la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 7.1 y 8.2 respectivamente. Así pues, el primer ordenamiento internacional en comento establece que:

Artículo 9.1. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal... tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo (Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos).

Sin embargo en la práctica del Estado mexicano, aplica como regla general la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva, tal y como lo pudimos apreciar en la reforma constitucional del 2019, cuando se aumentaron 11 nuevos delitos al catálogo de delitos graves que “merecen” la medida cautelar más lesiva durante la investigación, o sea, la prisión preventiva oficiosa, bajo el argumento de que el carácter garantista del nuevo sistema de justicia penal fue rebasado por la inseguridad; sin embargo, lo cierto es que esto solo trae al descubierto y confirma una vez más en nuestra historia el descrédito de la justicia penal mexicana.

Al respecto, Cárdenas Rioseco (2004) dice que “el aplicar la prisión como respuesta a demandas sociales de seguridad hace que la medida

adoptada actúe, en el fondo, anticipando la pena y reconociendo que por la demora en el procedimiento o por otros motivos, esa pena no podría cumplir su función retributiva y preventiva” (p. 26).

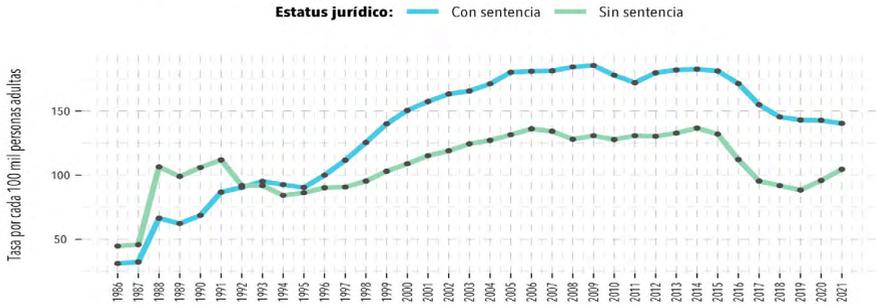
Sin embargo, también es de destacar que, como lo hemos comentado, con la reforma penal de 2008, el espíritu del legislador era contar con un estado derecho más garantista y transparente. Además, si sumamos el reconocimiento de los Derechos Humanos en nuestra Constitución Política en la reforma constitucional de 2011, podemos decir claramente que se contó con un importante avance en la protección de los derechos de las personas procesadas, y entre ellos por supuesto está el de su libertad, teniendo como consecuencia que durante un determinado periodo hubiera con ello un descenso de las cifras de personas privadas de su libertad durante el tiempo en que estas enfrentaban su procedimiento penal. Lamentablemente, este escenario solo se dio de manera breve, ya que las viejas prácticas punitivas de parte del Estado, en un afán de preservar una política criminal alejada del respeto a los Derechos Humanos y con un propósito muy distinto a garantizar el estado de derecho, no han permitido caminar en dirección hacia una efectiva protección de los Derechos Humanos de nuestra sociedad. La Tabla 2, muestra la tasa de personas privadas de la libertad, con y sin sentencia, en un análisis basado en el promedio anual de hombres y mujeres privadas de la libertad hasta el año 2021 de la información procesada del Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional.

Tabla 2.

Tasa de personas privadas de la libertad en México

La tasa de personas privadas de la libertad en México

Por año, por estatus jurídico



Fuente: Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. El análisis está basado en el promedio anual de hombres y mujeres privadas de la libertad. Para 2021, los datos llegan hasta junio. La tasa se calcula con base en la población de mayores de edad. Los datos fueron procesados por Intersecta (intersecta.org).

INTERSECTA

Fuente: Tasa de Personas Privadas de la Libertad en México, INTERSECTA. [en línea] [consulta: 15 de junio, del 2023 a las 4:00 pm]. Disponible en: <https://www.intersecta.org/informes-e-investigaciones/>).

Así pues, podemos denotar que de manera importante, para el año 2015 comienza a haber un descenso gradual de personas privadas de su libertad en prisión preventiva, periodo que coincide notablemente con el momento en el que el plazo de los 8 años para la implementación del sistema acusatorio en todos y cada uno de los estados de la república fenecía, esto es, en junio de 2016. Solo hasta 2019, la tendencia a disminuir la imposición de la medida cautelar de la prisión preventiva se revierte y nuevamente comienza a remontar el incremento de esta. Esto ocurre a pesar de que la incidencia delictiva del país presenta un descenso periódico anual, según la tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que vemos en la Tabla 3.

Tabla 3.
Incidencia Delictiva

Entidad	Casos por cada 100 mil habitantes											
	2010 /1	2011 /2	2012 /3	2013 /4	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Estados Unidos Mexicanos	30,535	29,200	35,139	41,563	41,655	35,497	37,017	39,369	37,807	33,659	30,601	30,786

Fuente: Incidencia Delictiva, INEGI. [en línea] [consulta: 17 de junio, del 2023 a las 8:30 pm]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

Por lo tanto, resulta inevitable pensar que el proceso penal se concentra más en determinar la peligrosidad del imputado que en impartir justicia.

Por tal razón, Cárdenas Rioseco (2004) sentencia que:

“México no se ajusta en materia de prisión preventiva, al derecho internacional de los Derechos Humanos, ya que utiliza fundamentos no reconocidos por los tratados internacionales y su jurisprudencia. El Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, también aparta de lo establecido en dichos tratados y en los conceptos doctrinarios más elementales de este instituto, ya que se inclina a considerar la prisión preventiva como una medida de seguridad y en una pena anticipada” (p. 30).

De esta manera, se constata que la prisión preventiva está, por mucho, lejos de ser una medida cautelar en México, máxime con la existencia de la figura jurídica de la prisión preventiva oficiosa. De hecho, está más próxima a una pena anticipada.

9. Reflexión General de la Prisión Preventiva Oficiosa

A partir del año 2019, con el incremento del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, aumentó de manera considerable la población que se encuentra privada de su libertad, es decir, una gran parte de las personas que se encuentran en los centros penitenciarios no tiene una condena por algún delito. A mayor abundamiento, de acuerdo con el “Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional de junio de 2022”, existía para entonces una población total de 226 916 personas privadas de la libertad en centros penitenciarios (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Poder Ejecutivo Federal, 2023).

De ese cúmulo de personas, 92 595 personas equivalentes al 40.8% de la población carcelaria se encuentra bajo proceso penal en prisión preventiva, esto se traduce en que se encuentran sin tener una condena que les hubiera permitido defenderse, en un contradictorio con las garantías del imputado. Las cifras anteriores resultan alarmantes; además, esto se agrava en los casos de grupos vulnerables, pues la prisión preventiva es una doble o, incluso, triple condena, pues por una parte se sanciona con una pena anticipada de prisión y, además, resulta ser una condena de estigmatización social y familiar que hace mucho daño a las personas. De manera más grave aún, la prisión preventiva golpea de manera más contundente a las personas en situación de pobreza extrema que no pueden acceder a una defensa adecuada o no tienen los recursos para buscar segundas opiniones sobre sus casos, así como tampoco tienen los recursos para invertir en peritos expertos en el tema que pudieran llegar a requerir en su caso; esto se traduce en que no solo privan de la libertad al imputado, sino que también condenan a la precariedad y a permanecer en pobreza a sus familias, asumiendo el altísimo coste personal, social, educativo, económico, psicológico y de salud que la reclusión de un familiar conlleva, máxime cuando esa persona es el sustento del hogar.

Lo anterior no ha pasado desapercibido para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre el uso de la prisión

preventiva en las Américas de 2013, a través del cual, como en obviada de repeticiones se ha pronunciado el referido organismo, se recomienda a los Estados adoptar las medidas necesarias para corregir el rezago procesal y fortalecer los sistemas de justicia, implementar el uso de otras medidas cautelares distintas al encarcelamiento previo al juicio, garantizar que las autoridades judiciales apliquen la prisión preventiva en forma motivada, es decir, que no sea automática, bajo los plazos y estándares internacionales, así como realizar las reformas legales necesarias para limitar la utilización de esta medida (párr. 44).

Por su parte, en el Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas de 2017, la Comisión Interamericana reconoció el esfuerzo regional de los Estados por reducir el uso de la prisión preventiva; no obstante, valoró con preocupación que su uso excesivo seguía siendo uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados pertenecientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esta cuestión es alarmante respecto al Estado Mexicano, pues, aún con ello, en 2019 amplió el catálogo de delitos que ameritan dicha “medida cautelar”.

Del mismo modo que en el año 2013, la Comisión Interamericana exhortó a los Estados a adoptar las medidas judiciales, legislativas y administrativas necesarias para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva y hacerla una medida excepcional (párr. 230).

Ahora, si bien es cierto que dichos informes emitidos por la CIDH no son vinculantes para el Estado mexicano, como lo son las sentencias y la jurisprudencia que ha emitido su homóloga Corte, sí constituyen un fuerte llamado a la reflexión en torno a la implementación de políticas judiciales y legislativas para reducir la prisión preventiva o, al menos, para hacerla proporcional y razonable.

Conclusión

Como se ha insistido en estas líneas, cuando la procedencia de la prisión preventiva es oficiosa, los efectos nocivos de la reclusión se traducen en penas anticipadas, desproporcionadas y arbitrarias que vulneran los derechos fundamentales de libertad personal y presunción de inocencia, generando una gran variedad de afectaciones en detrimento de las personas.

Se debe hacer énfasis que el núcleo que subyace a la noción de derecho penal es la posibilidad de aplicar una pena privativa de libertad. La caracterización vigente del poder punitivo en nuestro sistema jurídico es que no existe sanción más severa que la imposición de una pena de prisión, lo que posiciona a la libertad personal como uno de los derechos más relevantes, lo cual se encuentra ligado al postulado de dignidad humana y la posibilidad de desarrollar una planificación de vida.

Tomando en consideración lo anterior, si el internamiento en un centro penitenciario es el fin del proceso penal una vez que se encuentran satisfechos los requisitos para dictar una sentencia condenatoria por medio de un procedimiento cuyo eje central descansa en el derecho de defensa del imputado, debe cuestionarse entonces la validez de la regla que configura la aplicación de la prisión desde el inicio del procedimiento y de manera instantánea.

No pasa por alto que la figura de la prisión preventiva se encuentra justificada constitucionalmente, pero el hecho de que se encuentre legislado en la norma fundamental no quiere decir que sea un acierto en el sistema jurídico mexicano, puesto que, si bien su existencia ha sido configurada como una medida cautelar, su desarrollo normativo y, sobre todo, sus consecuencias materiales distan por completo de tal naturaleza.

Estimamos que las medidas cautelares por definición deben ser un abanico de opciones de diferente naturaleza y de trascendencia, que permitan una efectiva reflexión sobre cuál es la más adecuada frente al caso en concreto, que brinde balance a la importancia de poder tramitar el procedimiento y, en su caso, lograr la reparación del daño y proteger a la víctima, pero también ponderando la elección de la medida menos lesiva de derechos hacia el imputado; en aras de velar por el principio de presunción de inocencia, de proporcionalidad y de *in dubio pro reo*.

Fuentes

- Aguilar, L. M. (2023). *Reforma constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores. Sistema Penal Acusatorio en México* (México: INACIPE, 2006), consultado 29 de marzo de 2023. Disponible en: <http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/novedades/ReformaPenal2008-2016.pdf>.
- Alcalá-Zamora, N. y Castillo (1963). *En torno a tres cuestiones del enjuiciamiento criminal angloamericano, en Clínica procesal*, Porrúa, México.
- Álvarez Sánchez de Movellán, P. (2015). *Notas sobre las líneas de reforma de las medidas cautelares personales y de evitación de delitos en el proceso penal*. Justicia.
- Arriola, J. F. (s. f.) *Sociología general y sociología del derecho*. Trillas.
- Cárdenas Rioseco, R. (2004). *La Prisión Preventiva en México, Condena por Adelanto o Medida de Seguridad*. Encubierta. México.
- Código Nacional de Procedimientos Penales (2023). *Artículo 156*, promulgado el 5 de marzo de 2014. Porrúa, México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Guía Práctica para reducir la prisión preventiva*. España.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Washington DC.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Consultado el 8 de junio de 2023, Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Consultado el 8 de junio de 2023. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en línea. Consultada el 11 de marzo 2023. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Guía Práctica para Reducir la Prisión Preventiva*.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (2020). *Libro 79*, octubre de 2020, Tomo I, página 281, página 6103, Tesis: 1a. XXVI/2020 (10ª).
- Fix-Zamudio, H. (2021). Detención. En *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa.
- Hernández, A. (2007). *Estados Fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia*. Flores Editor, México.
- Hernández P. (2017). *La prisión preventiva y su evolución en setenta y cinco años*, UNAM, México.
- INEGI (2000). *Incidencia Delictiva*, INEGI. [en línea] consulta: 17 de junio, del 2023. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>
- Intersecta. *Tasa de Personas Privadas de la Libertad en México*. [En línea]. Consulta 15 de junio. Disponible en: <https://www.intersecta.org/informes-e-investigaciones/>
- Kelsen, H. (2011) ¿Qué es la Justicia? Fontamara.
- La Rosa, M. (2021). *Aspectos del proceso penal. Fundamentos del proceso penal. Medidas de coerción. Defensa en Juicio*. México, Ed. Fabián J.Di Placido.
- Ley nacional de enjuiciamiento penal (2021). *Artículo 157*, promulgada el 16 de junio de 2016, Flores Editor, México.
- López, M. (2015). *Presunción de inocencia. Derecho humano en el sistema penal acusatorio. Apéndice de jurisprudencia relacionada*. Instituto de la Judicatura Federal, México.
- Majer, J. (Coord.) (2000). *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*. As-Hoc, Argentina.
- Márquez, R. (2017). *Sociología jurídica*. México, Trillas.
- O'Donnell, D. (2004). *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, nota 10, p. 399.
- Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Enero 2022, en Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. *Tasa de Personas Privadas de la Libertad en México*, INTERSECTA. [en línea]

consulta 15 de junio, del 2023. Disponible en: <https://www.intersecta.org/informes-e-investigaciones/>

Calamandrei, P. (1944). *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Ed. Bibliográfica, Buenos Aires.

Prieto-Castro, P. (1982). *Derecho procesal penal*, Tecnos, Madrid.

Rivera, C. (2012). *Medidas Cautelares en el Sistema Acusatorio*. México, MaGister.

Sandoval E. (2020). *La prisión preventiva y sus límites*. Flores Editor, México.

Puig, J. (2012). *Constitución y Principios de Derecho penal*. México. Tirant Lo Blanch.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Poder Ejecutivo Federal. (2022). *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional de junio de 2022*. Consultado el 8 de junio de 2023. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/747188/CE_2022_06.pdf.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Amparo en revisión 265/2022*. Consultado el 1 de junio de 2024, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2023-01/AR-265-2022-02012023.pdf

Tapia F. (2010). *Hacia la privatización de las prisiones*. México, PGJ.

El Tutor Educativo como acompañamiento integral para el Adolescente en Reclusión en el estado de Puebla

The educational tutor as an integral guide for imprisoned teenagers in Puebla

Tania Elizabeth Hernández Corona*

Resumen

La educación es fundamental para afrontar la vida y más para un adolescente en libertad, con la finalidad de prevenir que cometa actos que puedan perjudicar su vida. Para las y los adolescentes en reclusión, la educación puede aportar para una correcta readaptación y reinserción familiar y social, así como evitar la reincidencia. En su reclusión cuenta con un plan individualizado que se elabora según sea su caso, así como ayuda psicológica, pedagógica, de trabajo social, laboral, criminalística y, médico, donde se rinden informes para mostrar los avances que presente el menor recluso en el Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes (CIEPA). Pero carecen del acompañamiento desde su ingreso, hasta su egreso, lo cual puede aportar un plan de acción tutorial que ayude con la readaptación y reinserción del menor en reclusión. El tutor educativo, en conjunto con los antes señalados, estudiará al adolescente recluso, los avances de cada especialista y elaboraría un plan de acción tutorial en el que recomiende, sugiera o solicite cualquier aporte que no esté en manos del personal que antecede, todo esto, previo conocimiento del director del CIEPA. La importancia de un tutor educativo dentro del CIEPA puede ser de gran aporte para las y los adolescentes en reclusión.

Palabras Clave: Acompañamiento, adolescente, educación, reclusión, readaptación, reincidencia, reinserción, tutor educativo.

Abstract

Education is essential to face life and specially for a teenager in freedom, in order to prevent him from committing acts that may disserve his life. For imprisoned teenagers, education can contribute to rehabilitation and family and social reinsertion, as well as to prevent recidivism. Teenagers, since detention has an individualized plan that's created according to each case, and there are many disciplines and specialists involved, like a psychologist, a pedagogue, a social worker, labor department, criminologist and doctor, each of them render reports to focalize the problem, and also the progress that the minor may have during his stay inside the Specialized Internment Center for Teenagers (CIEPA). But the lack of accompaniment since their admission to their discharge and that can provide a tutorial action plan that would help with the rehabilitation and reinsertion of the minor in detention with the help of the other disciplines mentioned before. The educational tutor, together with those mentioned above, would be responsible of studying the imprisoned teenager, the reports of each specialist and would develop a tutorial action plan in which he could recommend, suggest or request, any contributions that may not be in hands of the personnel that precedes, all this, prior knowledge of the director of CIEPA. The importance of an educational tutor within CIEPA can be of great contribution to imprisoned teenagers.

Keywords: Accompaniment, teenager, education, educational tutor, imprisonment, readaptation, recidivism, reinsertion.

Sumario:

1. Introducción 2. El Estado como parte garante de los derechos de los adolescentes en reclusión 3. Adolescentes en reclusión 4. Centro de Internamiento Especializado Para Adolescentes en Puebla 5. Planteamiento de un tutor educativo como acompañamiento integral. Fuentes.

1. Introducción

Si se habla de adolescentes y la educación que se recibe en las instituciones educativas, se puede observar que existen carencias en la enseñanza-aprendizaje. A pesar de ello, el gobierno intenta cumplir con lo que establece el artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se destaca la obligatoriedad de la educación básica y de media superior. De igual forma, se empiezan a realizar las adecuaciones pertinentes que se establecen dentro de la Agenda 2030, por cuanto hace a la mejora educativa a nivel nacional.

Tal y como se señala en el párrafo que antecede, la educación es primordial para enfrentar la vida. Se recalca la forma en la que se aborda el tema educativo, pero para instituciones escolares con adolescentes en libertad. De cierta forma, se tiene en el olvido a las y los menores de dieciocho años que se encuentran en reclusión, debido a la comisión de un delito.

A pesar de que la Ley suprema es clara y maneja esa obligatoriedad educativa para todos los niños, niñas y adolescentes, se puede comprobar que las y los menores de dieciocho años privados de su libertad por la comisión de un delito no cuentan con la educación mencionada. Dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente dentro de su artículo dieciocho, se crea el Sistema Nacional Integral de Justicia para Adolescentes, que se aplica a las y los adolescentes a quienes se les atribuye la comisión o participación en un hecho delictivo señalado por la ley y que tengan entre los doce años cumplidos y sean menores de dieciocho años de edad.

Dentro del artículo antes señalado y con la creación de dicho sistema, se señala la obligatoriedad del estado para que, al ser ingresado al Centro de Internamiento Especializado Para Adolescentes (CIEPA), se les brinden todos los elementos necesarios para su readaptación y reintegración, evitando así la reincidencia. Sin embargo, esto no sucede, debido a diversas circunstancias que se comentarán dentro del presente capítulo.

Es por ello que se propone la creación del Tutor Educativo dentro del CIEPA, con la finalidad de que le dé el acompañamiento necesario en re-

clusión, desde el momento en el que ingresa. Para ello, debe trabajar de la mano con los departamentos que existen bajo la subdirección técnica que labora en dicho centro de internamiento especializado.

Al tener ese acompañamiento educativo, se puede garantizar un trabajo en conjunto con otras disciplinas que aportaría para la debida readaptación, reintegración y prevención de la reincidencia de las y los adolescentes en reclusión.

1. El Estado como parte garante de los derechos de los adolescentes en reclusión

Nuestra Ley suprema señala que se deben garantizar los derechos a todo ser humano. Por este motivo, en este texto abordaremos al ser humano que se ve afectado por el incumplimiento de esos derechos que están estipulados y que se supone deberían ser garantizados por el Estado. Esto sucede con las y los adolescentes en reclusión, pues estar privados de su libertad no implica que pierden derecho a la educación integral que la misma Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece como obligatoria.

De igual forma, se puede considerar que se discriminan a estos adolescentes en reclusión, al no ser tratados igual que los menores en libertad. Es aquí donde la intervención del Estado es nula y, por lo tanto, recae en una acción inconstitucional, pues pese a tener padre, madre o tutor legal, al entrar en reclusión, el Estado debe garantizar sus derechos.

El Estado es responsable de garantizar la educación integral, ese espacio adecuado y, por supuesto, la no vulneración de los derechos fundamentales de las y los adolescentes en reclusión. De lo contrario, no se logrará una adecuada readaptación y, en consecuencia, no habrá una reinserción familiar o social apropiada.

Por lo tanto, la responsabilidad del Estado como tutor del menor en reclusión no solo recae en el hecho de darle un lugar para vivir o alimentos para subsistir, sino que debe contemplar el plan educativo que irá de la mano con aquellas disciplinas que a su vez aportan al tratamiento de readaptación y reinserción familiar y social.

Esto tiene la finalidad de que las y los adolescentes en reclusión tenga una segunda oportunidad de vida, para que, al salir del internamiento y reintegrarse a su familia y a la sociedad, lo realice con ganas de enfrentar la vida e incluso tenga la intención de seguir estudiando.

2. Adolescentes en reclusión

Para seguir con esta propuesta, debemos especificar algunos conceptos. Tal y como lo señala la Ley Federal de Justicia para Adolescentes en su artículo dos: “Son sujetos de esta Ley: I. Adolescentes: Personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad a quienes se les atribuya o compruebe la realización de una o varias conductas tipificadas como delito”.⁷

De igual forma, en la Ley General de los derechos de las niñas, niños y adolescentes dentro de su artículo sexto estipula que:

“son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales, se entiende por niña o niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad. Cuando exista la duda sobre la edad de un menor de doce años, se presumirá que es niña o niño. Cuando exista duda, de si se trata de una persona menor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente”. (Ley General de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, s. f.)

Este artículo fue reformado el 10 de julio de 2023.

Ahora bien, hablando del estado de Puebla y dentro del reglamento del CIEPA, se manejan grupos etarios; en su artículo tres y en la fracción diez se menciona que pertenecen al “Grupo etario II: Las personas

⁷ México. Ley Federal de Justicia para Adolescentes, (6 de junio de 2016), artículo 2º, p. 2.

adolescentes cuya edad oscila entre el rango de catorce años cumplidos a menos de dieciséis años cumplidos”⁸, mientras que su fracción novena señala que pertenecen al “Grupo etario III: Las personas adolescentes cuya edad oscila entre el rango de dieciséis años cumplidos a menos de dieciocho años cumplidos”.⁹

Habiendo descrito la edad legal de las y los adolescentes, pasemos a estudiar los motivos por los cuales llegan a la reclusión. Ingresarán al CIEPA las y los menores dentro de los grupos etarios antes mencionados que cometan un acto delictivo tipificado grave por la ley penal del estado de Puebla y que por orden judicial tengan por sentencia la internación o que durante su proceso como medida cautelar se le imponga la internación.

Dentro de los delitos que se consideran graves se encuentran violación, delincuencia organizada, secuestro, homicidio, robo con violencia, entre otros. Al ser ingresados al CIEPA por estos delitos, inmediatamente deben pasar a médico para valoración y a cada una de las áreas que se denominan departamentos y áreas técnicas, entre las que se encuentran las disciplinas mencionadas con anterioridad y que se supone apoyan con diagnósticos y los informes correspondientes con el tratamiento y los avances que se vayan presentando.

Es importante señalar que llegan a realizar conductas contrarias a la ley debido a que, en ocasiones, en un núcleo familiar, se deja de lado el área más importante dentro de la formación: la educación. Vivimos en un mundo complicado, en una sociedad en decadencia y la prioridad en la familia no es la formación de los descendientes.

La educación es un trabajo en equipo, en casa se aprende y se educa con valores, es decir, respeto, con obligaciones, derechos, entre otros. En la escuela se adquieren conocimientos generales y se refuerzan los valores que se aprendieron en casa. Así se forman personas de bien, que distinguen entre lo bueno y lo malo, que cada acción tiene una consecuencia, ya sea positiva o negativa, y que sus decisiones implican un crecimiento personal o, por el contrario, a involucrarse en drogas, alcoholismo, embarazos no deseados, deserción escolar e incluso a cometer ilícitos.

8 Puebla. Reglamento del Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes del Estado de Puebla, (29 julio 2022), artículo 3º, p. 8.

9 Puebla. Reglamento del Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes del Estado de Puebla, (29 julio 2022), artículo 3º, p. 9.

3. Centro de Internamiento Especializado Para Adolescentes en Puebla

Visto el párrafo anterior, queda claro que, si el adolescente sigue estudiando, estará en posibilidad de que, en algunos casos, mediante las tutorías educativas, se detecte alguna problemática y sea canalizado adecuadamente, con la finalidad de impulsarlo a estudiar en niveles superiores y que aprenda de los errores o malas decisiones tomadas. Esto sucede con aquellos adolescentes que se encuentran en libertad y están estudiando, ahora veamos a quienes se encuentran en reclusión en el CIEPA del estado de Puebla.

El Estado, como tutor de las y los menores en reclusión, debe garantizar su educación. Dentro del CIEPA, si bien es cierto que se cumple otorgando educación, no es de forma adecuada. Actualmente no cuenta con la infraestructura, debido a que desde la pandemia por la COVID-19 las y los adolescentes se encuentran en un área poco adecuada para su readaptación.

Nuestra Ley suprema habla de una educación equitativa, inclusiva, integral, de excelencia, en la que se contempla un plan de estudios en el cual se encuentran las artes, las tecnologías y la educación física como materias y actividades relevantes para una mejor readaptación y reintegración familiar y social, mismas que no se llevan a cabo.

Si bien al ingreso se realiza un plan individualizado y se les hace entrega de material educativo para ser “autodidactas”, las y los menores en reclusión necesitan más atención. Algunos informes de las visitas realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señalan que la gran mayoría de los internos dentro del CIEPA apenas cuentan con algún grado de nivel de primaria, es decir, no están certificados de nivel básico. No se necesita gran estudio para saber que, si no cuentan ni con primaria, obviamente no pueden ser autodidactas.

Si se integrara un tutor educativo, podría aportar mucho y trabajar en equipo, ya que, aunado al plan individualizado, realizaría un acompañamiento del menor recluido desde su ingreso y elaboraría un Plan de Acción Tutorial en el que evaluaría los reportes semanales y mensuales de cada interno. Además, desde un punto de vista educativo, buscaría

las mejores alternativas para una readaptación y reintegración familiar y social, previo consenso general con todos los involucrados, incluyendo al director, quien es el responsable del avance de cada menor recluido. Cada uno trabaja en su área, pero es importante que se tenga un perfil especializado en tutorías para que integre a todas las áreas.

Es necesario un tutor educativo que sea responsable de su desarrollo, que otorgue acompañamiento en su estancia y que ayude a detectar cualquier anomalía, deficiencia o problemática o destacar habilidades que le ayuden.

Un interno puede readaptarse con facilidad, si se otorga la educación y tratamiento adecuado; así se evitará la reincidencia si se le dan los instrumentos académicos necesarios para enfrentar la integración a la sociedad. Por ello, deben contar con una figura de tutor educativo que les ayude a readaptarse mediante el acompañamiento, el trabajo en equipo con los integrantes especializados y con cada aporte.

La presente colaboración es sobre la adecuada intervención del tutor educativo, como un acompañamiento necesario para la debida educación integral de las y los adolescentes en reclusión en el estado de Puebla. Esto brindará apoyo a las autoridades responsables del CIEPA, para dar cumplimiento a lo establecido tanto en nuestra Ley suprema, así como en las legislaciones y reglamentos que establecen los derechos que tienen las y los adolescentes en reclusión, dentro de los cuales se encuentra el derecho a una educación integral. Principalmente se busca dar prioridad al “interés superior del menor”, mismo que ya se encuentra contemplado dentro del artículo cuarto de nuestra Ley suprema.

Dentro de nuestra sociedad, somos testigos de los cambios radicales que hemos tenido, de la evolución de la humanidad y de una globalización que viene arrasando e incluso hasta invadiendo sin dar tiempo a los cambios que se van generando. No debemos estar en contra de todo aquello que nos pueda ayudar a crecer o mejorar los estilos de vida dentro de una sociedad, pero antes de que todo esto suceda se debe dar prioridad a las problemáticas existentes que afectan, en este caso, a nuestro país y específicamente a nuestra sociedad. Por esta razón, la educación debe ser otorgada a la totalidad de adolescentes, sin importar sus circunstancias.

Para estar en posibilidad de explicar un poco más esta propuesta puede considerarse lo que se encuentra plasmado en nuestra Constitución. La ley suprema nos señala que se deben garantizar los derechos a todo ser humano. El artículo primero a la letra dice “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.¹⁰

En la temática que nos ocupa no se encuentran restringidos los derechos, pero no son aplicados como se debe. Sigamos con el artículo en mención:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Por último, dice que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

¹⁰ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917), artículo 1º, p. 1.

En ocasiones, el Estado no cumple con lo antes señalado. Podría ser por no estar en la posibilidad de hacerlo debido a los grandes retos económicos y otras prioridades que se presentan, quizás cometiendo actos de inconstitucionalidad.

Se señalará la problemática que se presenta dentro del Centro de Readaptación del Estado de Puebla, por cuanto hace al área educativa, misma que como desenlace presenta una mala readaptación y reintegración a la sociedad de las y los menores de edad en reclusión, a pesar de que el artículo dieciocho de la Constitución enfatiza que las medidas de internación “tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades”¹¹. Mediante los informes que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las visitas que realiza al CIEPA, nos enteramos de las anomalías que se presentan, sobre todo porque no cualquier persona puede entrar a dicho centro de internamiento.

Una manera de enfrentar la vida es mediante una buena educación, en la que se nos enseña no nada más en el área académica, sino que nos otorga mecanismos para enfrentar nuestro destino y aprender a subsistir en este camino de vida. La educación es la base de todo; nos enseña valores, nos enseña a crecer profesionalmente, a obtener una mejor oportunidad laboral, a convivir en sociedad, entre otras cosas. La educación se obtiene desde que nacemos y desarrollamos en el seno familiar y la que obtenemos en escuelas. Una va de la mano con la otra, pues se complementan; lo que se enseña en casa, se refuerza en la escuela.

El tener una educación nos enseña que hay derechos y obligaciones, que existe el respeto, que debemos valorar tanto a las personas como a todo aquello que nos rodea, llámese medio ambiente, animales, el planeta, la gente, nuestras pertenencias, es decir, aprender a vivir con valores, para estar en posibilidad de aprender a vivir en sociedad y sin violar reglas.

El vivir en sociedad es difícil, pues no todos tienen la misma educación ni necesidades, pero si todos siguiéramos reglamentos, legislaciones, no cometeríamos infracciones, delitos, pues sabríamos distinguir

¹¹ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917), artículo 18, p. 20.

entre lo legal e ilegal, lo bueno de lo malo. Mucha gente sabe distinguir y aun así violan la ley, pero también debe saberse que esas personas no fueron educadas con valores o no tuvieron buenos ejemplos. También existen aquellas personas que delinquen por necesidad o por ser obligados a hacerlo. Queda claro que, si una persona en reclusión recibe el tratamiento adecuado, tiene mayores oportunidades para una buena reintegración a la sociedad y evitar una reincidencia.

En los Centros de Readaptación Social para personas adultas, los internos han delinuido por diversos motivos, de los cuales pareciera que desconocen la consecuencia de sus actos, imaginemos lo que pasa con adolescentes. El artículo 18 constitucional crea un:

Sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

El sistema antes señalado garantizará los Derechos Humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, solo podrán ser sujetos de asistencia social. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En esta edad, las y los adolescentes se encuentran vulnerables, entre cambios psicofisiológicos, emocionales, de incompreensión en familia, de quizá necesidad económica, carecen de educación en algunos casos, entre otros.

Si un adulto en ocasiones no sabe y no mide sus acciones, un adolescente mucho menos. Cuántos adultos no ingieren alcohol y conducen vehículos automotores a pesar de ir contra reglamentos de tránsito. Por buscar justificaciones diremos que un menor podría cometer ilíciti-

tos porque desconoce el alcance de sus actos, porque desconoce la ley, porque no fue educado con valores, porque repite patrones, porque su grupo de ‘amistades’ lo obligan para encajar con ellos, porque los manipulan, y la lista sigue. Si un adulto no mide sus alcances, mucho menos un adolescente.

Pero no se trata de buscar pretextos o justificaciones a las acciones de un adolescente, que lo llevaron a reclusión, sino el poder aplicar lo que la misma ley señala: readaptarlo, educarlo, para que al momento de que obtenga su libertad esté en condiciones de incorporarse satisfactoriamente tanto a su familia, como a la sociedad.

En el CIEPA en el estado de Puebla, se realizan los protocolos de ingreso y permanencia, se les crea un plan individualizado con la intención de cumplir con ese proceso educativo y de readaptación, pero la duda es: ¿reciben la educación inclusiva, equitativa, integral y de excelencia que marca nuestra Ley suprema?, ¿realmente cuentan con actividades que cumplan con los planes de estudio que mencionamos con anterioridad, así como con las materias académicas?

En primera instancia, al ser un centro de internamiento, tiene la obligación de cumplir con todo lo señalado por la Constitución y Legislaciones que no solo incluyen sus derechos a una educación integral, sino que cumplan con la infraestructura diseñada para que las y los adolescentes puedan en su estancia, cumplir con ese plan individualizado que les ayudará a la readaptación y reintegración a la familia y sociedad.

Cabe señalar que debido a la emergencia mundial pandémica que nos llevó a un encierro y por la que tuvimos muchos enfermos e incluso fallecidos, el difunto exgobernador del estado de Puebla, Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, al tener un exceso de contagios de COVID-19 dentro del Centro de Readaptación del Estado de Puebla (CERESO), decide trasladar a los adolescentes internados en el CIEPA a un área del CERESO, misma que se encuentra separada del área principal, y las instalaciones del CIEPA se ocuparían como hospital COVID.

Incluso, en el Diagnóstico Estatal de Supervisión Penitenciaria (DESP) 2021, realizado el 11 de julio de 2022, por personal de la Comisión de los Derechos Humanos de Puebla (CDHP), acudió a las instalaciones del CIEPA, para entrevistar al Jefe de Grupo de Seguridad y Custodia de dichas instalaciones y en su informe nos dice a la letra que:

El día 25 de mayo de 2020, el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, determinó el traslado temporal de los adolescentes que hasta ese entonces se encontraban privados de la libertad, a unas instalaciones habilitadas para su estancia en el CERESO, esto derivado de la implementación del “CIEPA, habilitado como Hospital COVID-19”. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, 2021, p. 25).

De dichas visitas se concluyó lo siguiente:

- Inexistencia del área psiquiátrica en la integración del CTI.
- Al momento de la visita, personal de la CDHP, documentó la ausencia de personal de las áreas técnicas en las instalaciones, puesto que solo se encontraba presente personal de seguridad y custodia y el médico, pues el restante estaba en las instalaciones originales del CIEPA.
- Se reitera lo señalado en el DESP emitido para el año 2021, en el sentido de que, a fin de garantizar una debida atención a los adolescentes que habitan dicho centro, resulta necesario regresar a las instalaciones anteriores del CIEPA, en cuanto las condiciones de la pandemia, así lo permitan.¹²

Debido a lo antes expuesto, se regresan a las y los adolescentes en reclusión al CIEPA, pero, antes de ello, también por órdenes gubernamentales, se dividieron las instalaciones del Centro Especializado Para Adolescentes. Dicha división consiste en literalmente separar una parte de las instalaciones, debido a que trasladaron a reclusos del CERESO de la tercera edad y en la parte restante, se regresaron a los adolescentes en reclusión.

Es por lo antes expuesto que se logra entender que ya no se cuenta ni con la infraestructura adecuada, pues de cierta forma al dividir las instalaciones, hay menos espacios para realizar las actividades tan solo

¹² Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria del Estado de Puebla, (Año 2021), p.26

de educación física de los internos adolescentes. Tampoco se cuenta con el personal adecuado para dar esa educación integral.

De cierta forma, la infraestructura no cuenta con los espacios adecuados, por lo que no se permite que haya actividades deportivas, talleres o tecnologías; por lo mismo, tampoco se puede tener al personal necesario que le dé seguimiento al plan individualizado y al no contar con lo antes señalado, no tienen una educación integral como cualquier adolescente de su edad. No cuentan con un docente ni toman clases escolares como los demás. Ellos reciben su paquete o material escolar, y deben aprender por sus propios medios mediante un mecanismo autodidacta. Si bien es cierto se les otorga educación, no es la forma adecuada. Siendo adolescentes, se les dan los libros del Instituto Educación para Adultos.

El interés superior de niñas, niños y adolescentes es un principio de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que busca se proteja y otorgue mayor satisfacción de cada necesidad que presenten las niñas, niños y adolescentes. Su aplicación exige un enfoque basado en derechos que garantice no solo el respeto y protección a su dignidad, sino también su integridad física, psicológica, moral y espiritual.

“Todos los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos (federal y locales) tienen la obligación de tomar en cuenta el interés superior como una consideración primordial”,¹³ tal y como lo expresa nuestra Ley suprema en su artículo 4:

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. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4).

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990, sin embargo, fue hasta 2011 que incorporó el principio del interés superior de la niñez en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, claramente se especifica que el principio que nos ocupa menciona a niños, niñas y adolescentes, sin excluir u olvidar a aquellos que se encuentran en reclusión. También queda claro que el Estado debe garantizar que se cumpla con cada necesidad que presenten, tal y como es su derecho a una educación integral, que incluya dentro del desarrollo de la misma, actividades que lo ayuden en obtener una readaptación y como auxiliares de este proceso, por ejemplo, la educación física que, a pesar de ser obligatoria dentro de un plan de estudios escolar, no se aplica en el CIEPA. También debe incluir las artes y los talleres, entre los que se encuentra la tecnología.

Si bien es cierto que la Ley especifica las condiciones en las que debería encontrarse las y los adolescentes en reclusión, y que de igual forma el Estado debe garantizar que no se violenten los derechos del menor y dar prioridad al interés superior del menor, las condiciones en las que en la actualidad se encuentran no permite que se lleve a cabo dicha educación integral.

La inconstitucionalidad en la que recae el Estado es injustificable por cuanto hace a la carente infraestructura debido a la integración de los reclusos adultos mayores en una parte del CIEPA, por mucho que estén completamente aparte de las y los adolescentes en reclusión. Se concluye que carecen de la infraestructura adecuada para una correcta educación integral, sin que puedan tener las actividades físicas o talleres pertinentes que puedan ayudar a su readaptación.

Es una carencia que va desencadenando las deficiencias que perjudican todo un proceso de enseñanza, de convivencia, de readaptación, de reintegración familiar y reinserción social. Esto implica que no podrá cumplir con los lineamientos estipulados en las leyes antes señaladas y, por ende, no se está cumpliendo con la prioridad del interés superior del menor.

Las y los adolescentes en reclusión no pueden tener una verdadera readaptación con estas condiciones. Se puede decir que no tienen un

acompañamiento adecuado que vaya de la mano con el seguimiento psicológico o actividades grupales con trabajo social, actividades físicas, iniciación al arte y mucho menos tecnología.

4. Planteamiento de un tutor educativo como acompañamiento integral

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero, indica lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado-Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior”¹⁴; de igual forma se hace hincapié en que “Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica”¹⁵.

De la misma manera, dice que “El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos”¹⁶. Dentro del área académica, hace mención que en los planes y programas de estudio deben incluir la tecnología, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, entre otras, pues son parte fundamental para el desarrollo de las y los adolescentes en reclusión.

Se indica que la educación, en su carácter, “Será equitativo, para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas”¹⁷. Además, expone que “Será inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación”¹⁸; en específico, dentro de su inciso h) se menciona que

14 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917), artículo 3º, p. 5.

15 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917), artículo 3º, p. 5.

16 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917), artículo 3º, p. 5.

17 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917), artículo 3º, p. 6.

18 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917),

“Será integral, educará para la vida, con el objeto de desarrollar en las personas capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar.”¹⁹

En su último inciso indica que “Será de excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad”²⁰.

Basta con comprender el artículo tercero constitucional, en relación con el artículo cuarto y décimo octavo, que aportan la información adecuada para entender la importancia de garantizar los derechos de las y los adolescentes en reclusión.

Analizada la información antes mencionada, no queda de otra más que implementar los mecanismos necesarios que aporten a los adolescentes reclusos la educación integral que necesitan para su readaptación. Por ello, se propone un tutor educativo. Para comprender un poco más su función, empecemos por hablar un poco sobre este concepto y la educación. La tutoría

Equivale a una orientación a lo largo de todo el sistema educativo para que el alumno se supere en rendimiento académico, solucione sus dificultades escolares y adquiera hábitos de trabajo y estudio, de reflexión y convivencia social que garanticen el uso de la libertad responsable y participada.” (Santana Vega, 2003, p. 163).

Dentro del área de educación, existen orientadores y asesores educativos, pero también existe la figura de tutor, que es quien lleva a cabo la tutoría antes señalada. Un tutor en el área educativa es aquel que da acompañamiento escolar. Los tutores abarcan todos los niveles educativos, desde educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior e incluso posgrado.

artículo 3º, p. 7.

19 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917),

artículo 3º, p. 7.

20 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (5 febrero 1917),

artículo 3º, p. 7.

Ahora bien, diferenciemos entre el orientador, el asesor y el tutor:

- Un orientador educativo es aquel que puede apoyar al alumnado a estudiar y a tomar decisiones adecuadas dentro de un área profesional. Les realizan exámenes de orientación, de perfiles y todo aquello que les aporte a tomar la mejor decisión para su vida profesional. Es decir, es un

Conjunto de conocimientos, metodologías y principios teóricos que fundamentan la planificación, diseño, aplicación y evaluación de la intervención psicopedagógica preventiva, comprensiva, sistémica y continuada que se dirige a las personas, las instituciones y el contexto comunitario, con el objetivo de facilitar y promover el desarrollo integral de los sujetos a lo largo de las distintas etapas de su vida, con la implicación de los diferentes agentes educativos (orientadores, tutores, profesores, familia) y sociales. (Vélaz de Medrano, 1998, pp. 37-38).

- Un asesor se encarga del orden del grupo y apoya con cuestiones administrativas como es la entrega de boletas, hablar con los padres en caso de reprobación, inasistencias, entre otros.

El tutor, al encontrarse en un plantel escolar, es responsable de la seguridad y aprendizaje del alumno; es el caso del personal docente. Pero existe una figura que, a pesar de la importancia de su función, no cuenta con una definición como tal, por lo cual, en este momento, conceptualizaremos al tutor educativo conforme a su desempeño y función:

Tutor educativo: persona que cumpla con el perfil de tutor y que realice acto de acompañamiento escolar al alumnado que curse desde educación inicial, educación básica (preescolar, primaria y secundaria), media superior, superior o posgrado, con la finalidad de detectar cualquier problemática que puede ir desde lo académico, conductual, psico-social, emocional, social, hasta lo familiar, y que impida su crecimiento académico al verse afectado, para que de esta manera, pueda ser canalizado previo consentimiento de los padres si es necesario (menores de edad); de esta forma, se podrá evitar su reprobación, deserción escolar. De igual forma, puede detectar aquellas habilidades sobresalientes que puedan ser canalizadas para que su desempeño mejore aún más.

En un inicio, la función del tutor surge con la intención de evitar el rezago educativo, la deserción escolar y disminuir el índice de reprobación. Posteriormente, mediante estudios de las y los alumnos afectados, se pudo detectar que las problemáticas escolares que presentaban, la mayoría de las ocasiones eran por problemas en su entorno familiar, escolar, social, vicios, embarazos, por señalar algunos. Esto les causaba distracción y, por ello, dejaban de cumplir e incluso los llevaban no solo a la reprobación, sino a la deserción escolar.

Dentro de la función educativa, se realizan diversos pasos que comienza con un diagnóstico inicial, que en su mayoría consta de una entrevista de inicio o en su defecto se aplica en cuanto el alumno presente algún síntoma o señal. Esta tiene por objeto el detectar alguna problemática, deficiencia e incluso alguna habilidad destacada, con la finalidad de canalizar con grupos especializados, para que ayuden a su mejoría escolar o destacar las habilidades que presente. Cabe señalar que, si el alumno es menor de edad, para realizar la canalización, deberá contar con el consentimiento del padre, madre o tutor legal. Para llegar a este punto, la escuela deberá, ante todo, reunirse con el padre, madre o tutor legal, directivo escolar, psicólogo escolar, docente que en este caso es el tutor educativo; así se platica en conjunto de la problemática o habilidad. Posteriormente, se realiza un Plan de Acción Tutorial, que consiste en llevar desde un inicio un expediente. El Plan contiene esas acciones sistemáticas y planificadas, que pueden ser a mediano y largo plazo.

Una canalización depende de la problemática o habilidad que presente el alumnado; para una mejor comprensión, se presenta el siguiente ejemplo:

- Suponiendo que se trata de un alumno de primer año de bachillerato de quince años, sexo masculino, con problemas actitudinales dentro de la escuela, con problemas de reprobación y al que se le detecta un problema de drogadicción, específicamente de marihuana, misma que le fue encontrada por estar fumando dentro del bachillerato en el que se encuentra estudiando. Visto lo anterior, es presentado ante la dirección escolar y se llama a su casa para que se presente la madre del alumno, quien fue la persona que quedó como responsable. Estando presente la madre de

familia, la directora, el tutor educativo, el alumno y la psicóloga, se presenta la problemática, la evidencia y se le pide al alumno que nos diga qué sucede o qué lo orilló a esa conducta. Se le da intervención a la psicóloga que previamente ha hablado con el alumno y sugiere tratamiento psicológico al inicio individual y posteriormente en familia. El tutor educativo, por su parte, realiza algunas invitaciones para que el alumno pueda ser canalizado al psicólogo y a algún centro de salud para que reciba pláticas de prevención de adicciones, señalando que debe haber un control de citas y de informes que indiquen el avance del adolescente. Por otro lado, se le invita al alumno a seguir estudiando y a los docentes se les solicita crear un plan de regularización en caso de ser necesario. Se crea un cronograma para ir monitoreando el avance del adolescente.

Muchos pensarán que estos mecanismos de apoyo no funcionan, pero el llevarlo a la práctica ha dado muchos frutos. En uno de los casos, el alumno que presentó problemas de consumo y compra-venta de drogas fue canalizado y terminó su bachillerato, siguió sus estudios a nivel superior e incluso obtuvo una beca deportiva. Este es solo un ejemplo de un alumno que pudo cambiar el rumbo de su vida.

Si un alumno que se encuentra en libertad, con todos los vicios que hay en su entorno, ha logrado un cambio en él, dejando un vicio que pudo haberlo frenado en sus metas profesionales y personales; apoyado tanto de la escuela como de su madre, en este caso, pues imaginemos si lo aplicáramos en un CIEPA, donde no tiene acceso a vicios externos, lo cual facilitaría su tratamiento de educación y readaptación. Al encontrarse recluido, dentro de su plan individualizado, se busca que crea en él, que vea que hay segundas oportunidades y que puede aprender de sus errores, para que aproveche las oportunidades que se le brindan. Entonces, se deben recordar las diversas legislaciones y tratados internacionales, así como convenciones en las que se destaca el interés superior del menor, así como los derechos a los cuales es acreedor sin importar su reclusión. Una vez estando en libertad, se canaliza al alumno mediante la debida intervención del tutor educativo, tanto el tutor en mención como

el padre de familia, directivo, psicólogo y docente, mediante un trabajo de equipo, aportan según sus perfiles para que el alumno se fortalezca y siga adelante, y para crezca emocional, física y socialmente, mejorando con ello su nivel educativo, con una visión que lo ayude a seguir profesionalizándose. En conclusión, se busca “conseguir un desarrollo integral y armónico del alumno que le permita dar respuesta a las necesidades y situaciones de carácter personal, educativo y profesional que se va encontrando a lo largo de su vida” (Álvarez, 1996, p. 83).

Tal y como lo señala el reglamento del CIEPA del 2022, debido a una recomendación hecha por la Comisión de los Derechos Humanos, a las y los internos al ingresar les elaboran un plan individualizado que consta de las recomendaciones de cada experto que integra el comité que conforma este CIEPA. Cada elemento procura implementar los mecanismos necesarios para cumplir con el objetivo según su perfil. Después de un determinado periodo, se reúnen para compartir y trabajar en un tipo colegiado y discutir los avances, retrasos o estancamientos que presente en reclusión. En este momento se decide ha tenido un progreso de readaptación, pero si lo vemos desde esta perspectiva, ¿quién lleva el control de lo presentado?, ¿quién decide el orden de prioridad del plan individualizado?, ¿quién se hace cargo de la readaptación como tal?, ¿quién decide si se cumplió con lo solicitado dentro del plan individualizado y que a su vez cumpla con la visión que se tuvo al dictarse la sentencia?

Es aquí donde entraría el tutor educativo, pues se dedicaría a dar ese acompañamiento a todo el plan individualizado, junto con psicología, trabajo social, medicina, pedagogía y los demás integrantes. Podrá analizar si esos avances presentados han servido o si se deben implementar otras estrategias, si se cumplió con las metas establecidas en el inicio y en el tiempo estipulado; todo esto visto desde un ámbito educativo y, por supuesto, dando la intervención debida a las áreas de mayor relevancia, como es la psicología y, obviamente, previo estudio de los aportes de los otros integrantes, con la finalidad de cubrir las necesidades que vayan surgiendo para poder readaptar en su totalidad a las y los menores en reclusión. Cabe señalar que también se estará dando acompañamiento a las actividades físicas, artísticas y tecnológicas a las que tiene derecho y que por causas ajenas al sistema educativo no pueden llevarse a cabo.

El tutor educativo tendrá como principal meta dar acompañamiento en reclusión y velar por sus intereses, visto desde un punto educativo, para que pueda dar solución a todo aquello que impida que se cumpla con una educación integral a través de las armas necesarias para una debida integración social. Siempre se ha dicho que es un trabajo en equipo y, en este caso, el tutor que es el Estado debe también buscar ese beneficio educativo que les ayude a buscar una calidad de vida mejor a la que tenía.

Si bien es cierto que dentro del CIEPA se cuenta con un pedagogo, según los informes de la Comisión de Derechos Humanos, las y los adolescentes en reclusión no cuentan con estudios acorde a su edad, por lo que el pedagogo sí necesita un apoyo educativo, que bien se puede conseguir mediante la Secretaría de Educación Pública. El apoyo que pueda brindar conocimiento y actividades como lo son las físicas, consistentes en el deporte; las artes, entre las que deben incluir preferentemente la música; y los talleres, entre los que debe destacar la tecnología.

La prioridad es reivindicar, reintegrar, readaptar y evitar la reincidencia de las y los menores en reclusión, tomando como eje principal el enfoque del tipo de educación y recuperación de valores para que, al salir de su condena, eviten recaer o cambiar completamente su vida.

Si se pregunta ¿en qué se beneficia no solo una institución pública, sino el Estado completo? diría que en todo. Las y los menores tienen derecho a una educación integral conforme a su edad, y esto queda en claro conforme a lo establecido en los ordenamientos legales antes señalados. En el caso de las y los menores en reclusión, no se recibe una educación integral, ya que se les instruye mediante la educación abierta que otorga el Instituto de Educación para Adultos, quizá debido al faltante de personal para implementar la educación que la misma ley señala como obligatoria, pero cómo se puede exigir docentes, si ni siquiera hay infraestructura.

El CIEPA no tendría que realizar tanta gestión ante la Secretaría de Educación Pública (SEP) ni realizar una búsqueda de recursos exhaustiva para poder apoyar este proyecto, pues estas acciones pueden correr por parte del tutor educativo, quien deberá realizar las gestiones pertinentes; dentro de ellas se encuentra la de solicitar este personal docente faltante.

Esto debe estar antecedido al estudio del personal con el que se cuenta en la SEP. En caso de haber horas sobrantes en parte de los centros de trabajo, se puedan orientar a este fin, es decir, esas horas que no se estén dando en escuelas oficiales pueden darlas en el CIEPA. De igual forma, se pueden realizar convenios con escuelas especializadas en formación docente, como lo son las normales, para realización de prácticas profesionales o proyectos de investigación, logrando además un doble beneficio para la SEP: cubrir los requerimientos educativos de las y los menores en reclusión, aportando de forma muy importante en su readaptación social, y dar espacios a las y los docentes en formación para culminar su preparación profesional.

Como se puede ver, es un proyecto ambicioso, pero no imposible, tomando en consideración que, si la revisión por autoridad judicial en la cual se toma la decisión de que siga recluso o no, es en aproximadamente seis meses desde su ingreso, pues bien se puede contar con ese apoyo de colaboración para contribuir con la parte educativa y de conocimiento.

Por cuanto hace al deporte, se puede decir que es parte fundamental para el desarrollo de las y los adolescentes, y una forma de adquirir hábitos sanos que los ayuden a aumentar su autoestima, trabajar en equipo, volverse competitivos sanamente, controlar su ira y todos los beneficios que la educación física implica.

De igual forma pasa con la música o las artes, pues es una forma de sensibilizar y de sacar parte de todo aquello que cargan en reclusión, canalizándolo mediante el arte. Por cuanto hace a los talleres, es importante que aprendan cualquier oficio que los ayude a subsistir en caso de salir y no poder o querer estudiar, pues cada quien armará su propia visión y camino de vida, pero se les pueden brindar las armas necesarias para obtener un mejor empleo y qué mejor que la tecnología en este mundo que está siendo globalizado.

Para llegar a este proyecto e iniciativa de instaurar un tutor educativo dentro del CIEPA, primero se analizaron los avances que se han tenido con las y los adolescentes en libertad, es decir, quienes tuvieron un tutor educativo y que, al necesitar el apoyo, se les brindaron las canalizaciones pertinentes, cambiando desde conducta hasta metas en la vida personal. Hemos tenido la fortuna de que un menor con problema

de drogadicción se recuperó y hasta obtuvo una beca universitaria.

Impulsarlos a seguir creciendo profesionalmente, ya sea estudiando o laborando de una forma digna y honesta, es la finalidad de esta visión futura de un concepto de apoyo integral y crecimiento personal. La finalidad es dar una oportunidad de vida para las y los menores que tomaron una mala decisión y, por otro lado, prevenir que otros caigan en reclusión por acciones que se pueden evitar a tiempo. Repito una cita antes mencionada y que nos puede ayudar a apreciar el trabajo que presento:

Equivale a una orientación a lo largo de todo el sistema educativo para que el alumno se supere en rendimiento académico, solucione sus dificultades escolares y adquiera hábitos de trabajo y estudio, de reflexión y convivencia social que garanticen el uso de la libertad responsable y participada (Santana Vega, 2003, p. 163).

Fuentes

Álvarez, M., Álvarez G. B., R. (1996). *Manual de orientación y tutoría*, Barcelona, Praxis.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/JusticiaJuvenil.pdf>

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.(2021). *Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria del Estado de Puebla*. Disponible en <https://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/DESP2021%20%28002%29.pdf>

Comisión de Derechos Humanos (s. f.) *Manual de supervisión*. Disponible en <https://www.cdhpuebla.org.mx/pdf/ceresos2014/CIEPA.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2018). *El interés superior de niñas, niños, y adolescentes, una consideración primordial*. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez_familia/Material/cuadri_interes_superior_NNA.pdf

- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2019). *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que Infringen la Ley Penal de la República Mexicana*. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/201905/ADOLESCENTES-INFORME-ESPECIAL-2019.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2023). *Informe especial sobre las condiciones que viven las personas adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal en los Centros de Internamiento*. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/202307/IE_Adolescentes_Centros_Internamiento.pdf
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf
- Convención sobre los Derechos y sus tres Protocolos Facultativos. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/571/file/CDN.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/>
- Ley Federal de Justicia para Adolescentes. Disponible en <chrome-extension://efaid-nbmnnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www.cndh.org.mx/doctr/2016/jur/a70/01/jur-20170331-lf38.pdf>
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>
- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNSIIPA.pdf>
- Reglamento del Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes del Estado de Puebla. Disponible en https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Reglamento_del_Centro_de_Internamiento_Especializado_para_Adolescentes_del_Estado_de_Puebla_T2_29072022.pdf
- Santana Vega, L. (2003). *Orientación educativa e intervención psicopedagógica. Cambian los tiempos, cambian las responsabilidades profesionales*, Madrid, Pirámide.
- Veláz de Medrano U. (1998). *Orientación e intervención psicopedagógica. Concepto, modelos, programas y evaluación*, Málaga, ALJIBE.

Persecución Política y Exilio Político

Political persecution and political exile

Fabián Gómez Hernández^{21*}

Resumen

La Persecución Política es un fenómeno político y social que ha existido desde que el ser humano lucha por el poder y se ha dedicado a conquistar países y someter a sus semejantes por medio del uso de la fuerza o con la inteligencia. Se ha recrudecido porque antes exiliaban a la persona y hoy le arrebatan la vida.

Se ha perfeccionado la forma de perseguir a sus enemigos con el uso de las instituciones públicas y los medios de comunicación; generalmente, en la actualidad, este lamentable fenómeno es realizado con la fuerza del Estado y las instituciones que lo conforman.

No hay régimen político en donde no haya Persecución Política y lamentablemente no existe mucha bibliografía a nivel de investigación académica al respecto, para explicar las secuelas que deja este fenómeno social. Las obras de Hannah Arendt, Emilio Gentile y David D. Roberts, entre otras, ilustran sobre el abuso de los gobiernos despóticos y con perfil de autoritarios.

El humano está dispuesto a derramar la cantidad de sangre necesaria si cumple su objetivo para controlar países y continentes enteros. Parece que su misión principal en el mundo es someter a sus semejantes para imponer ideologías, cultura y economías que le permita tener controlada al resto de la humanidad.

Hay Estados que se presumen como democracias, en donde los gobiernos utilizan el aparato de poder como medio de control y represión ciudadana. Parece que no han servido las críticas de grandes pensadores como Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, quienes critican severamente a los gobiernos autoritarios.

²¹ * Fabián Gómez Hernández. Es licenciado en Comunicación y maestrando en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

¿Hacia dónde va el ser humano que busca el poder por el poder sin importar lastimar a sus semejantes? ¿Qué clase de gobernantes despóticos nos falta ver para entender lo grave que es un gobierno que ejerce persecuciones?

Este es un breve ejercicio de investigación y opinión académica que permite definir lo que es la Persecución Política, sus causas, los daños que ocasiona, los involucrados y lo que ha sucedido en México al respecto.

Palabras clave: Persecución Política, Exilio, Poder, Terror, Represión, Humanismo, pública.

Abstract

Political Persecution is a political and social phenomenon that has existed since man has struggled for power and has dedicated himself to conquering countries and subduing his fellow men through the use of force or intelligence. It has worsened because before they exiled the person and today they take their life.

Man has perfected the way of persecuting his enemies with the use of public institutions, the media and, generally, today this unfortunate phenomenon is carried out with the force of the state and the institutions that make it up.

There is no political regime where there is no political persecution and unfortunately there is not much bibliography at the level of academic research on the subject, to explain the consequences left by this social phenomenon. The works of Hannah Arendt, Emilio Gentile and David D. Roberts, among others, illustrate the abuse of despotic and authoritarian governments.

Man is willing to shed the necessary amount of blood if he fulfills his goal of controlling entire countries and continents. It seems that their main mission in the world is to subjugate their fellow human beings in order to impose ideologies, culture and economies that allow them to control the rest of humanity.

There are States that are presumed to be democracies, where governments use the apparatus of power as a means of control and citizen repression. It seems that the criticisms of great thinkers such as Hobbes,

Locke, Montesquieu and Rousseau, who severely criticize authoritarian governments, have not been helpful.

Where does the human being go who seeks power for power's sake without worrying about hurting his fellow human beings? What kind of despotic rulers do we need to see to understand how serious a government that carries out persecutions is?

This is a brief exercise of research and academic opinion that allows us to understand the definition of what Political Persecution is, its causes, the damages it causes, those involved and what has happened in Mexico in this regard.

Keywords: Political persecution, Exile, Terror, Repression, Humanism and Republic.

Sumario:

1. Persecución Política y Exilio 2. Actores que participan en la Persecución Política 3. Definición de Persecución Política 4. Causas de la Persecución Política 5. Daños que deja la Persecución Política 6. México y sus perseguidos políticos 7. El exilio, otra forma de Persecución Política 8. El autoritarismo y sus miembros. Conclusiones. Fuentes.

1. Persecución Política y Exilio

Desde que el humano descubrió el valor e importancia de poseer y ejercer el poder político, jamás ha detenido su ambición y desenfrenada locura por dominar el mundo y las poblaciones a las que invade y pertenece. No le ha importado incluso morir en el intento ni destruir el mundo en el que vive. Menos le ha frenado cometer crímenes de lesa humanidad, genocidios o aniquilar pueblos enteros para imponer su fuerza. No le ha importado asesinar ancianos, mujeres o niños, ni profanar zonas sagradas. No le importa hacer eso, de lo contrario, no se explica el invento de las armas nucleares o de destrucción masiva que ya se ha atrevido a utilizar y cuya amenaza es la peor para la humanidad.

El matar a un ser humano por poder es en sí un acto deplorable que se disfraza de un acto de justicia cuando se trata de la conquista por te-

rritorio y en ocasiones por la aplicación de la ley. Pero el humano es capaz de matar por poder, de liberar o juzgar, dominar, explotar, imponer, esclavizar, morir o vivir (Alarcón, 1994, pp. 25-26).

Ha pervertido todo: la justicia, la verdad, la bondad, el conocimiento, la honestidad, la igualdad, la religión, las relaciones sociales, el orden, el arte, el amor, la amistad, la lealtad y el humanismo en general. Pero antes de pervertirlo, lo creó. La sangre ha sido la principal invitada en cada una de las guerras desatadas a través de la historia de la humanidad. Le sigue la destrucción y después las injusticias.

Para tratar de entender el inicio de la Persecución Política, en *La República* se explica la tiranía con la que actuaron los treinta magistrados electos tras la caída de Atenas, los cuales fueron considerados tiranos que instauraron un régimen de terror, desapareciendo y eliminando a sus enemigos y apropiándose de los poderes del Estado (Platón, 2012, p. 15).

Desde esa época, año 309 aC, la perversión política ha ido en aumento y nada se hizo para frenarla; hoy es demasiado tarde y el humano ha perfeccionado castigos y torturas en contra de las víctimas de la Persecución Política. Muchos creyeron que, con la creación de las leyes romanas y su gran imperio, habría un perfecto modelo de convivencia social basado en la aplicación de las mismas leyes, pero se equivocaron. A lo largo de la historia de Grecia y Roma, han quedado huellas de las luchas por el poder político, a través de todo tipo de atrocidades: desde una simple amonestación, hasta arrebatarle la vida a sus opositores. La historia ha sido un importante instrumento para conocer a detalle lo sucedido, gracias a quienes han tenido la valentía de exhibir la forma en que los gobernantes persiguen salvaje y despiadadamente a sus enemigos.

El imperio romano es el gran ejemplo del inicio de la degradación social y la desmedida ambición que convirtió a sus gobernantes en seres crueles que cometieron atrocidades inimaginables. No hubo un César que no traicionara por poder político y que no ordenara perseguir a sus detractores; menos uno que no cometiera persecución en contra de sus gobernados, pero su principal triunfo después de extender su imperio era presumir el número de muertes que acumulaba tras cada batalla. Desde la primera dinastía de la Roma imperial que encabezaron Cayo Julio César, hasta Nerón Julio César, pasando por Augusto, Tiberio, Ca-

lígula y Claudio, todos los Césares se persiguieron con odio y rencor. El prestigiado filósofo y catedrático José Manuel Roldán, en su obra *Césares*, describe la forma en que ellos acabaron con sus gobiernos y la constante persecución a la que sometían a quienes consideraban opositores. La persecución entre ellos fue una constante. Lo menos que ordenaban era asesinar a sus detractores, a su familia y despojarlos de sus pertenencias en general (2015, pp. 90, 97, 222, 297, 367 y 438).

La locura por ser traicionados acabó con aspectos básicos del ser humano que han degradado a sociedades completas al grado de llegar a lo que hoy somos como sociedad: una en proceso de descomposición humana, inmoral, irracional, convenenciera, materialista y pre-dispuesta a la traición.

Nadie se salva de ser perseguido si aspira a conquistar un imperio, pueblo o región. Ni Jesucristo, el hijo de Dios, se salvó de la persecución brutal y los castigos a los que fue sometido. Reyes, reinas, zares, gobernantes, líderes empresariales, académicos, políticos, militares, líderes obreros, insurgentes e incluso los mismos dictadores, en algún momento de su vida han sido perseguidos políticos. No importa el tiempo, lugar, ni hora, son cíclicos los fenómenos sociales, pero es la misma especie humana la principal impulsora de este fenómeno social. Los Romanov, considerados los últimos zares de la poderosa Rusia que tuvieron en su poder durante 300 años ese imperio, fueron obligados a dejar el poder, perseguidos y sometidos a intensas presiones psicológicas y torturas físicas por los Bolcheviques.

La Historia y las Ciencias Políticas dan amplios conocimientos y hechos sobre lo que ha ocurrido en la humanidad al respecto. Unos son más exagerados y otros más sangrientos, pero la sombra de la persecución política siempre está latente.

México es ejemplo de esa barbarie política que se ha perfeccionado con el uso de las instituciones y la manipulación de las leyes. La persecución política es un fenómeno que tiene características que no pasan desapercibidas: principalmente utiliza los recursos humanos, materiales y tecnológicos de las instituciones públicas, para disfrazar los delitos que ordena el titular del Poder Ejecutivo o gobernante en turno. Es tal la gravedad del problema que este fenómeno político siempre viene

acompañado de violencia, acoso, intimidación, despojo de propiedades, intolerancia y destrucción de la misma vida de los críticos u opositores, por parte del gobernante que tiene evidentes acciones de autoritarismo.

2. Actores que participan en la Persecución Política

Dos son los principales personajes que participan en la persecución política: el persecutor y el perseguido. Otros actores son los ejecutores y cómplices de los delitos.

El persecutor es aquel personaje que detenta un poder público, llámese presidente de la república, gobernador, monarca, tirano o dictador. Todos tienen un poder ilimitado de sus funciones y atribuciones, y cuando llegan al poder es común que persigan a sus adversarios o a quienes les disputaron el poder político en elecciones constitucionales o en guerras.

El otro personaje importante en la persecución política es el perseguido o víctima, el cual se caracteriza por ser un férreo crítico, detractor u opositor del régimen en turno. Recientemente, la figura de perseguido político se da también en aquel exfuncionario que fue parte del grupo gobernante y que presuntamente cometió diversos abusos en el uso y manejo de los recursos públicos en cierto periodo de gobierno, o simplemente operó políticamente en contra del grupo triunfador.

Cualquier perseguido político queda totalmente desprotegido ante la violencia a la que es sometido, ni la ley ni gracia existen para él y su familia, amigos y colaboradores cercanos. Muchos perseguidos políticos conocen lo que son las leyes no escritas de la persecución política y entienden cuando reciben avisos sobre las carpetas de investigación que les inician, se autoexilian o esconden; otros, los que se atreven a desafiar al persecutor, quedan desprotegidos, son aprehendidos y sufren problemas que los lleva a perder su salud física y emocional, verdaderos suplicios como en el medievo con una economía de castigo moderna (Foucault, 2019, p. 119).

3. Definición

Ofrezco a continuación las siguientes definiciones con base en el empirismo obtenido en mis actividades profesionales y lecturas académicas:

Persecución política es el conjunto de acciones que se realizan desde el poder público (gobierno), para castigar, reprimir, intimidar y encarcelar a individuos que son críticos, rebeldes y muestran diferencias ideológicas ante el gobierno y gobernante en turno. Es siempre ilegal, viola los Derechos Humanos de los perseguidos y en ocasiones el gobernante utiliza la cárcel como el principal instrumento de castigo en contra de sus opositores con el apoyo y manipulación de los recursos materiales y humanos de las instituciones.

La persecución política también se utiliza para exterminar y desaparecer a grupos políticos que ejercieron y disputan el poder al gobernante y grupos políticos en turno. El humano ha perfeccionado esa cacería humana disfrazada de justicia. En países dictatoriales y totalitarios como Irán, Irak, Rusia y Cuba. La muerte es lo inmediato a la persecución política.

Una definición adicional localizada en la red o ciberespacio, en la enciclopedia digital denominada Economipedia, establece que “quienes realizan persecución política son aquellos gobernantes de países que ven una amenaza de forma previa. Cuando se pone en riesgo la organización del Estado o el puesto de sus gobernantes. Por ello, toman las medidas para perpetuarse en el poder” (2023, s. f.), destacando, la violencia, principalmente.

Entender el significado de persecución política es muy complejo y debe ser analizado desde todas las partes involucradas: desde quien detenta el poder y de quien es víctima o castigado, pasando por familiares, amistades, conocidos y empleados que de una u otra forma son afectados por este fenómeno social que en México ha estado siempre latente, pero se ha observado en cada una de las guerras civiles, dejando como saldo sociedades lastimadas y heridas ideológicamente como lo explican diversos autores en el libro *Nueva Historia de México*, editado por el Colegio de México (El Colmex, 2013).

No importa el régimen político del que se trate, ni siquiera si es un gobierno incluso democrático, ya que en todo el mundo y en todos los

continentes se tienen registrados casos de Persecución Política. Y el continente americano no es la excepción, mucho menos México, país que es ejemplo de esa barbarie política que se ha perfeccionado con el uso de las instituciones y la manipulación de las leyes.

No estamos alejados de lo que ocurre en los países socialistas y comunistas, ni en los que tienen regímenes dictatoriales, consuela saber que no vivimos entre los gobiernos de corte totalitario y eso nos parece suficiente porque nos hemos acostumbrado a ser espiados, oprimidos, perseguidos, acorralados y amenazados por el Estado, por los gobernantes y poderosos.

4. Causas de la Persecución Política

Son varias las causas por las que la persecución política se ha implementado como uno de los castigos más feroces e insoportables para cualquier ser humano. Por increíble que parezca, se habla mucho de este fenómeno social, pero no ha sido tipificado como delito en ningún país. Parece que los gobernantes prefieren evadir su responsabilidad legal y moral para que la historia ni las leyes los juzguen posteriormente.

En el medievo, los castigos eran sangrientos, despiadados, crueles y aberrantes. Pero hoy se han perfeccionado. El manipular la *psique* y llevarla al extremo de la amenaza causa graves efectos en los perseguidos o víctimas. Algunos perseguidos prefieren el suicidio. Desde ese entonces, los persecutores ordenaban destasar a sus víctimas y les mandaban a cortar la cabeza en la guillotina en señal de un ejemplar castigo (Foucault, 2019, p. 24).

La persecución política principalmente se da porque el gobernante quiere aniquilar al grupo político o líderes de ese grupo que le disputaron el poder tras un proceso electoral, cuando se trata de países democráticos en donde se llevan a cabo elecciones, y también en aquellos países cuyos liderazgos terminaron entregando el poder por la vía de las armas, llámese golpes de estado o invasiones. Hayan incurrido o no en actos de corrupción, serán perseguidos políticos de un nuevo gobierno.

También por el uso indebido de las funciones de cada ex servidor público, principalmente aquellos que abusaron desde su posición y come-

tieron diversos delitos como enriquecimiento ilícito y uso indebido del ejercicio de funciones de un servidor público.

Otra causa tiene que ver con la diferencia de opinión y expresiones críticas por parte de los líderes políticos contra el gobernante en turno. Aquí se viola la libertad de expresión a la que tienen derecho las y los ciudadanos que no viven en países comunistas ni totalitarios.

Además, la persecución política se da por un capricho del gobernante para demostrar el poder y control que tiene sobre las instituciones y el personal de estas, sin el menor rubor al tener conocimiento que viola Derechos Humanos.

Scott, en *Los Dominados y el Arte de la Resistencia*, nos hace ver que, muchas veces, dos simples elementos son los que inician la persecución política que ordena un gobernante: el rumor y el chisme, considerados instrumentos valiosos para hacer incluso guerras y persecuciones en contra de pueblos y personas (2010, pp. 173-175); se entiende lo potente que resulta ser un simple rumor o chisme. En esta obra el autor describe la fuerza que contiene un chisme considerado como una técnica que tiene la finalidad de control social y el rumor es una poderosa técnica de comunicación que sirve a intereses muy específicos.

5. Daños que deja la persecución política

Las secuelas y daños que sufre quien padece persecución política son de diversos tipos y muchas veces incuantificables e irreversibles. Se pueden catalogar en diversas formas:

De Salud: quien vive persecución política sufre el deterioro de su ser, cuerpo y mente, jamás volverá a tener la tranquilidad ni paz que algún día disfrutó y el daño a su cuerpo es irreversible, sobre todo el psicológico. Vendrán enfermedades colaterales.

Psicológico: todo aquel ser humano que sufre persecución política registra daños psicológicos graves el resto de su vida, ya sea por el temor a ser asesinado, encarcelado y privado de su libertad, mientras que otros más se flagelan el cuerpo o se cambian el rostro para no ser identificados.

Físico: las personas que padecen persecución política y son capturadas de manera clandestina o recluidas en una prisión sufren todo tipo

de golpizas y en ocasiones pierden miembros de su cuerpo. Sus sentidos (vista, olfato, tacto, gusto y oído) sufren severos daños por las constantes torturas a las que también son sometidos. Casi siempre pierden la vida por el dolor insoportable al que son sometidos o por lo menos pierden los sentidos o partes de su cuerpo.

Económicos: la mayoría de las personas que sufren persecución política registran severos daños en su patrimonio porque muchas veces son intervenidas sus propiedades y congeladas sus cuentas bancarias. Al no tener ingresos fijos por huir de manera constante, se ven limitados a vivir prácticamente en la pobreza, si es que se trata de alguien con escasos recursos económicos y no de exfuncionarios que se hayan robado miles de millones de pesos.

Pérdida de familia: quienes son blanco de persecución política prácticamente pierden a su familia porque tienen que fugarse durante años en los regímenes democráticos o durante el resto de su vida en los regímenes totalitarios y dictatoriales. La pesadilla para las víctimas es eterna.

Identidad: el perseguido político pierde su identidad civil porque debe cambiarse el nombre completo y todos sus datos generales para evitar ser capturado. Pierde incluso su nacionalidad y vive con documentos que tienen nombres falsos.

6. México y sus perseguidos políticos

Cada país tiene a sus propios perseguidos políticos y exiliados, muchos injustamente, pero otros por haber abusado del poder durante décadas o el tiempo que duró su gobierno. Y México no es la excepción. Hay casos representativos del exilio y la persecución política en nuestro país. El dictador Antonio López de Santa Anna tuvo que exiliarse en Cuba el 9 de Agosto de 1855, tras un largo periodo de abusos y crueles asesinatos que ordenó durante su gobierno. El emperador Maximiliano de Habsburgo fue perseguido y fusilado el 19 de junio de 1913, mientras que el ex dictador Porfirio Díaz fue obligado a exiliarse ante el inminente inicio de la guerra civil en México que daría paso a lo que se conoce como Revolución Mexicana, cuyos caudillos también actuaron con fiereza y venganza ante quienes consideraron sus opositores. Todos se traicionaban porque

querían obtener también privilegios de un país que se desangraba con el derramamiento de sangre inocente y eso era aprovechado por los made-ristas, huertistas, carrancistas, villistas, zapatistas, obregonistas, callis-tas, entre otros insurgentes. Todos nuestros grandes héroes nacionales se traicionaban (Garcíadiego, 2013, pp. 547, 554, 555 y 564).

Si se considera el libro *Nueva Historia General de México*, editado por El Colegio de México, se da con las traiciones que se presentaban entre los grupos revolucionarios y los oficiales, incluso en plena construcción del nuevo Estado, en donde fueron asesinados Carranza, Villa y Obregón (Aboites y Loyo, 2013, pp. 596, 603, 609).

Llama la atención que antes de partir a su exilio a Francia, cínicamente, Díaz aseguró que se iba de su amado México porque “deseaba evitar el derramamiento de sangre” (Economipedia, 2023, s. f.). Lamentablemente, las leyes no pudieron juzgar al dictador, quien debe ser considerado no solo un hombre autoritario, sino un verdadero genocida, porque fue responsable de haber ordenado aniquilar la rebelión de los pueblos originarios de Sonora conocidos como yaquis, cuyos miembros fueron perseguidos, reprimidos y asesinados por oponerse a las políticas de expropiación territorial, que permitían a diversas compañías despojar a los miembros de esa comunidad y robarles sus tierras, toda vez que la Constitución Mexicana establecía en su artículo 17 que las tribus errantes y yaquis no gozaban de los derechos de los sonorenses, lo que significaba que las tribus quedaban libres a la explotación, despojo y desprotegidos por la ley.

Tan solo en 27 años, de 1883 al 2010, se calcula que el pueblo yaqui perdió 63 millones de hectáreas ante el abuso de las empresas que mañosamente deslindaron propiedades a favor de vivales y especuladores de tierras. Por cierto, por lo menos mil 500 personas indígenas fueron enviadas al sur del país en calidad de esclavos como animales domesticados a base de golpes y torturas.

El genocidio contra los yaquis debe condenarse enérgicamente desde el Poder Legislativo para declarar públicamente a Porfirio Díaz y su sucesor como verdaderos genocidas. Dice textual el reporte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto a esos lamentables hechos:

“La segregación se intensificó cuando el presidente Manuel González expidió el 15 de diciembre de 1883 la ley de deslinde de terrenos baldíos y colonización. Permitiendo a las compañías deslindadoras despojar de sus territorios a las comunidades yaquis. Usando el concepto “territorios baldíos”, se desconoció la existencia de sus territorios, violando su identidad, propiedad privada y protección ante la ley. Se estima que en el periodo de 1883 a 1910, las compañías deslindaron 63 millones de hectáreas.” (CNDH, 2023, s. f.).

Es difícil entender el comportamiento de seres que le sirven a su país, pero que ni siquiera en la muerte pueden encontrar descanso. La frase que llama poderosamente la atención es la que asegura que “los restos (de Díaz) siguen en el exilio”.

Uno de los exiliados políticos del viejo régimen fue el expresidente Plutarco Elías Calles, fundador del Partido Nacional Revolucionario (después PRI), quien impuso en el año de 1929 como candidato del PNR a Pascual Ortiz Rubio, quien ganó la presidencia de México, pero terminaría renunciando a la misma ante la constante intromisión de Elías Calles, quien se consideraba dueño de los destinos de México.

Tanta era la incumbencia e intromisión de Calles en la política de México que habría de darse un nuevo escándalo con su exilio, cuando el entonces presidente Lázaro Cárdenas obligó al expresidente Plutarco Elías Calles a exiliarse. La historia cuenta que, el 10 de abril de 1936, el expresidente Cárdenas fue personalmente a la casa de Plutarco Elías Calles y lo sacó literalmente en pijama para llevarlo a un avión que lo trasladaría al estado de California, Estados Unidos, por su constante participación en la política interna del país. Le fue bien a Calles porque en otros tiempos lo hubieran encarcelado y hasta fusilado.

En la historia moderna de México, el exilio más escandaloso es el que protagonizó el expresidente Carlos Salinas de Gortari, quien se fue primero a Irlanda tras haber dejado colapsado el país tanto política como económicamente. Durante el gobierno del expresidente de México, fueron cometidos los magnicidios de José Francisco Ruiz Massieu y de Luis Donaldo Colosio, secretario general del PRI y candidato de ese partido

a la presidencia de México, respectivamente. También el peso mexicano se devaluó en diciembre de 1994 en el llamado “error de diciembre” tras una serie de medidas económicas que llevaron al colapso social al naciente sexenio de Ernesto Zedillo.

La respuesta de Zedillo hacia Salinas fue de tal magnitud que el expresidente tuvo que exiliarse porque era evidente que quería intervenir en asuntos de la política interna del país. También su hermano Raúl Salinas fue encarcelado 10 años en la prisión de máxima seguridad conocida como Almoloya de Juárez, por ser responsable del homicidio de quien fue su cuñado, Francisco Ruiz Massieu.

El líder de los Salinas, Carlos, se autoexilió, pero preparó diversos escritos y hasta un libro para justificar el caos que dejó sembrado en México, así como la corrupción que dio origen a la llamada cleptocracia, la clase política que gusta enriquecerse (robar) desde el poder público o realizar negocios al amparo del poder. Y Salinas fue el padre de ellos porque “privatizó” 251 empresas paraestatales que le entregó a “empresarios” sospechosamente cercanos a él, cuenta el presidente de México Andrés Manuel López Obrador en su libro *2018 La Salida. Decadencia y renacimiento de México* (2017, p. 16).

Y el exilio más reciente lo protagonizó el expresidente de México Enrique Peña Nieto, quien prefirió retirarse de la política mexicana tras la llegada de un nuevo régimen político conocido como la Cuarta Transformación. El expresidente literalmente anduvo de romance en España, disfrutando la buena vida tras diversos escándalos de corrupción que ocurrieron en su gobierno como la Estafa Maestra, que dio pauta para que encarcelaran a Rosario Robles Berlanga, exsecretaria de Desarrollo Social en el peñismo y quien autorizaba pagos a instituciones educativas por trabajos e investigaciones.

Peña Nieto simplemente se retiró porque comenzaron a ventilarse diversos escándalos de corrupción de sus excolaboradores, al grado de ser encarcelado el exdirector general de Petróleos Mexicanos, Emilio Lozoya Austin, a quien las autoridades detectaron enriquecimiento ilícito, recibos de pagos por sobornos y falsedad en declaraciones judiciales; lo encarcelaron y le ofrecieron el papel de testigo protegido, de tal forma que estuvo en de libertad de domicilio arraigado y fue encarcelado

meses después de manera humillante al ser descubierto con absoluta impunidad en uno de los restaurantes de mayor lujo de la CDMX, lo que indignó a la sociedad mexicana y obligó al gobierno de Andrés Manuel López Obrador nuevamente a encarcelar al mencionado y retirarle la prisión domiciliaria.

7. El exilio, otra forma de persecución política

Un fenómeno que se encuentra intrínsecamente relacionado con la persecución política es el exilio, el cual se da principalmente cuando ocurre un derrocamiento de un régimen sea o no democrático, aunque más en los países dictatoriales o totalitarios y que llevan a cabo quienes usufructúan el poder en contra de quienes lo perdieron, en ocasiones de manera violenta sin importar poner en riesgo la vida del exiliado o perseguido, y a veces por medio de un acuerdo político para que el exiliado se ausente de su lugar de origen por tiempo indefinido o hasta que dure el régimen que recién llega al poder.

El exilio se da principalmente por un orden de carácter político e ideológico, que tiene que ver primeramente por la lucha del poder político. Por eso en las Ciencias Políticas se entiende al exilio como la separación voluntaria o forzada de una persona de su lugar de origen, generalmente por motivos políticos, ideológicos, sociales, económicos o de supervivencia, porque corre peligro la vida de quien es obligado a exiliarse e incluso la de su familia, trabajadores, conocidos y aliados.

El exilio y el destierro son fenómenos sociales y humanos que se practican desde que el humano se disputa el poder y el control de territorios. En la antigua Grecia era común ser exiliado o desterrado, era muy difícil que quienes padecían estos fenómenos regresaran a su lugar de origen porque encontraban casi siempre la muerte. Grandes e ilustres personajes preferían quitarse la vida para no ser perseguidos porque padecían castigos y suplicios.

El filósofo Sócrates fue perseguido y condenado a muerte en el año 309 aC, cuenta Francisco Márquez en la introducción de la obra *La República* (Platón, 2012, pp..15-16). Por eso, cuando se habla que la persecución política no respeta sexo, condición social, religión grupo social ni

edad; basta saber que la vida de todos los seres humanos corre peligro, incluso los grandes personajes como los filósofos, cuyos pensamientos aún son estudiados en la actualidad. También los artistas e intelectuales pueden verse involucrados, ejemplo de ello es el escritor Víctor Hugo, quien habría intercedido ante Juárez para que no fusilaran a Maximiliano de Habsburgo.

Igual que los perseguidos políticos, los exiliados pueden ser emperadores, reyes, príncipes, reinas o gobernantes en general, también líderes políticos, estudiantiles, sindicales e intelectuales. Los empresarios tampoco se salvan, tal es el caso de Mijaíl Khodorkovsky, quien en Rusia era un poderoso empresario de diversas ramas (bancos, minas, petróleo y medios de comunicación), hasta la llegada al poder de Vladimir Putin, quien decidió retirarle todas las concesiones que tenía y encarcelarlo con tal saña que ni siquiera organismos internacionales pudieron convencer al presidente ruso para que liberara al empresario, en plena Rusia del siglo XXI bajo un régimen totalitario (Lee, 2021, pp. 251-253).

El periodista Lee Myers, en su obra antes referida, deshebra los asesinatos de los críticos del sistema y que apuntan a Putin, destacan envenenamientos con tetraclorodibenzo-p-dioxina, con polonio 210, asesinatos políticos y de periodistas (Myers, 2018, pp. 277, 317, 320, 321, 322 y 324). El espionaje, el terror que se le infunde a las y los ciudadanos, la brutalidad policiaca, la violencia, la impunidad, las tácticas políticas y de seguridad que caracterizan a toda Rusia la convierten en un país totalitario (Myers, 2018, p. 321).

8. El autoritarismo y sus miembros

No hay nada que admirar a los seres humanos que se perpetúan como eternos gobernantes y se convierten en dictadores y después en tiranos. El totalitarismo es la suprema barbarie de un régimen en donde los valores y el humanismo no existen porque todo es del Estado, del gobierno. La ideología, la cultura, la economía, la educación y la libertad de expresión, cada miembro de su comunidad está controlado por este tipo de régimen político.

El estado totalitario desconoce la libertad de todo, incluso del pensamiento, de la educación y del arte. El control que tiene sobre su economía

repercute en los medios de comunicación, la investigación, el deporte, etc. Uno de los asesinos más despiadados de la Alemania nazi, Goebbels, era “el responsable de todos los factores que influyen en la vida mental de la nación” (Sabine, 2021, p. 676).

A decir de Sabine, ese régimen de terror controla todo porque los valores morales, culturales y económicos le pertenecen al Estado. Es importante entender la interpretación de Sabine respecto al totalitarismo cuando menciona que sin la autorización del gobierno no se pueden constituir partidos políticos, sindicatos, asociaciones, industrias, fábricas, empresas o manifestar expresiones en medios de comunicación. El estado es dueño de todos los recursos naturales (Sabine, 2021, p. 273).

Varios han sido los dictadores totalitarios que han impuesto un régimen de control absoluto para perpetuarse en el poder: Vladimir Lenin, Joseph Stalin, Benito Mussolini y Adolfo Hitler fueron seres despiadados que ejercieron un poder totalitario que aún avergüenza a la humanidad. Son seres comparados a Sadam Hussein y recientemente a Vladimir Putin, el presidente de Rusia que se ha perpetuado en el poder a través de la persecución, el asesinato y sembrando el terror en un país con evidentes visos de totalitarismo.

La lista es extensa, pero vale la pena el esfuerzo de recopilación para recordar a la humanidad a estos seres llenos de perversión y cuyos nombres debe recordar: Muamar Gadafi, quien gobernó Libia durante 42 años; Zine El Abidine, expresidente de Túnez que gobernó 23 años; Mengistu Haile, expresidente de Etiopía (17 años); Kim Sung, Corea del Norte (46 años); Pol Pot de Camboya (18 años); Mao Zedong, China (30 años) y Fidel Castro, Cuba (48 años).

El totalitarismo nazi fue de terror y afortunadamente existen relatos y testimonios de personas que presenciaron el horror del mismo. La secretaria de Goebbels reveló la actividad criminal de su jefe y Hitler. En el libro *Mi vida con Goebbels*, Thore D, Hansen escribe que Brunhilde Ponsel, la asistente de Goebbels, uno de los asesinos más despiadados que dio el nazismo de Hitler, dice que no había necesidad de encarcelar a la gente porque los llevaban a los campos de concentración (2018, p. 55).

El holocausto es uno de los momentos históricos más tristes que puede recordar la humanidad. No hay explicación que pueda justificar el

genocidio de millones de personas, principalmente judías, perseguidas por su raza y religión, principalmente.

Los seres humanos han soportado dictaduras, regímenes como el fascismo y el nazismo, que dieron origen al totalitarismo. Tienen un común denominador: utilizan el terror y la violencia para someter a sus gobernados.

El padre del fascismo es Benito Mussolini, quien empleó doctrinas e instrumentos represivos hasta llevar al totalitarismo a este régimen implementado en Italia después de la Primera Guerra mundial. Mussolini fue un dictador totalitario que gobernó de 1922 a 1943 hasta ser ejecutado cuando intentaba escapar tras haber ordenado y participado en decenas de asesinatos junto a Adolfo Hitler.

Hitler es el creador del nazismo y es el genocida más conocido o mencionado en búsquedas de Google. Existen libros, revistas, películas y documentales en los que se da cuenta de su extrema locura y se exhiben las matanzas en masa como una incomparable oportunidad para iniciar un programa de asesinatos y persecuciones (Arendt, 2021, p. 482). Se calcula que tan solo durante la Segunda Guerra mundial fueron asesinados 11 millones de personas en Alemania, Polonia y Checoslovaquia, principalmente en los campos de concentración, en combates, fusilamientos; la mayoría judíos, de los cuales casi un millón eran menores de edad. Ese es el legado de Hitler, el genocida que avergüenza incluso a los alemanes de la actualidad.

No podemos dejar de mencionar a Stalin, líder de la Unión Soviética que ejerció un férreo control de los aparatos de espionaje, de seguridad y de política para tener el control total de su sistema, aunque para ello también haya cometido crímenes de guerra y atrocidades civiles. Dejó hundida a la antigua URSS en una crisis de gobernabilidad, desarrollo y económica, porque heredó un país descompuesto que no generaba riqueza, hasta la llegada de Vladimir Putin, quien fue el perfecto ejemplo de líder de un régimen autoritario que asesina e infunde terror para no perder un ápice de poder.

El fascismo y el nazismo son la antesala del totalitarismo, y sus miembros, simpatizantes y líderes actúan bajo la premisa de que se jactan de

sus delitos cometidos en el pasado. Los nazis vivían convencidos de que hacer el mal posee una morbosa fuerza de atracción (Arendt, 2021, 433).

Para la comprensión del totalitarismo, también es necesario analizar lo ocurrido en los campos de concentración y el terror sangriento que constituye la verdadera esencia para entender gran parte de la filosofía irracional de este tipo de régimen político.

La locura extrema en este régimen es de tal magnitud que en su momento el nazismo intentó legislar para legalizar los delitos. No hay más de un jefe o líder que puede incluso acabar con la vida de sus cercanos, como lo hizo Hitler con Röhm, quien se desempeñaba como jefe de las tropas de asalto, asesinado por el mismo führer por intentar cambiar el nazismo por una dictadura militarizada. También mataba a los líderes de los grupos de élite militar que no servían a sus intereses, como los SA y los SS (grupos de reacción inmediata militar).

Conclusiones

Los gobiernos despóticos son un mal que se extiende en todo el mundo. Unos son totalitarios, otros con rasgos fascistas, otros dictatoriales e incluso democráticos. El común denominador de todos es que tienen un férreo control de todo lo que ocurre en el territorio y los ciudadanos que gobiernan.

La persecución política siempre ha existido y a pesar de los estudios y todo lo publicado al respecto, nada parece poder impedir que siga creciendo y fortaleciéndose por la naturaleza del hombre: controlar a su semejante para atesorar más poder en el mundo.

Solo las intervenciones militares de países aliados han logrado liberar a países y ciudadanos que viven en regímenes despóticos. Son graves las consecuencias que padecen quienes sufren persecución política porque pierden todo en vida: identidad, salud, familia y propiedades. Tienen que desaparecer literalmente para evitar ser asesinados, como ocurrió con Trotsky en México.

Todo lo que se haga para exhibir la perversidad del ser humano que abusa de su poder, es valioso para la humanidad y para las futuras gene-

raciones, porque con ello se honra a quienes perdieron la vida luchando contra esos gobiernos de terror y a quienes valientemente con su inteligencia, filósofos y grandes pensadores, analizaron, fustigaron y exhibieron con tal agudeza que hoy es necesario leerlos para entender la magnitud del problema.

Fuentes

- Aboites, L. y Loyo, E. (2013). *La Construcción del nuevo Estado, 1920-1945*. El Colegio de México.
- Alarcón H. (1994). *Las Normas del Poder*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa S.A.
- Arendt, H. (2021). *Los orígenes del Totalitarismo*. Decimoquinta reimpresión, España, Alianza Editorial.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2023). <https://concepto.de/exilio/#ixzz89xP84nrt>
- Economipedia. (2023). Persecución Política - Búsqueda (bing.com), de10.com.mx <https://concepto.de/exilio/#ixzz89xPVWex9>
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y Castigar*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Garciadiego, J. y Kuntz F., S. (2013). *La Revolución mexicana; Nueva Historia General de México*, Segunda reimpresión, México, El Colmex.
- Gentile, E. (2022). *Fascismo. Historia e Interpretación*, Madrid, Alianza Editorial S. A.
- Hansen, T., D. (2018). *Mi vida con Goebbels*, Primera edición, Barcelona, Los libros del lince, S.L.
- Myers, L. (2018). *El Nuevo Zar. Ascenso y dominio de Vladimir Putin*, Quinta reimpresión, México, Editorial Ariel.
- El Colmex. (2013). *Nueva Historia General de México*, Segunda reimpresión, México, El Colegio de México A. C.
- Platón. (2012). *La República*, España, Edimat Libros S. A.

- Roberts D. (2022). *El Totalitarismo*, primera impresión, Madrid, Alianza Editorial.
- Morató, C. (2015). *Reinas Malditas*. Sexta reimposición, México, Penguin Random House.
- Roldán, J. M. (2015). *Césares*, Segunda edición, Madrid, La Esfera de los Libros.
- Sabine, G. (2021). *Historia de la teoría política*, Décimo Quinta reimposición, México, FCE.
- Scott, J. (2004). *Los dominados y el arte de la resistencia*, México, Ediciones ERA. Wikimexico.com

El enfoque sistémico aplicado al combate a la corrupción en México: el caso del SNA

The systemic approach applied to the fight against corruption: the case of SNA

Jimena Picazo Meza*

Resumen

En México, la primera y única experimentación institucionalizada en materia de combate a la corrupción es relativamente reciente: el 27 de mayo de 2015 fue aprobada la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), con el propósito de sentar las bases jurídicas del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), instancia descentralizada de coordinación de las diversas autoridades en los tres órdenes de gobierno con el objetivo de prevenir, detectar, investigar y sancionar los delitos por hechos de corrupción en el país. Así, el propósito de este trabajo es analizar el caso del SNA a la luz del enfoque sistémico desarrollado por el politólogo canadiense David Easton y retomado por el académico mexicano David Arellano para el estudio del fenómeno de la corrupción en México; este ha permitido diseñar un sistema que agrupa a un mayor número de órganos garantes en la prevención, detección, seguimiento y sanción de delitos aunados a esta problemática.

Palabras clave: Sistema político, Corrupción sistémica, Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Sociedad civil.

Abstract

In Mexico, the first and only institutionalized experiment in the fight against corruption is relatively recent: on May 27, 2015, the General Law of the National Anti-Corruption System (LGSNA) was approved with the purpose of laying the legal foundations of the National Anti-Corruption

System (SNA), body for coordinating the various authorities of the three levels of government with the aim of preventing, detecting, investigating and punishing crimes resulting from acts of corruption in the country. Thus, the purpose of this paper is to analyze the case of the SNA in light of the systemic approach developed by the Canadian political scientist David Easton and adopted by the Mexican academic David Arellano for the study of the phenomenon of corruption in Mexico, which has made it possible to design a system that brings together a greater number of guarantor bodies in the prevention, detection, monitoring and punishment of crimes related to this problem.

Keywords: Political System, Sistemic corruption, National Anti-corruption System, General Law of National Anti-corruption System, Civil society.

Sumario:

Introducción. 1. ¿Qué es la corrupción sistémica? 1.1 La teoría de sistemas de David Easton 1.2 Normalización, socialización y racionalización del fenómeno de la corrupción 2. De la Comisión Nacional Anticorrupción al Sistema Nacional Anticorrupción 2.1 Incidencia de las OSC's en el diseño institucional del SNA. 2.2 Avances, logros y limitaciones del SNA. Conclusiones. Fuentes.

1. Introducción

Desde el siglo pasado, la corrupción comenzó a articularse como un objeto de estudio científico para diversas disciplinas (principalmente, las sociales y económico-administrativas), con la finalidad de proveer un horizonte teórico que coadyuvara a la resolución del problema empírico y, de esta forma, redujera los costos y mejorara los resultados de los diversos mecanismos implementados a nivel internacional para la disminución²² de la corrupción en los diferentes estratos de la vida so-

²² En línea con David Arellano (2018), utilizo el término disminución porque hablar de corrupción sistémica implica aceptar que “eliminar la corrupción es un objetivo imposible”, ya que cualquier instrumento puesto en marcha para hacer frente a este problema es limitado (puede ser útil para un adecuado control, pero no para una erradicación total).

cial. En ese sentido, la relevancia de los enfoques teóricos en torno a la corrupción que han sido desarrollados hasta el día de hoy radica en que, dependiendo del abordaje conceptual y la connotación científica que se le dé al fenómeno, serán puestos en marcha las diversas estrategias, las políticas y los respectivos planes de implementación de combate a esta problemática en el plano empírico o concreto.

En el año 2015, fue aprobada en nuestro país la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que a la postre posibilitaría la constitución del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), instancia descentralizada de coordinación de las diversas autoridades en los tres órdenes de gobierno con el objetivo de prevenir, detectar, investigar y sancionar los delitos por hechos de corrupción en el país (Sistema Nacional Anticorrupción, 2023). Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es analizar el caso del SNA bajo la óptica del enfoque sistémico propuesto por el politólogo canadiense David Easton y retomado por el académico mexicano David Arellano para el estudio del fenómeno de la corrupción en México.

Para cumplir tal propósito, el trabajo se encuentra articulado de la siguiente manera: primero, se realiza un abordaje teórico y conceptual de la teoría de sistemas de Easton, para aterrizar en la visión sistémica de la corrupción, que concibe a este fenómeno como una relación social normalizada a través de procesos de racionalización y socialización entre individuos, autoridades e instituciones. Posteriormente, se realiza una recapitulación de la propuesta del entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto (2012-2018), la cual contemplaba la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) y que, después de las presiones ejercidas por diferentes organizaciones de la sociedad civil (OSC), desembocó en la fundación del SNA como un organismo de coordinación institucional más ambicioso.

Defendemos que la articulación institucional de combate a la corrupción a manera de sistema ha propiciado la descentralización de la agenda anticorrupción del poder ejecutivo. Por esta razón, al menos en materia de diseño, el SNA ha permitido agrupar a un mayor número de órganos garantes en la prevención, detección, seguimiento y sanción de delitos aunados a este fenómeno, coadyuvando a un mejor monitoreo del

servicio público. No obstante, las OSC que tuvieron mayor influencia en el diseño del SNA profesaron posturas partidistas exacerbadas, dotando de inconsistencia al propio Sistema, lo cual limitó la participación de las y los ciudadanos en la gestión de la corrupción.

1. 1. ¿Qué es la corrupción sistémica?

La mayor parte de la literatura mexicana sobre la corrupción manifiesta la necesidad imperiosa de atender el fenómeno no como un acto aislado, sino como resultado de complejas y múltiples dinámicas entre actores, instituciones y organizaciones que se generan dentro de la sociedad: “la corrupción no es un fenómeno de individuos entrando en relaciones discretas, sino un fenómeno social denso” (Arellano, 2016, p. 810) que, además, escapa a los márgenes de la legalidad y de lo que éticamente se considera bueno o malo. Se trata de una práctica que puede llegar a normalizarse por un determinado grupo o colectivo. De acuerdo con Goffman (1981), entender la corrupción como un ‘fenómeno social denso’ significa concebirla como una relación social en la cual interactúan diversos actores, creando marcos normativos y actitudes institucionalizadas, constituyendo acuerdos e intercambios que, a su vez, se relacionan con otras prácticas a manera de cadena.

En línea con esta reflexión, Aguirre, Casas E. A. (2019) señalan que la normatividad de una sociedad (es decir, el conjunto de reglas y valores de un grupo o colectivo) interactúa con los esquemas culturales de las instituciones, formando un orden social que aterriza en un estado de legitimidad de las acciones. En consecuencia, la corrupción es, en un primer momento, un fenómeno de percepción social: esto quiere decir que lo que en una sociedad o contexto determinado puede ser aceptado o normalizado, para otros, es deshonesto o catalogado como corrupto. Heidenheimer (1989) ya había abierto el camino para esta conclusión a través de su diferenciación de tres tipos de corrupción: corrupción blanca, constituida por prácticas que, pese a que el sentido común cataloga como deshonestas, son aceptadas por un grupo social en la medida en que resultan necesarias para el cumplimiento de un objetivo de forma más eficiente (por ejemplo, las *palancas* en México); corrupción gris,

que engloba comportamientos en los que no hay un consenso claro sobre si se trata de un acto ilícito, porque mientras algunas personas lo ven con normalidad, para otras puede parecer preocupante; y, por último, corrupción negra, consistente en conductas que, de manera generalizada, son rechazadas porque atentan contra la normatividad y los valores de una sociedad (un claro ejemplo podrían ser los delitos de corrupción que se encuentran tipificados en los marcos normativos de cada país). Por lo tanto, para dimensionar la magnitud del fenómeno, resulta preciso atender al contexto en el que tienen lugar las interacciones entre actores y organizaciones, y que contribuyen a normalizar los actos de corrupción. Estas interacciones ilícitas son catalogadas por Gault (2018) como corrupción sistémica.

1.2. La teoría de sistemas de David Easton

¿Qué es un sistema desde el punto de vista de las Ciencias Políticas? Para responder esta cuestión, es necesario tener presente el trabajo pionero del politólogo canadiense David Easton, *Esquema para el análisis político*. Tratando de construir una teoría política general de orientación empírica, Easton extrapola la noción de sistema propuesta por Bertalanffy²³ al estudio de la vida política (entendida como un sistema de conducta), proveyendo a la Ciencia Política contemporánea de su objeto de estudio: los sistemas políticos. De esta forma, “Easton define el sistema político como el conjunto de interacciones por medio de las cuales se producen decisiones investidas de autoridad” (Casar, 2015, p. 11); es decir, el sistema político es “la organización existente en un determinado territorio para el ejercicio de la política. En este sistema intervienen diversos agentes, instituciones y normativas que componen aquello que se entiende por poder político” (Pérez Porto y Gardey, 2014). De esta manera, las premisas fundamentales para comprender el análisis sistémico planteado por Easton son:

23 Ludwig von Bertalanffy fue un biólogo alemán cuyas investigaciones postularon una visión orgánica y mecanicista de la vida natural, donde las partes dejaron de concebirse como elementos aislados e independientes, y pasaron a estudiarse como componentes de un todo en el que cada parte cumplía una función imprescindible para el correcto desempeño del sistema. En ese sentido, el sistema fue concebido por Bertalanffy (1976) como el conjunto de elementos entendidos en sus relaciones e interacciones con otros objetos.

1. Sistema. Es útil considerar la vida política como sistema de conducta. 2. Ambiente. Un sistema se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias procedentes de él. 3. Respuesta. Las variaciones que se produzcan en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar con provecho como esfuerzos alternativos constructivos o positivos, por parte de los miembros del sistema para regular o hacer frente a una tensión que procede tanto de fuentes ambientales como internas. 4. Retroalimentación (*feedback*). La capacidad de un sistema para subsistir frente a una tensión es función de la presencia y naturaleza de la información y demás influencias que vuelven a sus actores y a los que toman las decisiones (1999, p. 48).

En ese sentido, para Easton, los componentes fundamentales de todo sistema político son 1) las autoridades, encargadas de la toma de decisiones y su ejecución en la sociedad, así como de la implantación de las normas bajo las cuales se conduce el comportamiento de los sujetos; 2) las instituciones, en las que tiene lugar el procesamiento de las decisiones (*outputs*) y las normas; y 3) la comunidad política, conformada por los actores que elevan demandas (*inputs*) a la estructura del régimen. De esta manera, para que un sistema político permanezca y sea estable a lo largo del tiempo, necesita lograr un equilibrio entre las demandas de la comunidad política y las decisiones de las autoridades; si las decisiones implementadas por estas últimas no cumplen con los resultados esperados, surge un desequilibrio en el sistema que puede llevarlo a desaparecer. Pero conviene puntualizar que la dinamicidad de los sistemas políticos no solo se encuentra condicionada por las interrelaciones acontecidas entre demandas, instituciones y decisiones: el sistema político es abierto y forma parte de una suerte de suprasistema, la sociedad, de la que recibe diversos estímulos que influyen en sus interacciones tanto internas como externas.

2. Normalización, socialización y racionalización del fenómeno de la corrupción

Teniendo en cuenta este esbozo respecto a lo que politológicamente se comprende como un sistema, ¿cuál es el sentido de un enfoque sistémico en torno a la corrupción? David Arellano (2018) afirma que:

Cuando la corrupción se torna sistémica, ésta se organiza a tal punto que algunos de los actores llegan a convertirse en agentes proactivos; es decir, tienen como trabajo organizar y preservar las condiciones de estabilidad que hacen rentable la maquinaria de la corrupción (p. 13).

Lo anterior quiere decir que hablar de corrupción sistémica supone entender la organización consciente y voluntaria de los individuos en diversos ámbitos con el objetivo de mantener y reproducir prácticas corruptas, a través de la normalización del fenómeno, para evitar que se conciba como un comportamiento anómalo. Para comprender el proceso a través del cual la corrupción llega a ser normalizada socialmente, es importante aclarar, en primer lugar, qué se entiende por organización.

Las organizaciones son construcciones colectivas que, por su necesidad de adaptación, están sujetas a una persistente dinámica de cambio. Al buscar esta adaptación y sobrevivencia, las organizaciones definen acuerdos, pautas, normas y dinámicas que persiguen su estabilidad como sistema; sin embargo, transitan por caminos que no son del todo predecibles (Aguirre, Casas E. A., 2019, p. 48).

En ese sentido, el término organización hace alusión a las interacciones humanas que forjan lazos y dinámicas de autorregulación social: en la medida en que dichos lazos son capaces de estabilizarse y reproducirse, tienden a crear organización. Este proceso se lleva a cabo a través de mecanismos de socialización, definidos por Arellano como instrumentos de:

Construcción y reconstrucción de percepciones y eventualmente comportamientos que los individuos al crear lazos inducen, entienden y generan con el fin de intentar llevar la relación entre ellos a alguna (o algunas) arena en particular, de acuerdo a la perspectiva de cada agente involucrado (2016, p. 814).

El objetivo de la organización es normalizar y generalizar comportamientos, pero dado que la socialización está fuertemente influida por el factor contextual, las normas pueden variar de una sociedad a otra; incluso dentro de los miembros de un mismo grupo, su internalización puede ser distinta, pues esta capacidad de asimilación propia de cada sujeto provoca que cada uno de ellos tenga “diferentes reacciones a sus propias violaciones de los estándares sociales, diferentes formas de participación personal en el sistema político y diferencias en la actitud hacia las autoridades y la disposición a obedecer” (Kelman, 2006, p. 1). Siguiendo esta línea de reflexión, puede comprenderse cómo en un determinado marco organizacional de socialización la definición de un comportamiento deshonesto está atada a una clasificación y estructuración dentro de lo que es organizacionalmente aceptable. En ese sentido:

Un comportamiento es clasificado por algunos en ciertas circunstancias como [corrupto] porque viola ciertas normas morales organizacionalmente (o grupalmente) aceptadas de manera generalizada (todo esto no significa necesariamente que ese acuerdo sea unánime ni comprendido de la misma manera por todos) (Kish-Gephart, Harrison E. A., 2010, p. 2).

De acuerdo con Zyglidopoulos y Fleming (2008), cuando un sujeto comete un acto moralmente incorrecto, se genera una disonancia cognitiva producto de dos pensamientos contradictorios entre sí: el comportamiento inmoral y la culpa por haber cometido tal acción que va en contra de las normas que han sido establecidas por el grupo al que pertenece. La disonancia cognitiva es un estado desagradable para el individuo, por lo tanto, intentará reducirla gradualmente hasta contra-

rrestarla por completo a través de un proceso de racionalización del acto que dé pauta a nuevas dinámicas de socialización dentro del grupo. En ese sentido, la racionalización es la explicación lógica de cometer un acto de corrupción (p. ej. un sujeto que, siendo consciente del débil funcionamiento burocrático, decide dar una remuneración económica a un funcionario público para agilizar un trámite que, se supone, debería ser gratuito). Al obtener los beneficios esperados con mayor facilidad de la que supondría apegarse a las normas aceptadas socialmente, la racionalización genera nuevos procesos de socialización que, como explican Anand, Blake y Mahendra (2004), provocan que las prácticas corruptas sean adquiridas por los demás miembros del grupo o la organización.

De esta forma, las y los académicos mexicanos que han desarrollado la noción de corrupción sistémica reconocen cuatro procesos protagónicos de socialización de la corrupción: agentificación, cooptación, incrementalismo y compromiso.

La agentificación conduce a los miembros de la organización a asumir su rol en la organización y a aceptar que ésta y sus compañeros dirijan su comportamiento. [...], la cooptación, implica que los individuos son inducidos a desapegarse de las normas por medio de regalos o beneficios recibidos al incumplirlas. El incrementalismo, como su nombre lo indica, es el proceso mediante el cual se induce a una persona a iniciar con un acto pequeño de desviación de la norma. [...] Más tarde, una vez que el individuo vio el primer acto como normal, podrá ser inducido a cometer uno de mayor envergadura, que antes no le parecería aceptable. El tercer proceso es el enfrentamiento de dilemas por un individuo, quien empieza a desviar su comportamiento cuando siente que las normas no le permiten cumplir con las tareas que se le asignan, o con los compromisos que asume con otros miembros de la organización (Aguirre, Casas y Sánchez, 2019, pp. 74-75).

A grandes rasgos puede decirse que la agentificación es el conjunto de fuerzas organizacionales que, valiéndose de la legitimidad de la

organización, producen una fuerte obediencia en los miembros de la misma con el objetivo de orientar los comportamientos hacia determinados fines; la cooptación es la amalgama de beneficios a los que una persona puede acceder a través de su pertenencia a una organización (independientemente de su salario), y que en ocasiones pueden provenir de actividades ilícitas, haciendo a dicha persona cómplice de las mismas; el incrementalismo es la forma peculiar de introducir paulatinamente a las personas en actividades organizacionales indebidas, que comienza con acciones pequeñas y culmina con una red de decisiones de mayor responsabilidad; y, por último, el compromiso es la fuerza organizacional que obliga a las personas a flexibilizar sus patrones de comportamiento y de acatamiento de normas en pro de actividades cuestionables o ilícitas.

De esta forma, puede entenderse que la normalización de la corrupción dentro de una sociedad es la suma de procesos de racionalización y socialización: la poca conciencia por los actos cometidos que profesan muchos servidores públicos acusados de algún hecho de corrupción, más que ser muestra de hipocresía o cinismo, es prueba de cómo estas acciones están tan enraizadas y normalizadas organizacionalmente, hasta llegar momentos en los cuales los sujetos se vuelven incapaces de percibir que están transgrediendo el código legal.

2. 1. De la Comisión Nacional Anticorrupción al Sistema Nacional Anticorrupción

Visto desde la óptica desarrollada en el apartado anterior, es lógico suponer que un problema sistémico requería una solución sistémica. No obstante, antes de entrar de lleno a la reforma que dio origen al SNA en 2015, conviene destacar el contexto en el que surge esta institución como órgano de combate a la corrupción.

Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la silla presidencial en 2012, el combate a la corrupción recobró importancia en el contexto nacional. De esta manera y desde los primeros meses de su campaña, el entonces candidato a la presidencia de la república por la coalición Compromiso por México (PRI y Partido Verde), Enrique Peña Nieto, se comprometió a crear la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA):

Cuyo fin sería investigar la corrupción en los tres órdenes de gobierno, compromiso que impulsó a través de una iniciativa de reforma constitucional, lo que iba aunado a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, dado que la Comisión sería la instancia encargada de aplicar responsabilidades administrativas a servidores públicos y perseguir los delitos (relacionados) a actos de corrupción (Sánchez, 2021, p. 144).

Unas semanas antes de asumir la presidencia de manera oficial, el 15 de noviembre de 2012, el Senado recibió la iniciativa de la creación de la CNA, en donde formalmente se establecía que dicha Comisión debía estar integrada por 5 miembros a propuesta del presidente de la república, para ejercer su puesto por un periodo de 7 años. Al mismo tiempo, se proponía la fundación del Consejo Nacional por la Ética Pública, destinado a coordinar un conjunto de instituciones con el propósito de difundir una cultura ética tanto en los servidores públicos como en la sociedad.

El evidente carácter centralizado de la Comisión (como consecuencia de que los miembros de la misma serían propuestos por el presidente y ratificados por el Senado), aunado a la desaparición de la SFP y a los escándalos que comenzaban a empañar la administración de Enrique Peña Nieto y sus allegados (principalmente, el de la famosa ‘Casa Blanca’, destapado por una investigación periodística de Aristegui Noticias el 9 de noviembre de 2014, que reveló la existencia de un inmueble valuado en 7 millones de dólares, es decir, 86 millones de pesos, propiedad de la entonces esposa del presidente, Angélica Rivera), provocaron la emergencia de demandas expuestas por diversas asociaciones de la sociedad civil, como Transparencia Mexicana (TM)²⁴, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)²⁵, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI)²⁶, y la Red por la Rendición de Cuentas (RRC)²⁷; estas

24 Organización no gubernamental surgida en 1999 a la que se debe la elaboración del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, y la creación de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales.

25 Centro de investigación sin fines de lucro que, entre su amplia gama de temáticas, realiza recomendaciones de política pública para el combate a la corrupción.

26 Organización no gubernamental que realiza investigaciones, y análisis periodístico y académico sobre la corrupción y la impunidad en el país.

27 Asociación que integra a diversas instituciones públicas que tienen el propósito de difundir una cultura de la rendición de cuentas.

hicieron un llamado a desmonopolizar del seno del poder ejecutivo las campañas contra la corrupción en el país y a no suprimir las instancias de control ya existentes (como la SFP), sino agruparlas y coordinarlas de manera sistémica para dar paso a la creación de una institución más eficiente y de mayores alcances que la que se contemplaba con la CNA.

2. 2. Incidencia de las OSC en el diseño institucional del SNA

En *La incidencia de las élites en el diseño institucional de México: el caso del Sistema Nacional Anticorrupción*, Ibarra (2020) arguye que, a partir de la reforma anticorrupción propuesta por Peña Nieto, las organizaciones TM e IMCO impulsaron, en 2015, la famosa campaña #3de3, consistente en una plataforma destinada al recibimiento de las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses de todos los candidatos que aspiraban a un cargo de elección popular; lo anterior provocó la aprobación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual estableció un nuevo marco jurídico de responsabilidades para los servidores públicos y las empresas, contemplando aspectos como la definición de las conductas que deben ser consideradas como corrupción, así como la publicidad de las declaraciones anteriormente aludidas. Por otro lado, la RRC llevó a cabo un seminario, denominado “Combate a la corrupción: balance para una propuesta”, en él se realizaron importantes análisis de las causas y efectos de la corrupción (mismos que servirían de base para el diseño institucional del SNA), y que contó con la participación de académicos de alto renombre, como Mauricio Merino y Raúl Ávila, cuyas trayectorias destacan por el estudio de este fenómeno.

Ibarra (2020) enfatiza que, si bien en el proceso de creación del SNA se contabiliza la participación de un número considerable de organizaciones de la sociedad civil, fueron México Evalúa, la RRC y el IMCO las que tuvieron mayor protagonismo en la formulación de propuestas. Respecto al diseño institucional del SNA, México Evalúa contemplaba su conformación por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional por la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana; asimismo, pugna por el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) mediante el otorgamiento de facultades para emprender procesos de fis-

calización al cierre del ejercicio fiscal; además, promovía la eficiencia de los mecanismos de monitoreo del patrimonio de los servidores públicos. Por su parte, la RRC proponía un SNA integrado por un Órgano Autónomo Colegiado (conformado por cinco comisionados propuestos y ratificados por el Senado, quienes tendrían la facultad de emprender investigaciones y auditorías); un Órgano de Coordinación Intergubernamental (integrado por el presidente del Órgano Autónomo Colegiado, un representante de la PGR, un representante de la ASF, un representante del órgano garante de acceso a la información y un representante del Poder Ejecutivo Federal); y un Consejo Consultivo Ciudadano (integrado por siete ciudadanos nombrados por el Senado y la sociedad civil). Finalmente, la propuesta del IMCO contemplaba la conformación del SNA por un Tribunal de Cuentas (instancia central del Sistema encargada de la prevención, investigación y sanción de delitos de corrupción); una Fiscalía Anticorrupción (cuya función sería la de integrar los expedientes de delitos por hechos de corrupción); la SFP (encargada del control interno, dotada de la facultad de evaluar políticas y programas gubernamentales); y la ASF (como órgano de control externo con posibilidad de auditar ejercicios fiscales anteriores).

Es así como el 27 de mayo de 2015 se promulgan las reformas constitucionales a los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122; mismas que se sintetizan en la Tabla 1 y, que a la postre, dan pauta a la creación del SNA.

Tabla 1. Reformas constitucionales en materia anticorrupción

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
22	<i>“II. En situaciones de extinción de dominio, se establecerá un procedimiento en razón de que éste se efectuará en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito.</i>
28	<i>“XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.”</i>

“El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

41

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

73

“XXIV.- Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.”

ARTÍCULO**DESCRIPCIÓN**

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

74 La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. La prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

“Son facultades exclusivas del Senado:

76 *II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.*

79 *“La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

- La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes. El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes. La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 79 La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
104	<p><i>“Los tribunales de la Federación conocerán:</i></p> <p><i>III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y la BASE PRIMERA, fracción V, inciso n) y BASE QUINTA del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;</i></p> <p><i>IV. De todas las controversias que versen sobre el derecho marítimo:</i></p> <p><i>V. De aquellas en que la Federación fuese parte:</i></p> <p><i>VI. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;</i></p> <p><i>VII. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecino de otro, y</i></p> <p><i>VIII. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático Consular.”</i></p>
108	<p><i>Reforma a su denominación: “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado.</i></p> <p><i>Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.”</i></p>

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
109	<p><i>“Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</i></p> <p><i>I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</i></p> <p><i>Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.</i></p>
113	<p><i>“El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</i></p> <p><i>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;</i></p> <p><i>II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.</i></p>

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
114	<p>“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.”</p>
116	<p>“Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;</p> <p>VI.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”</p>
122	<p>“V. c) La cuenta pública del año anterior debe ser enviada a la Asamblea Legislativa en un término máximo del 30 de abril, con una ampliación únicamente posible en los casos en los que el ejecutivo del Distrito Federal formule una solicitud justificada ante dicha Asamblea. Los informes de la auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tienen carácter público.</p>

De acuerdo con Daniel del Río (2016), las reformas constitucionales a los 14 artículos que se han abordado en la tabla anterior se sintetizan, *grosso modo*, en cuatro puntos clave:

1. Obligación de declaración patrimonial de servidores públicos, con el propósito de evitar (o, en su defecto, resolver) conflictos de interés potenciales.
2. Atribuciones y facultades de la ASF como la instancia encargada de la fiscalización y control de las entidades públicas.
3. Creación del SNA y de los Sistemas Estatales Anticorrupción.
4. Establecimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con el propósito de evitar (o, en su defecto, infraccionar) las faltas administrativas.

A manera de respaldo de las reformas constitucionales anteriormente descritas, fueron aprobadas cuatro leyes secundarias: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Al tiempo, fueron reformadas la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A partir de este preámbulo jurídico y como se ha señalado con anterioridad, se origina el SNA (fundado en 2016), el cual, de acuerdo con la LGSNA (2016), tiene el objetivo de coordinar a las autoridades, en los tres órdenes de gobierno, en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción; a través del establecimiento de bases generales y políticas públicas que promuevan una cultura de transparencia y legalidad en el servicio público. Asimismo, se establece que el SNA debe estar integrado por un Comité Coordinador (CC), el Comité de Participación Ciudadana (CPC) nacional, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas locales.

De acuerdo con el artículo 10 de la LGSNA, el CC del SNA debe integrarse por los titulares de la SFP; la ASF; la Fiscalía especializada en Combate a la Corrupción; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); el Consejo de

la Judicatura Federal (CJF); el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA); y el CPC.

Por su parte, el artículo 16 establece que el CPC debe estar integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado en trayectorias profesionales relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Asimismo, se estipula que dichos integrantes deberán ejercer sus cargos durante un periodo de 5 años y rotarse la presidencia del Comité anualmente. En la actualidad, el CPC está conformado por Vania Pérez Morales, Magdalena Verónica Rodríguez Castillo, Blanca Patricia Talavera Torres, Rafael Martínez Puón y Jorge Alberto Alatorre Flores.

Conforme a lo estipulado por el artículo 39, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización debe integrarse por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios elegidos de entre las entidades de fiscalización locales y las instancias encargadas del control interno en las entidades federativas. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 36, los Sistemas Estatales Anticorrupción se conforman a imagen del Sistema Nacional y poseen las mismas atribuciones en la materia.

El SNA cuenta, a su vez, con una Secretaría Ejecutiva, órgano descentralizado que tiene el propósito de apoyar y respaldar al CC en lo referente a los insumos necesarios para la implementación de las propuestas elaboradas por esta instancia. La Secretaría Ejecutiva se integra por el CC y es presidida por el titular del CPC nacional; por un secretario técnico, elegido por el voto de 5 de los miembros de la Secretaría Ejecutiva; y por una Comisión Ejecutiva, encargada de la generación de insumos técnicos y conformada por el secretario técnico y los miembros del CPC nacional (excepto su presidente).

En el diseño institucional que se evidencia en la LGSNA, es posible constatar que, de la propuesta de México Evalúa, se consideraron la integración del Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana (al menos en nombre, pues la RRC también contemplaba, a través del Consejo Consultivo Ciudadano, la institucionalización de un órgano que privilegiara la inclusión de la ciudadanía). Por otro lado, el Órgano de Coordinación Intergubernamental considerado por la RRC puso de manifiesto el protagonismo que instancias como la ASF y el INAI debían

jugar en el engranaje estructural del Sistema (lo cual provocó que sus titulares pasaran a formar parte del CC del SNA). Por su parte, el IMCO propulsó la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción que, a la postre, también se convertiría en una parte fundamental del CC en el diseño final del Sistema. En general, se puede confirmar que las sugerencias realizadas por estas tres organizaciones de la sociedad civil fueron determinantes en las siete leyes secundarias que dieron respaldo al SNA, en la medida en que manifestaron la necesidad de fortalecer diversas instancias ya existentes, como la ASF y la SFP, a través de la ampliación de sus facultades en materias de control externo e interno, respectivamente.

3. Avances, logros y limitaciones del SNA

Como una suerte de evaluación del SNA a ocho años de las reformas que le dieron origen, conviene puntualizar que, a nivel nacional, ha habido algunos avances significativos en la agenda anticorrupción implementados gracias a su gestión y funciones: en 2020 fue aprobada la Política Nacional Anticorrupción (PNA), y un año más tarde, su respectivo Programa de Implementación, el cual ha permitido diseñar acciones específicas basadas en los cuatro ejes de combate a la corrupción establecidos en la PNA²⁸. Asimismo, se ha puesto al servicio de la ciudadanía la Plataforma Digital Nacional (PDN), administrada por la Secretaría Ejecutiva del SNA, la cual recaba información concerniente a las contrataciones y declaraciones patrimoniales de servidores públicos con el propósito de reforzar y hacer más eficiente la rendición de cuentas. No obstante, Sánchez (2021) señala que:

Del análisis de las atribuciones del SNA no se desprende que le corresponda la investigación y aplicación de sanciones por hechos de corrupción. Su centralidad estriba en la persuasión, en la sensibilización de la sociedad política, principalmente y civil, para conducirse en el marco de la ley y bajo el principio

28 1) Combatir la corrupción y la impunidad, 2) combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, 3) promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, y 4) involucrar a la sociedad y el sector privado.

de honradez, legalidad, imparcialidad, profesionalismo, objetividad, lealtad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito (p. 152).

Esto quiere decir que, si bien el enfoque sistémico ha priorizado el abordaje de las dimensiones preventivas y punitivas en el combate a la corrupción, el funcionamiento real del SNA no ha resultado efectivo en el último aspecto, incluso a pesar de integrar en el CC a instancias como el CJF, que, de acuerdo con el artículo 100 constitucional, es la instancia encargada de “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación”; y al TFJA, encargado de aplicar sanciones a las faltas administrativas y anomalías en el servicio público.

Otro aspecto a considerar es el poco o nulo protagonismo que el SNA ha representado en el gobierno actual de Andrés Manuel López Obrador, quien se ha valido de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como el instrumento de investigación de actos de corrupción, principalmente de aquellos relacionados con recursos de procedencia ilícita. Lo anterior surge como consecuencia de que las OSC que colaboran constantemente con el SNA han sido acusadas de incentivar una guerra sucia contra la 4T, debido a que sus dirigentes son evidentes opositores al régimen actual. Así lo demostraron los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) que fueron expuestos a mediados de mayo de 2023, en los que se ponía de manifiesto que organizaciones como MCCI y el IMCO habían recibido financiamiento millonario por parte de la USAID para atacar al régimen de López Obrador, bajo la excusa de realizar “investigación periodística” (incluso atentando contra la privacidad de uno de los hijos del presidente, al ventilarse su dirección domiciliaria). De esta manera, se evidencia que los propósitos de estas asociaciones no han podido mantener posturas neutrales respecto a las agendas políticas de sus fundadores (como es el caso de Claudio X. González Guajardo, exdirector de MCCI, quien es uno de los principales promotores de la alianza Va por México); esto ha limitado de forma significativa los fines por los cuales fue creado el SNA, volviéndolo ineficiente en sus funciones principales.

Conclusiones

El diseño institucional del SNA responde a la emergencia de desarrollos académicos que comprenden a México como un caso prototípico de corrupción sistémica, es decir, como un fenómeno ilícito normalizado a través de procesos de racionalización y socialización que involucra tanto a individuos, como a autoridades e instituciones. Además, se ha vuelto funcional en la medida en que el engranaje burocrático del país presenta tantas deficiencias que, para la mayor parte de las y los ciudadanos, es más factible transgredir la norma que acatar los procesos establecidos.

Con base en dicho diagnóstico, no es de extrañar que la primera agencia anticorrupción propiamente institucionalizada en el país lleve el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, debido a que engloba todo un conjunto de organismos encargados de prevenir, detectar, investigar y sancionar los delitos por hechos de corrupción en México. Lo anterior es producto de las observaciones realizadas por diversas OCS a la propuesta inicial de Enrique Peña Nieto de crear una Comisión Nacional Anticorrupción que, si bien en el papel representaba un avance significativo en la materia, al encontrarse subordinada al Poder Ejecutivo corría el riesgo inminente de carecer de la imparcialidad que una institución de tal envergadura necesitaba para su correcto funcionamiento.

Organizaciones como TM, México Evalúa, la RRC, el IMCO y MCCI fueron cruciales para el engranaje estructural e institucional del SNA, así como en la elaboración de las leyes secundarias que respaldaron su origen. De entre los principales aportes realizados por estas asociaciones, destaca el surgimiento de un Comité de Participación Ciudadana, con miras al involucramiento de la ciudadanía y la sociedad civil en temas de vigilancia y control del servicio público.

Si bien la estructuración del SNA es significativa en cuanto a modelos de agencias anticorrupción se refiere, por su grado de institucionalidad y por los recursos recibidos para efectuar sus funciones de forma eficiente, lo cierto es que sus actividades no se han encontrado exentas de los conflictos e intereses partidistas que tienden a empañar la gestión pública de nuestro país. Así, el hecho de que las OSC que más incidencia han tenido en el Sistema desempeñen sus trabajos sin imparcialidad ha

provocado que, en la actualidad, el SNA sea, más bien, un organismo simbólico y no tanto efectivo; y que su principal razón de ser, a saber, el combate a la corrupción y la impunidad, sea una función desempeñada por otro órgano administrativo. De esta manera, se evidencia que la articulación sistémica no ha logrado trascender el marco formal de su diseño; esto ha provocado que, en los hechos, el Sistema no cumpla aún con sus objetivos principales: reducir los niveles de corrupción en el país e impactar de forma positiva la percepción que los ciudadanos tienen de este fenómeno.

Fuentes

- Aguilar, L. (2017) *Derecho Constitucional. Sistema Constitucional Mexicano*. CDMX: Grupo Editorial Patria.
- Aguirre, N. y Casas, A. E. A. (2019). La corrupción como construcción socio-organizacional: Entre doblar la regla y romperla. En Arellano, D. y Castillo, M. Eds. *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. CDMX: CIDE.
- Anand, V., Blake, A. y Mahendra, J. (2004). Business as Usual: The Acceptance and Perpetuation of Corruption in Organizations. *Academy of Management Executive*, 18 (2), pp. 39-53.
- Arellano, D. (2018). Corrupción en México: De la ignorancia a la esperanza... ¿a la desilusión?. En Arellano, D. Coord. *¿Podemos reducir la corrupción en México?: límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. CDMX: CIDE.
- Arellano, D. (2016). *Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción*. *Contaduría y Administración*, 62, pp. 810-826.
- Bertalanffy, L. (1976). *Teoría General de los Sistemas*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- Casar, M. (2015). *Sistema político mexicano*. CDMX: Oxford University Press.
- Del Río, D. (6 de mayo de 2016). *Reformas en materia de anticorrupción*. *Basham*, disponible en <https://www.basham.com.mx/reformas-en-materia-de-anticorrupcion/>

- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Flores, N. (2023). *USAID admite que dio 6 millones de dólares a ‘campana sucia’ de MCCI*. *Contralínea*, 30 de mayo. Disponible en <https://contralinea.com.mx/interno/semana/usaid-admite-que-dio-6-millones-de-dolares-a-campana-sucia-de-mcci/> [Consultado el 31-05-2023].
- Goffman, E. (1981). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu.
- Ibarra, A. (2020). *La incidencia de las élites en el diseño institucional de México: el caso del Sistema Nacional Anticorrupción*. Tesis de maestría. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kelman, H. (2006). *Interests, Relationships, Identities: Three Central Issues for Individuals and Groups in Negotiating Their Social Environment*. *Annual Reviews Psychology*, 57, pp. 1-26.
- Kish-Gephart, J., Harrison, D. E. A. (2010). *Bad apples, bad cases, and bad barrels: Meta-analytic evidence about sources of unethical decisions at work*. *Journal of Applied Psychology*, 95 (1), pp. 1-13.
- Pérez Porto, J. y Gardey, A. (2014). *Definición de sistema político - Qué es, Significado y Concepto*. Recuperado de <https://definicion.de/sistema-politico/> [Consultado el 25-01-2023].
- Redacción. (2020). *La Casa Blanca, el escándalo de corrupción que dio la puntilla al gobierno de Peña Nieto*. *Infobae*, 10 de julio. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/10/la-casa-blanca-el-escandalo-de-corrupcion-que-dio-la-puntilla-al-gobierno-de-pena-nieto/> [Consultado el 17-01-2023].
- Sánchez, M. (2021). *Corrupción, un diseño para su combate sin accountability efectiva*. En Estrada, J. y Aguilar, A. Coords. *Federalismo a debate en México*. Curitiba: Editora CRV.
- Sistema Nacional Anticorrupción (2023) *¿Qué hacemos?* Disponible en <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/> [Consultado el 17-01-2023].
- Zyglidopoulos, S. y Fleming, P. (2008). *Ethical distance in Corrupt Firms: How Do Innocent Bystanders Become Guilty Perpetrators?* *Journal of Business Ethics*, 78 (1-2), pp. 265-274.

Las Prácticas clientelares y el control político en Tlaxcala

The Client practices and the political control in Tlaxcala

Beatriz Ortega Cabrera^{29*}

Resumen

La configuración de la realidad es fugaz porque el espacio público y político, es construido y reconstruido todos los días, la óptica de una persona podrá coincidir con la de otra, pero en algún punto van a discernir, esto se replica en cada sector social. Lo interesante es que en los sectores siempre habrá liderazgos capaces de mover a las masas, cuya conducta siempre obedece a intereses y/o beneficios, por lo que no es ético que una sociedad que se caracteriza por aceptar formar parte de prácticas clientelares esté destinada a ser controlada por una élite, la cual no tiene el interés concreto de prever y generar las condiciones suficientes para propiciar escenarios de desarrollo económico y social, en favor de un interés general.

La élite en el poder desarrolla la capacidad de adaptación y es preciso señalar que existen indicios de que el modelo de la Nueva Gestión Pública ha impactado la forma de ejercer la administración, esto debido a los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas; además de la organización y funcionamiento de las áreas que componen la administración pública y el nuevo enfoque que vislumbra al ciudadano como cliente, cuya característica principal es que se encuentra inmerso en una forma de gobierno democrática, donde tiene el poder de decidir y exigir, sin embargo, es cuestionable si vivimos en una verdadera democracia o en una forma de gobierno de representación política.

Los partidos políticos en Tlaxcala solo han servido como vehículo para la permanencia de la élite política hegemónica, ya que se opta por enca-

29 * Beatriz Ortega Cabrera. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tlaxcala; Maestrante en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

bezar el partido que mueve a las masas o en su defecto por hacer alianzas. Por lo tanto, la alternancia política se percibe como medio de control político-clientelar. En consecuencia, no se ha consolidado un desarrollo trascendental en materia política y social.

Palabras clave: Nueva gestión pública, alternancia, clientelismo, representación política, control, Tlaxcala.

Abstract

The configuration of reality is fleeting because the public and political space is built and rebuilt every day, the perspective of one person may coincide with that of another, but at some point they will discern, this is replicated in each social sector; The interesting thing is that in the sectors there will always be leaders capable of moving the masses, whose behavior always obeys interests and/or benefits, so it is not epic that a society that is characterized by accepting to be part of clientelist practices, is destined to be controlled by an élite, which does not have the specific interest of foreseeing and generating sufficient conditions to promote scenarios of economic and social development, in favor of a general interest.

The elite in power develops the capacity to adapt; it should be noted that there are indications that the New Public Management model has impacted the way administration is exercised, due to advances in transparency and accountability; in addition to the organization and functioning of the areas that make up the public administration and the new approach that envisions citizens as clients, whose main characteristic is that they are immersed in a democratic form of government, where they have the power to decide and demand, however, it is questionable whether we live in a true democracy, or in a politically representative form of government.

The political parties in Tlaxcala have only served as a vehicle for the permanence of the hegemonic political élite, since they choose to lead the party that moves the masses, or failing that, they choose to make alliances. Therefore, political alternation is perceived as a means of political-clientelary control, consequently, a transcendental development in economic, political and social matters has not been consolidated.

Keywords: New public management, alternation, clientelism, political representation, control, Tlaxcala.

Sumario

1. Introducción. 2. Nueva Gestión Pública en Tlaxcala. 2. 1. Marco teórico. 3. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro como práctica clientelar. 4. La alternancia como medio de control político-clientelar en Tlaxcala. 5. Comentarios finales. Fuentes.

Definiciones

Se precisa que las siguientes definiciones de las categorías “clientelismo político” y “control político” son una propuesta conceptual original de la autora.

Clientelismo político: relación dicotómica (élite-cliente); el primero tiene poder ya sea de tipo económico, político o ambos, por consiguiente, posee el control o propiedad de los recursos, por lo que es capaz de gestar un beneficio para un particular, un colectivo o un sector social (política pública); por su parte, el cliente será el receptor de las acciones del actor político, por lo que deberá adoptar una posición de obediencia, lealtad y reciprocidad (voto), para poder ser beneficiado.

Control político: facultad otorgada a las autoridades para que, a través del ejercicio de sus funciones en la institución u órgano de gobierno determinado, cumplan el objetivo de llegar o mantenerse en el poder, utilizando mecanismos de control, por ejemplo, la alternancia política, el discurso público y las prácticas clientelares.

1. Introducción

El estado de Tlaxcala se ubica al centro de la República mexicana, cuenta con una herencia milenaria importante, el perímetro de su mancha urbana fue escenario de acontecimientos que marcaron la conformación de lo que hoy es México. Una característica sobresaliente es el hecho de que jamás se dejaron dominar por los aztecas, su forma de organización social les permitió subsistir y ganarse una posición de poder. La historia da muestra de una evolución social, política y económica; el siglo XXI permite analizar la evolución y a su vez los factores que limitan el avance de la política mexicana, en específico del estado más pequeño y a su vez emblemático.

Las relaciones de poder son propias del espacio público-político³⁰, ya que es ahí donde convergen las masas y las élites, el poder de decisión está en manos de la élite, esta minoría tiene características que la posicionan y la fortalecen, por ejemplo, es normal que las personas identifiquen apellidos fácilmente en los cargos públicos de primer nivel, esto sucede porque la élite política va creando y fortaleciendo redes de poder, resultando sencillo, dado que al tener recursos económicos, tienen poder de adquisición, aunado al acceso a escuelas privadas de calidad, a clubs exclusivos de recreación y arte, donde concurren personas con poder político y económico; la interacción y el nivel intelectual hacen posible la formación y fortalecimiento de las redes sociales.

En Tlaxcala existen factores que favorecen las prácticas clientelares, tal es el caso de la pobreza económica e intelectual, aunada a la marginación que todavía persiste en las comunidades de los municipios, estas condiciones posicionan a la gente como vulnerable, este término es muy agresivo porque pareciera que condiciona a las personas a nacer y morir en un mismo estatus socioeconómico; lamentablemente son pocas las personas que se atreven a salir de sus comunidades para cambiar su vida, la mayoría permanece y piensa que existe la posibilidad de que un cambio de gobierno genere mejores condiciones de vida. Los habitantes de muchas comunidades perciben que sus necesidades humanas solo son vistas en periodos electorales, lo cual es indignante y representa un agravio.

Muchos países en el mundo se califican como democráticos, México no es la excepción; en Tlaxcala, la mayoría de las y los ciudadanos piensan que viven en una democracia, porque hay elecciones, ahora pareciera que se eligen a los políticos más preparados, la llamada revocación de mandato también ha tenido impacto social, puesto que se ha fortalecido la idea de que el pueblo puede decidir que continúen o no las y los funcionarios en el mandato. Hay partidos políticos que trabajan con base en un programa de acción. Las características señaladas no corresponden precisamente a una verdadera democracia porque persiste la descon-

30 “(La calle, la plaza, la escuela, la fábrica, la ONG, el barrio, el chat, el facebook...), o sea el lugar donde los ciudadanos ratifican cotidianamente su voluntad de ser libres, el ámbito donde se producen los contenidos simbólicos cuya resonancia coloca cada vez más en vilo al poder instituido.” Cansino, 2010, p. 12).

fianza en los partidos políticos y en los funcionarios, permanece vigente la relación amo-esclavo³¹ de la que habló Aristóteles, realmente la ciudadanía no es la que participa activamente para tomar decisiones.

En la jerarquía de poder, los funcionarios y/o élite se encuentran en la parte superior, ellos son los que ejercen actos de autoridad, además de elaborar las leyes que regirán a los dominados, evidentemente las leyes se diseñarán privilegiando el interés de la élite; esta forma de organización social no pertenece propiamente a una verdadera democracia, debido a que en una democracia son las y los ciudadanos quienes de manera activa participan en la toma de decisiones, en torno a ellos gira el poder para emprender cursos de acción, son ellos quienes a través de la élite hacen posible que el interés general sea respetado y favorecido.

Aristóteles (1999) planteaba a la monarquía, la aristocracia y la república como formas ideales de gobierno, que se debían adoptar de acuerdo a la forma de organización social, estas formas no son diferentes a la relación amo-esclavo porque existen dos escenarios, por ejemplo, un gobierno puede ejercer su poder de mando en beneficio personal, si en el proceso se beneficia al esclavo, será mera coincidencia, pero ese no será el fin, tal es el caso de los gobiernos despóticos; por otro lado, el gobierno puede ejercer el mandato a favor de un bienestar general. Las desviaciones, que Aristóteles denomina formas impuras de gobierno³², representan un peligro para el desarrollo social. Todos los días, las y los ciudadanos pueden constatar que la ambición humana no tiene límites y las formas de gobierno, tal como se conciben actualmente, son meros expedientes para alcanzar los fines que persiguen los miembros de una élite política.

Las prácticas clientelares son aplicadas en las comunidades rurales y en la mancha urbana del estado de Tlaxcala, siendo esta última la que

31 “Unos hombres son naturalmente libres y los otros naturalmente esclavos; y para estos últimos es la esclavitud tan útil como justa.” (Aristóteles. La Política, p. 12). Disponible en: <https://upcndigital.org/~ciper/biblioteca/Filosofia%20griega//Aristoteles%20-%20Politica.pdf>

32 “La tiranía, que lo es del reinado; la oligarquía, que lo es de la aristocracia; la demagogia, que lo es de la república. La tiranía es una monarquía que sólo tiene por fin el interés personal del monarca; la oligarquía tiene en cuenta tan sólo el interés particular de los ricos; la demagogia, el de los pobres. Ninguno de estos gobiernos piensa en el interés general.” (Aristóteles, La política p. 62) disponible en: <https://upcndigital.org/~ciper/biblioteca/Filosofia%20griega//Aristoteles%20-%20Politica.pdf>

es considerada antes, durante y después del periodo electoral. Por lo anterior es conveniente analizar si realmente se vive en una democracia, donde el poder lo ejerce el pueblo, o es que en realidad se vive en una forma de representación política, donde están presentes mecanismos de control político que mantienen el status quo, e incluso a través de las instituciones, la Nueva Gestión Pública se ha adaptado por lo que ha perdido cierta relevancia.

Las instituciones son importantes porque son construcciones humanas producto de costumbres, tradiciones, necesidades y deseos inconscientes, al tener esta naturaleza pueden estar bien o mal diseñadas, su existencia básicamente se debe a la voluntad humana, de lo anterior deriva el valor de elegir bien a los funcionarios que ejercerán actos de autoridad.³³ En una visión más internacionalista se puede citar el caso de Francia, donde para disimular su poder absoluto en ocasiones se consultaba a la asamblea, la cual estaba constituida por los nobles, la iglesia, profesionistas y burgueses, a estos últimos les había impactado el “Contrato social” de Jean-Jacques Rousseau (2017), quien planteaba que todos debían participar en la elaboración de leyes, de lo contrario no serían leyes. En México para elaborar leyes elegimos a representantes, de ahí el nombre de repúblicas de gobierno representativas.

En la actualidad, es evidente que las y los funcionarios elegidos pertenecen a una misma clase política, por lo que se torna indispensable tener mecanismos de control para que la sociedad realmente ejerza autoridad en la toma de decisiones, de lo contrario el poder no está en el pueblo sino en los representantes. Las instituciones representativas, a través de las cuales se ejerce el poder, pueden tener poco valor y tornarse simples instrumentos de tiranía o de intriga, esto pasa cuando a la masa de electores no le interesa lo suficiente el gobierno, como para ir a votar, o bien, se eligen a los representantes sin que estos estén preparados, lo que da como resultado que se vicien los requisitos para ser candidato, dado que basta con tener las características para atraer

33 “Puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente”. (Semana Judicial de la Federación, 1994, p. 390). Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/211002>

votantes y ganar una elección, aunado a que para escalar la pirámide de poder de los partidos políticos, se tiene que apostar por adoptar una postura de sumisión, lo que favorece a la no profesionalización de la política, que decanta en el ejercicio de la política tradicional sin un avance significativo.

Las elecciones son un mecanismo de control que, a través de la alternancia política, sirven para mantener y legitimar a una élite en el poder, los políticos no son profesionales, el poder es cedido al cien por ciento a las y los funcionarios, quienes juegan el rol de representantes, aunque haya desconfianza se usa un sistema basado en la confianza total ejercido a través de la elección. Las instituciones y las formas de gobierno son asunto de elección prácticamente. En Tlaxcala y en México no se vive en democracia sino en gobiernos representativos, pareciera que en realidad no se sabe lo que es la democracia.

2. Nueva Gestión Pública en Tlaxcala

Las instituciones en Tlaxcala están innovando en la implementación del modelo de la Nueva Gestión Pública³⁴, en dicho modelo están inmersos mecanismos de control político (alternancia política, discurso público y prácticas clientelares), los cuales se aplican con todas las facilidades en un sistema de gobierno de representación política, aunada a la poca participación ciudadana en la toma de decisiones en periodos electorales, así como desconocimiento del uso de recursos públicos y sobre todo la desigualdad que persiste en Tlaxcala.

La alternancia política está inmersa en el modelo de la Nueva Gestión Pública, porque para mantener el status quo se requiere que las instituciones funcionen en una sola línea, lo cual contribuye a cumplir intereses de una minoría o en su defecto a ocultar malos manejos de los recursos públicos. Por lo anterior, cuando llegan los tiempos electorales,

34 “Modelo que busca estructurar el funcionamiento de una administración de forma eficiente y eficaz, así como crear valor, dando respuesta a las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible. Además, fomenta mecanismos de participación.” ¿Qué es la Nueva Gestión Pública y qué objetivos persigue?, Revista. UNIR (2023). Disponible en: [https://www.unir.net/derecho/revista/nueva-gestion-publica/#:~:text=La%20Nueva%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20\(NGP,ciudadanos%20al%20menor%20coste%20posible. \[consultado 01/09/2023\]](https://www.unir.net/derecho/revista/nueva-gestion-publica/#:~:text=La%20Nueva%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20(NGP,ciudadanos%20al%20menor%20coste%20posible. [consultado 01/09/2023])

se opta por hacer alianzas, por analizar el o los partidos políticos con mayor fuerza política y posicionar al mejor candidato o candidata. Por otro lado, también se hacen negociaciones entre las élites, tanto la que gana, como las que no, al final están inmersas en una misma clase política y de ellas dependerá que se tomen las decisiones más acertadas.

El discurso público está inmerso en el modelo de la Nueva Gestión Pública porque los actores políticos posicionan a las instituciones que representan con discurso público. La construcción de los mismos toma especial relevancia porque se legitiman las acciones o decisiones tomadas por el actor político, además el discurso es clave para forjar relaciones políticas, si el discurso público se emplea de forma errónea, afectando intereses de la élite política a nivel nacional, son muchas las posibles repercusiones, por ejemplo, un menor presupuesto, destitución del cargo, persecución política, entre otras.

Las prácticas clientelares están inmersas en el modelo de la Nueva Gestión Pública debido a que es a través de las instituciones que se implementan cursos de acción que se tornan prácticas clientelares, por ejemplo, el programa “Jóvenes construyendo el futuro”; todo está normalizado, lastimosamente, las y los ciudadanos se conforman con poco.

2. 1. Marco teórico

Los términos empleados y ciudadanos desde la óptica de la Nueva Gestión Pública mutan a colaboradores y clientes, también se habla de términos como calidad, eficiencia, efectividad, entre otros. El manejo público (*management*) con el paso del tiempo se ha desarrollado, debido a que las necesidades de la sociedad se tornan complejas, y el gobierno presenta crisis de productividad y eficiencia, por lo que se requiere adoptar una nueva óptica que le permita al gobierno dar respuestas efectivas y oportunas a la sociedad.

El rol de las y los servidores públicos también es trastocado, estos deberían convertirse en agentes de cambio proactivos, es decir, deben nutrir su actuar con acciones que no precisamente estén estipuladas en un manual de organización, generando valor público³⁵. Los autores con-

35 La discusión sobre valor público emerge con Mark Moore (1995), quien reflexiona

temporáneos del objeto de estudio de la Nueva Gestión Pública, como Michel Barzelay (2002), Enrique Cabrero (2005), Jorge Culebro (2014) y José Martínez (2009), plantean la necesidad de transformación para dejar atrás la administración pública tradicional bajo el esquema de Weber, y dar paso a una administración pública más dinámica, donde el papel de las y los funcionarios sea creativo, por lo que les demanda ser proactivos y no solo limitarse a las funciones que les establece un manual de organización y de procedimientos.

Cabrero (2005) da una perspectiva basta para entender la necesidad del cambio en los gobiernos y en todo su aparato administrativo, dentro de las múltiples razones para cambiar la nueva economía mundial, la nueva legitimidad política y las nuevas prácticas sociales. La sociedad es poliédrica, motivo por el cual se torna compleja, en un mundo globalizado es indispensable que se innove para poder ofrecer soluciones eficientes a los ciudadanos (clientes). María G. Bonome, (2009) señala que Herbert Simon (1952) eliminó toda frontera entre administración pública y privada, construyó la teoría de la organización como disciplina universal, para él, la organización es un complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones que se producen en un grupo de seres humanos, proporcionando información de objetivos, decisiones, entre otras.

Cabrero (2005) también habla de cambiar hacia una orientación de mercado que sea competitivo con el sector privado, de la misma manera plantea una orientación a resultados y una orientación hacia el cliente, donde este último sea lo más importante, ya que la perspectiva de ellos es pieza clave para trabajar en la mejora continua de los servicios. También expone las herramientas de la administración empresarial, así como elementos vitales como la calidad, reingeniería, gobierno electrónico, entre otros. Para este autor la respuesta efectiva a demandas sociales se lograría con una construcción de redes de políticas públicas, sistemas de participación ciudadana y por supuesto la contraloría social y la rendición de cuentas que son clave en un régimen democrático. Sin embargo, como ya se ha mencionado, en México y, por ende, en Tlaxcala, se vive en un régimen de representación política.

sobre la gestión estratégica en EE.UU.

Lo anterior da pie a que se hable de la creación del valor público. Mark Moore (1995) impulsó la actual discusión. En el campo de la gestión pública se demanda a los actores políticos (funcionarios y servidores públicos) una inagotable imaginación que busque y cree valor, es decir, que realmente analicen si el servicio que están ofreciendo es de utilidad y si cumple con las características de calidad, eficiencia, eficacia y efectividad.

La teoría del valor público involucra la aplicación de técnicas que ayuden a los gobiernos a ser más adaptables a las transformaciones materiales y a las condiciones sociales cambiantes, de ahí que la estrategia sea reemplazar procedimientos ineficientes por procedimientos propios del sector privado, tal es el caso de tratar al ciudadano como cliente, además de optar por una planeación estratégica, y una administración por procesos en donde se le dé mayor peso a los resultados.

La propuesta que plantea Mark Moore es que el valor público debe incluir la idea de que las y los ciudadanos pueden reflexionar acerca del lugar que el gobierno ocupa en la sociedad, así como contribuir a decidir en qué circunstancias y condiciones sociales desean ser tratados. Además, resalta el importante potencial innovador como forma de incrementar la eficiencia, efectividad y responsabilidad de las organizaciones gubernamentales.

3. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro como práctica clientelar

En la actualidad el desempleo es latente y creciente para toda la población, de acuerdo con datos del INEGI 2018, en México la tasa de desempleo fue de 3.26%. El problema del desempleo se ha incrementado en la población joven, puesto que al carecer de experiencia profesional no son fácilmente contratados, por lo que se tiene una tasa de desempleo aproximadamente de 5.95%, aunado a esto persisten condiciones de marginación en muchos estados, así como discriminación a mujeres y personas con discapacidad.

La educación a lo largo del tiempo ha sido punto clave en el discurso de muchos actores políticos que han buscado y han llegado al poder, sin

embargo, no hay una mejora que impacte en nuestro país. La pobreza no se ha erradicado, la deserción sigue aumentando, muy pocos niños y niñas llegan al nivel universitario, aunado a esto, el nivel académico es deficiente, lo que obedece a dos factores, por un lado, el desinterés de alumnos y sus familias, y, por el otro, el personal docente, quienes muchas veces no están actualizados, y por ende no tienen el método adecuado para generar interés y fácil comprensión de los contenidos de la maya curricular.

Roth (2002) define a las políticas públicas con el término *policy*, que significa curso de acción o conjunto de acciones adoptadas por un gobierno relacionadas con programas públicos gubernamentales que ponen en operación las autoridades, por lo anterior, se precisa que las y los actores involucrados en el curso de acción se analizan desde la óptica de la educación: alumnado, personal docente, padres y madres de familia y gobierno.

No se le apuesta a la educación, el presupuesto asignado no se invierte de manera adecuada, no hay una capacitación constante de calidad para las y los maestros, la cultura es errónea, se piensa que los infantes deben educarse en la escuela, la realidad es que no funciona así. Los valores y la educación vienen de casa, muchos padres de familia no son responsables, las y los maestros no son culpables de las deficiencias, dado que, aunque quisieran no pueden atender de manera eficiente al gran número de alumnos que integran los grupos, aunado a que no hay infraestructura adecuada en las escuelas públicas; pareciera que la calidad en la educación pasa a segundo plano.

El problema de la educación data del siglo pasado, se ha avanzado, sin embargo, no hay un impacto importante porque en las escuelas se están formando obreros y obreras, no líderes, los niños, niñas y jóvenes asisten a la escuela porque es parte de la cultura de la sociedad, además de ser un derecho humano establecido en la constitución, sin embargo, la mayoría de estudiantes asisten porque lo ven como una obligación o como un pasatiempo, no visualizan ningún futuro porque el gobierno no genera condiciones de desarrollo, que implicaría oportunidades de empleo, además de que no hay una educación de calidad.

Hay una diferencia abismal entre eliminar el desempleo y atenuarlo, el primer caso corresponde la generación de empleos dignos, estables (largo plazo), con prestaciones y remuneración digna; en el segundo caso, solo se genera una oportunidad a corto plazo, sin una remuneración digna, sin prestaciones, que solo es funcional para tener un control social. Por ejemplo, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), el cual corresponde a una práctica clientelar, lo cual explica las notables deficiencias, por ejemplo, no está focalizado, lo que ha propiciado que los recursos invertidos a fondo perdido no tengan el resultado esperado.

En los Lineamientos y Reglas de Operación del Programa JCF³⁶, no se define de manera clara quiénes son los beneficiarios finales, es fácil denotar que cualquier persona del rango de edad de 18 a 29 años puede ser beneficiaria, dado que no es necesario ningún documento que avale su situación académica o profesional, por lo tanto, el programa puede tener un número considerable de personas que disfruten de los beneficios económicos sin capacitarse y/o adquirir conocimientos para insertarse en el mercado laboral (Muñoz, 2023, p. 11).

La problemática, de acuerdo a las Reglas de Operación, también reside en que no hay un control estricto sobre los Centros de Trabajo que se dan de alta para emplear y capacitar a las y los jóvenes en Tlaxcala; se mencionan de manera general los requisitos, además de una evaluación, cuya finalidad es conocer el desempeño de las y los beneficiarios y tutores. Lo ideal es que se establezcan candados en la evaluación que garanticen la asistencia y adquisición de conocimientos, no se trata solo de beneficiar a la empresa o pequeño negocio con la plusvalía de fuerza de trabajo de los aprendices, por lo que es necesario establecer un mecanismo que realmente propicie la contratación una vez concluida la capacitación.

Otra problemática que no es propia de este programa, sino que se encuentra presente en toda implementación de política pública, son los actos de corrupción, estos derivan de los intereses particulares de los diferentes actores, lo que invita a reflexionar en torno a cuáles son los requisitos de ingreso y permanencia, cuáles son los indicadores de resul-

36 Diario Oficial de la Federación, 2022. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676030&fecha=29/12/2022#gsc.tab=0

tados, así como qué parámetros de evaluación se están siguiendo, entre otros. Es claro que no se puede garantizar la completa efectividad del proceso de implementación de una política pública, dado que la dinámica de cambio social es muy rápida y no hay certeza absoluta.

Las políticas públicas una vez diseñadas deben ser convertidas en acciones, en el proceso sufren modificaciones e incluso pueden fracasar, como sucede con el programa JCF visto como una práctica clientelar, debido al porcentaje tan alto de aprobación que en periodos electorales se traducirá en votos, es que está mal planeado, no hay objetivos definidos de manera consistente, lo que no ha permitido contrastarlos con los resultados alcanzados. No se definen claramente los instrumentos de acción pública que se han previsto para cumplir con los objetivos propuestos porque simplemente no se trabajaron.

El problema de la falta de oportunidades laborales para las y los jóvenes ha ido al alza con el paso del tiempo y esto se debe a que el gobierno no logra tener una visión y un plan de desarrollo claramente definido con una visión vanguardista, que privilegie una educación de calidad, atrayendo mayor inversión extranjera y reactivando la economía mediante el turismo, lo que propiciaría certidumbre, ya que habría mayores oportunidades para los jóvenes, sin necesidad de que sea el gobierno quien les otorgue un apoyo económico mensual.

Tabla 1. Rol de los actores en la dinámica social

Actores	Inferencias del Programa JCF
Gobierno	Su objetivo no es el bienestar y desarrollo profesional de los jóvenes, solo le interesa generar clientelismo político para mantenerse en el poder y construir una hegemonía, como en su momento lo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI).
Empresas y pequeños negocios	Perciben el programa como un beneficio por la plusvalía de la fuerza de trabajo de los aprendices. La empresa o negocio se torna más redituable dado que, el salario del trabajador lo paga el gobierno, aunado a que, al finalizar la capacitación no es obligatorio contratar al becario.

Jóvenes	<p>En el mejor de los casos, lo ven como una oportunidad de generar experiencia, sin embargo, la capacitación al paso del tiempo no es de calidad, va a depender de la capacidad del joven para aprovechar al máximo lo que aprenda y con ello obtener un empleo al culminar su capacitación.</p> <p>En el peor de los casos, los jóvenes que no estudian, ni trabajan, lo ven como una manera de obtener dinero mensual, no tienen aspiraciones, lo cual favorece al gobierno ya que, tendrá un mayor control social.</p>
Padres de familia	<p>Perciben con agrado la oportunidad laboral que el gobierno les brinda a sus hijas e hijos, se conforman con el poco apoyo económico mensual, y no exigen educación de calidad, normalizan no tener una vida digna, con empleos estables y bien remunerados para todos.</p>

Fuente: Elaboración de la autora.

Las pocas oportunidades laborales para los jóvenes en Tlaxcala obedecen a la mala calidad en la educación, el problema es la poca o nula reflexión que hacen los actores involucrados. Si la educación fuera de calidad, las y los ciudadanos cambiarían de mentalidad y exigirían que el trabajo del gobierno fuera eficiente, transparente efectivo y productivo. Por lo anterior se plantea lo siguiente:

1. Dejar de lado el objetivo de obtener clientelismo político: cuando el gobierno realmente tenga como objetivo lograr desarrollo social, económico, cultural y político, ese día se marcará un antes y un después en las políticas públicas que se planeen y se implementen.
2. Reducir el nivel burocrático: este dificulta la rapidez y flexibilidad, además de que no contienen los candados adecuados que otorguen certeza de la eficiencia, la excesiva cantidad de procesos burocráticos en la implementación, justificada en el control de la corrupción y la estandarización de los procesos, demanda una alta cantidad de trámites los cuales provocan demora, generando desmotivación y mayor corrupción.

3. Poner énfasis en la limitada contextualización: una inadecuada adaptación de la planificación a la realidad específica de una localidad, tal es el caso de Tlaxcala, dificulta la implementación, monitoreo y evaluación de una Política Pública o Programa.
4. Se debe poner énfasis en la alta complejidad del factor político: es aquí donde se dan las negociaciones, las relaciones intergubernamentales son el principal factor que afecta a la implementación porque es finalmente, el actor (público o privado) el que puede redefinir los términos o reglas de juego orientándolos a sus intereses particulares.

Tabla 2. Matriz FODA del Programa JCF

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
El programa sí puede impactar positivamente en las y los jóvenes.	Generar experiencia para insertarse en el campo laboral.	No se brinda una certidumbre laboral al joven.	Pandemia.
Las y los jóvenes pueden sentirse motivados.	Relacionarse con líderes, que puedan emplearlos o recomendarlos.	No hay un control efectivo en los requisitos de ingreso y permanencia.	Intereses políticos.
Las y los jóvenes se ocupan en actividades productivas y legales.	Aprender y pulir habilidades.	Hay actos de corrupción debido a la falta de indicadores de resultados.	Intereses particulares de los dueños de los centros de trabajo.
Se disminuyen las adicciones.	Invertir el apoyo mensual.	Capacitación de mala calidad.	Accidentes laborales.

Fuente: Elaboración de la autora.

La matriz FODA da vista de un análisis integral del Programa JCF, lo cual permite plantear estrategias de acuerdo a diferentes escenarios, para asegurar el mayor nivel de eficiencia, por lo anterior, las y los profesionales en materia de política pública deben trabajar de acuerdo a:

- Objetivos claros y unívocos, legalmente establecidos.
- Viabilidad de la política pública en términos económicos.
- Focalización de acuerdo a la realidad social de las entidades.
- Indicadores de resultados y parámetros de evaluación de la política pública.
- Previsión de escenarios (económico, político y social).

Sin embargo, las y los jóvenes no deberían ser dependientes del gobierno, la educación es un derecho inalienable, amparado por el artículo tercero constitucional y en gran medida el desarrollo de un país. Por ende, un Estado depende de su educación, el gobierno protector no es la solución para atenuar el desempleo, se requieren cursos de acción en los siguientes tres ejes.

- Turismo: trae consigo generación de empleos y derrama económica que impacta a todos, el turismo demanda trabajar en materia de seguridad, infraestructura, limpieza, áreas verdes, así como en educación de calidad, para atraer inversionistas.
- Campo: este sector mueve la economía, por lo tanto, sus productos deberían ser valorados y mejor pagados; los gobiernos estatales y municipales, deben saber el perfil del lugar que gobiernan para que en coordinación con el gobierno federal gestionen apoyos y promuevan los productos de sus regiones.
- Industria: trae consigo empleos, si el gobierno proporciona educación de calidad a los niños, niñas y jóvenes, se propiciará conciencia y se abrirá un mundo de oportunidades para que sean líderes y demanden mejores empleos, pero ya no como obreros, sino como profesionales.

4. La alternancia como medio de control político-clientelar en Tlaxcala

La población en el estado de Tlaxcala, según datos del INEGI (2020), es de 1, 342, 977 habitantes, ocupa el lugar 28 a nivel nacional, la esperanza de vida es de 75.3, en México es de 75.2 años, lo cual refleja que estamos por arriba del promedio nacional, pero no lo suficiente para poder decir que las y los tlaxcaltecas disfrutamos de una larga vida, saludable y digna.

Según datos del INEGI (2019) en Tlaxcala se registraron 18, 789 nacimientos y 6, 952 defunciones, este dato refleja sobrepoblación. Es importante destacar que las principales causas de muerte son: enfermedades del corazón, diabetes mellitus y tumores malignos, estos datos pudieran reflejar una mala alimentación y estilos de vida sedentarios.

Por otro lado, el INEGI (2020) indica que la población de Tlaxcala está distribuida de la siguiente forma: el 83% vive en localidades urbanas y el 17% en localidades rurales. A nivel nacional la población vive el 79% en localidades urbanas y el 21% en localidades rurales, sin embargo, en Tlaxcala hay 1050 localidades rurales y 125 urbanas. A nivel nacional hay 185, 243 localidades rurales y 4, 189 urbanas, lo que evidencia la desigualdad económica y de oportunidades, así como la migración a localidades urbanas en búsqueda de oportunidades laborales y mejores salarios para una vida digna.

El INEGI (2020) indica que en Tlaxcala el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad es de 9.8, lo que equivale a casi el primer año de bachillerato; a nivel nacional, la población de 15 años y más tiene 9.7 grados de escolaridad en promedio, que significa un poco más de la secundaria concluida. Esto es alarmante porque el relevo generacional, en donde se puede gestar un cambio queda permeado por la ignorancia, por la pocas o nulas oportunidades que hay para tener las condiciones económicas y poder acceder a la educación media superior y superior.

De cada 100 personas de 15 años y más, tres no tienen ningún grado de educación, 52 tienen la educación básica terminada, 25 finalizaron la educación media superior y 20 concluyeron la educación superior,

los que son datos lamentables porque reflejan la ineficiencia de los gobiernos en términos de educación, donde son pocas las élites que tienen posibilidades de constituirse como profesionistas en un área de conocimiento. Si bien han aumentado los recursos para el combate a la pobreza y desigualdad social, paradójicamente, su nivel y magnitud también se ha incrementado.

Una vez que se ha dado el contexto de la situación geográfica y estadística de Tlaxcala, es momento de abordar el proceso de transición política que se ha dado en nuestro país para entender la transición en Tlaxcala, porque en las tres esferas de gobierno existe armonización, por lo tanto, la influencia o resistencia para la alternancia política puede obedecer a condiciones que se estén viviendo a nivel nacional. Actualmente se puede ejemplificar con el efecto MORENA, el cual permeó no solo en elecciones de la presidencia de la república, sino en 23 de las 32 entidades federativas.

¿En qué momento los miembros de una élite dominante pueden perder el control y dar paso a la alternancia política en Tlaxcala y en qué momento las élites se conjugan para concretar acciones que benefician los intereses de una minoría?, ¿cómo es el proceso para negociar y llegar al consenso? El enfoque utilitarista planteado por John Stuart Mill (1878) es parte fundamental para entender las decisiones políticas, ya que se optará por lo que favorezca a la mayoría, sabiendo que siempre habrá personas afectadas.

La cultura política es importante para entender el comportamiento de las masas, las particularidades regionales, el desarrollo de procesos políticos, conocer la historia, tradiciones, movilizaciones sociales y élites dominantes, permite comprender la identidad de un estado. Los comportamientos político-electorales han evolucionado conforme a los tradicionalmente observados en el México posrevolucionario.

Los fenómenos políticos son únicos de cada estado, el éxito de las políticas públicas implementadas para el desarrollo político, económico y social está sujeto a condiciones del espacio y tiempo de cada gobernante, la alternancia política ha transitado de la periferia al centro del país La expansión de oportunidades de las personas es el objetivo del desarrollo político, económico y social porque conduce al aumento en las capacida-

des que permiten mayor libertad para lograr una vida larga, saludable y digna. La alternancia política es concebida como un avance en la democracia porque representa la competitividad en el sistema de partidos, donde la ciudadanía, a través del ejercicio de democracia directa, legitima a su gobernante, quien trabajará para mejorar las condiciones de vida de las familias.

En 1998 en Tlaxcala, el PRI pierde por primera vez las elecciones y llega al poder el PRD; en 2005 nuevamente se dan las condiciones para lograr la alternancia política, esta vez llega el PAN; en el año 2011, el PRI recupera el poder; en 2016, el PRI gana nuevamente las elecciones y se mantiene hasta 2021, en este último periodo se observó un cambio importante en el sistema de partidos en Tlaxcala, ya que en las elecciones de 2016 se observan coaliciones importantes donde el PRI compite con dos alianzas: la primera es con el PVEM, PANAL y PS, y la segunda solo con el PANAL, mientras que el PRD y el PAN lo hacen solos. Por lo anterior, se infiere que las alianzas empiezan a configurar una nueva forma de hacer política desde lo local.

En el año 2016 se compite por la gubernatura del estado de Tlaxcala. La contienda se gestó con distintas opciones políticas: siete partidos en solitario y una alianza: PRI, PVEM, PS y PANAL. Los resultados electorales favorecieron al entonces candidato Marco Antonio Mena Rodríguez, mismo que ya tenía presencia en el estado gracias a los diferentes cargos que ejerció como servidor público. (Torres, 2020).

En suma, dicho proceso trajo candidatos como Lorena Cuéllar Cisneros (PRD), Adriana Dávila (PAN), Edilberto Jaramillo (MC), entre otros. En esta contienda, MORENA aparece en las elecciones, sin embargo, no contó con un gran número de votantes, pues solo obtuvo 6.3%. Así, el siguiente partido político representativo es el PAN con 18.3%, seguido del PRD con 30.1% y la alianza del PRI se declaró ganadora con 32.4%. Una diferencia de 2.3% entre el primer y segundo lugar.

Para las elecciones de 2021, a nivel nacional se mantuvo un aire de sospecha y múltiples análisis que apuntaban a la derrota del partido que arrasó en las elecciones presidenciales de 2018. No obstante, tal escenario no sucedió, pues de las 15 gubernaturas en disputa, MORENA obtuvo el triunfo en 11: Guerrero, Sonora, Sinaloa, Baja California, Baja Califor-

nia Sur, Colima, Zacatecas, Nayarit, Campeche, Michoacán y Tlaxcala. Ante estos resultados, este partido tendría el poder en 53% del territorio nacional, manteniéndose como la fuerza política más importante del sistema de partidos De la Rosa (2021).

En dicho proceso electoral se contendió en Tlaxcala por la gubernatura, 15 diputaciones de mayoría relativa, 10 diputaciones de representación proporcional, 60 alcaldías y presidencias municipales, 60 sindicaturas, 350 regidurías y 299 juntas municipales (ITE, 2021). Frente al proceso electoral local, los resultados de los estudios demoscópicos (Mitofsky, 2021) indicaron que 70.5% estaba interesado en las elecciones de 2021, mientras que 28.5% no mostraba interés en ello; es decir, que se esperaba una alta participación en Tlaxcala.

Para la elección de 2021, conforme a la propuesta de Sartori (2012), la entidad contó con un sistema multipartidista, 10 partidos nacionales y cinco partidos locales. Era de esperarse que las elecciones desde su inicio de campaña se mantuvieran reñidas; no obstante, al final de la contienda los sufragios beneficiaron a Lorena Cuéllar, pues MORENA obtuvo la mayoría, posicionándose como primera fuerza política y dejando a Anabel Ávalos y su coalición en un segundo lugar, con una amplia diferencia de votos. Valdés (1995) sostiene que, entre el primer y segundo lugar, a mayor margen de victoria, menor competitividad electoral.

La poca competitividad electoral obedeció a que, en Tlaxcala, el efecto Andrés Manuel López Obrador también tuvo efecto, su discurso fue muy efectivo al grado de permear a nivel nacional; el discurso mueve masas, la élite política lo entiende y lo domina, el escenario social ha sido testigo de la lucha por el poder, se han utilizado ciertas premisas que tienen una fuerza utópica épica, por ejemplo:

Andrés Manuel López Obrador – “No mentir, no robar y no traicionar al pueblo”, “Por el bien de todos, primero los pobres”, “Morena la esperanza de México”.

Lorena Cuellar Cisneros – “Tlaxcala una nueva historia”.

Las características principales de las masas son la desigualdad y la desorganización; para eliminar lo que Pareto (1980) denomina “aristocracia”, basta con utilizar de manera directa o indirecta en el discurso el término “igualdad” y vender la “esperanza”, eso mueve las masas. A nivel nacional la alternancia política tuvo lugar en el año 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió los comicios y llegó al poder el Partido Acción Nacional (PAN), lo que representó para las y los ciudadanos un nuevo capítulo de la democracia de México, que generó muchas expectativas, pero lo que realmente significó la alternancia fue un medio de control político-clientelar: para que México fuera considerado en las relaciones internacionales, no podía verse rezagado en materia política. Hubo una alternancia de partidos, pero siguió el predominio de una misma clase política.

El fenómeno de avanzar en materia política para no quedar rezagados se replicó en las entidades federativas, una élite gobierna, esta es consciente, sabe de su posición, conoce el poder que tiene y cuál es la debilidad de las masas, por ello, utiliza la alternancia como medio de control político-clientelar, es decir, vende la idea de un cambio, cuando en realidad será la misma u otra élite quien gobierne, la cual aprovecha las condiciones político-sociales y por supuesto la desorganización de las masas, tal es el caso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el cual ha tenido cincuenta gobernadores contados a partir de 1856³⁷.

La política local, al igual que la política nacional, giró en torno a un partido hegemónico; en 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), este partido político tras un cambio en la directiva a nivel nacional en 1938 cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), posteriormente de 1946 a la actualidad su nombre es Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Tlaxcala, a partir de 1998, ha sido escenario de cuatro alternancias políticas en sus gubernaturas (PRD, PAN, PRI y MORENA), sin embargo, a nivel nacional, en la región centro norte ya se había logrado la alternancia. Esto pone de manifiesto que solo fue una estrategia para no quedar rezagada políticamente hablando y seguir manteniendo en el poder a una élite política:

37 El congreso constituyente otorgó, en diciembre de 1856, la soberanía estatal al territorio de Tlaxcala (Buve, 2010, p. 53).

1999-2005, Alfonso Sánchez Anaya (PRD)
2005-2011, Héctor Ortiz Ortiz (PAN)
2011-2016, Mariano González Zarur (PRI)
2017-2021, Marco Antonio Mena Rodríguez (PRI)
2021- Actual, Lorena Cuéllar Cisneros (MORENA).

Ahora bien, las características de la élite o lo que Mosca (1984) denominó clase política son su organización, el dominio de todos los ámbitos de la vida pública, su disciplina y el hecho de que desarrolla sus intereses en la sociedad; los miembros de la élite conspiran, por lo que usan una doble moral para aparentar que no existen y que el poder reside en el pueblo, lo anterior con el objetivo de tener mayor control. La élite tiene la necesidad de tener una subélite, integrada por personas intelectuales que están a su servicio para lograr sus objetivos, lo que Weber (2010) llama “burocracia” la organización ideal.

Para que la élite dominante en Tlaxcala logre sus objetivos en el espacio público-político, es necesario que existan reglas establecidas en la norma, por lo tanto, la existencia y el respeto a la Constitución Política es fundamental en una sociedad democrática. Rousseau, en su obra *El contrato social* (1999), evidenció la necesidad de la creación de un Estado, donde los individuos ceden parte de sus libertades para obtener seguridad; el individuo se desarrolla en una dinámica social, en la cual están inmersos intereses individuales, aunado a que el individuo es un ser poco racional y más emocional; ese contrato social muestra el génesis de una dicotomía (gobernante y gobernados).

En Tlaxcala, esta relación a lo largo de los años, ha tenido características poco favorables para los gobernados, porque los miembros de la clase política han ido rotando en un mismo círculo de poder. La sociedad funciona mediante la distribución de poder, lamentablemente la diferencia entre la élite política y las masas es abismal, en la primera el poder les favorece, por lo tanto, pueden hacer que las cosas sucedan, tal es el caso de condonación de impuestos, beneficios en sistemas de salud de alta gama, contratos de obra, acceso a educación en escuelas privadas de calidad, evasión de la ley, entre otros; por su parte, para las masas solo hay dádivas, trámites engorrosos, sistema de salud deficiente, acceso a educación de mala calidad, etc.

Es alto el costo de la no racionalidad y desorganización de las masas, y esto no es propio de Tlaxcala, realmente es aberrante que en la era de la información, de la libertad y demás Derechos Humanos, gran parte de la sociedad se sume al clientelismo político, ya no con el PRI, el cual sufrió una metamorfosis dando paso al fenómeno llamado Movimiento de Regeneración Nacional. Si bien es cierto hubo un avance en el sistema de partidos, la alternancia política en Tlaxcala solo ha servido como medio de control político-clientelar y como factor determinante para la permanencia de una élite que privilegia intereses de una minoría.

Los círculos de poder trabajan entre sí, estos entran en las grandes decisiones del poder centralizado, las minorías persisten y esto seguirá así porque realmente no vivimos en una democracia sino en un gobierno representativo, “No hay gente químicamente pura de izquierda o de derecha, sino que todo el mundo tiene componentes de ambas ideologías y todas las personas cuerdas son contradictorias y solo los locos son monotemáticos” (Bobbio, 1994, p. 7). Esta cita es muy acertada, porque los actores políticos ya sea de izquierda o derecha, al llegar al gobierno, muchas veces aplican políticas públicas contrarias a la corriente que representan, lo cual en un país democrático es válido, dado que lo ideal es llegar al poder sin el color del partido, es decir, de manera neutra, privilegiando el bienestar y la igualdad social.

Si consideramos a la igualdad como un medio para obtener la libertad, las personas no gozan del mismo nivel de libertad, porque existe una brecha muy amplia de desigualdad. Los actores de la élite política solo han optado por cambiar de partido, pero en esencia son una misma clase política, los mueve el deseo de tener poder político y económico. El discurso ha sido clave para mover masas, los actores políticos reaccionan bajo una lógica moderada, utilizando la vía democrática para llegar y consolidarse en el poder, haciendo alianzas, tomando decisiones y formando una estructura.

La ideología de las personas debería construirse con base en un análisis de la política gubernamental del aspirante, y por su puesto de los gobernantes, la polarización de la sociedad de ninguna manera puede ser catalogada como algo positivo porque la democracia presupone la existencia de muchos grupos, los cuales son de derecha o izquierda. El

universo de la política es complejo y nos rebasa, por lo que a la díada tradicional se suma “el tercero incluido” el cual refiere a la posición centro-derecha o bien izquierda, así como los extremistas y moderados.

Actualmente, es más fuerte la crisis de legitimidad que atraviesan los partidos catalogados de derecha en México, los aspirantes a ocupar cargos públicos prefieren en ocasiones no hacer mención de sus partidos o bien utilizar un eslogan omitiendo ese dato, o en su defecto asumirse como apartidistas. La democracia requiere moderación y saber negociar con el adversario, sin llegar a la humillación, los actores políticos con larga trayectoria sin duda lo saben, dado que para mantenerse en el poder hay que saber adoptar posiciones, proveer y actuar conforme a los factores políticos, económicos y sociales que configuran la realidad social.

Existe una dualidad activa, así como desconfianza ante una política demasiado ideologizada y el elogio constante a la democracia; lo anterior tiene razón de ser en el hecho de que en las relaciones de poder siempre hay intereses de por medio. Las relaciones antagónicas son normales y se dan en muchos contextos, no solo político, siempre habrá juicios de valor negativos o positivos sobre la derecha y la izquierda; la díada sobrevive, así lo plantea Norberto Bobbio (1994), al tiempo que señala que la conservación es de derechas y el cambio es de izquierdas, innovadores contra conservadores, progresistas contra tradicionalistas.

Desde la óptica de Laponce (1981) lo que produce el dualismo en democracia es el principio de mayorías, “Derecha e izquierda no son conceptos absolutos sino históricamente relativos, son solo dos maneras posibles de catalogar los distintos ideales políticos y por lo tanto ni los únicos ni siempre los más relevantes” (Bobbio, 1994, p. 45). El criterio más frecuente para distinguir la derecha de la izquierda, es la diferente actitud que asumen las personas frente al ideal de igualdad. Rousseau (1999) parte de la consideración de que los hombres han nacido iguales, pero la sociedad civil se sobrepone al estado de naturaleza; Nietzsche (2022) parte del supuesto de que los hombres por naturaleza son desiguales, lo cual para él es un bien, porque una sociedad griega fundada en la esclavitud, en razón de la existencia de esclavos era una sociedad avanzada, solo la sociedad del rebaño, con su religión de compasión y resignación, los ha convertido en iguales.

La corrupción que para Rousseau generó la desigualdad, para Nietzsche generó igualdad, las personas no nacen iguales, sin embargo, existen oportunidades para mejorar la calidad de vida, adoptar una posición ideológica con argumentos es lo ideal, pero optar por ser parte de una sociedad de rebaño sí constituye una seria limitante.

5. Comentarios finales

Las prácticas clientelares siguen vigentes, se ejecutan a través de las políticas públicas, las cuales funcionan como instrumento de control social, por lo que se tornan importantes para la dominación; por otro lado, las élites políticas persisten, conocen su espacio, sus fortalezas y debilidades, lo que les permite posicionarse y adquirir poder. Robert Michels (1972) habló sobre la ley de hierro de la oligarquía, la cual refiere que todas las organizaciones sociales y políticas son elitistas, una minoría siempre va a liderar y esta élite será moderada para mantener el poder.

En el espacio público-político, el poder es inminente, existen diferentes élites que están conectadas, se ocupan de generar relaciones políticas y económicas que las fortalecen; la democracia se ha debilitado, porque se vive en un sistema de representación, el poder de decisión no está en los ciudadanos y las ciudadanas, sino en las élites, mismas que adoptan estrategias para tener control social, por ejemplo, el discurso, el cual se construye de acuerdo a lo que las personas quieren escuchar, aprovechan la desinformación de las masas, así como su desorganización.

La sociedad ha evolucionado, la dinámica social es compleja, sabemos de conflictos, violencia, intimidación, intereses y caos, por lo que el rol de los actores políticos a través de las instituciones es indispensable. Vilfredo Pareto (1980) menciona que la aristocracia es el gobierno de los mejores, por lo tanto, es la que domina, cuyas características son el nivel de preparación y posesión de recursos; para él, existen diversas élites, estas se determinan por el ámbito político, económico y social, las élites no son eternas, se reemplazan por otra aristocracia, de ahí la importancia de reflexionar acerca de ¿cuál es el proceso de formación de otra élite?, ¿cómo llegan al espacio público? ¿cómo se mantienen en el espacio público? Sin embargo, la lucha por el poder entre élites es propia de la historia de la humanidad.

Se requieren instituciones política sólidas, flexibles y coherentes, dirigidas por actores políticos profesionales, para que de ellas emanen políticas públicas bien planeadas y focalizadas, que realmente tengan el objetivo de buscar el bienestar, disminuyendo la desigualdad social, y que prevean oportunidades de desarrollo; que el bienestar no solo se quede en discursos, sino que se refleje en hechos medibles y verificables, no simplemente en programas que se tornan prácticas clientelares, donde el único fin es que la aprobación se traduzca en votos. Siempre existirá una élite, por lo tanto, es necesario aumentar el nivel de participación ciudadana en los asuntos públicos, que propiciará el desarrollo de una verdadera democracia y no un gobierno de representación donde la democracia es antagónica.

Fuentes

- Aristóteles. (1999). *La Política*. Disponible en: https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/politica--1/html/dcaeb7f8-2dc6-11e2-b417-000475f5bda5_2.html#I_3_ <https://upcndigital.org/~ciper/biblioteca/Filosofia%20griega//Aristoteles%20-%20Politica.pdf>
- Barzelay, M. (2002). *La Nueva Gestión Pública. Una Invitación al diálogo globalizado*. N°2. Revista chilena de administración pública.
- Bobbio, N. (1994). *Derecha e izquierda*. Titivillus.
- Bonome, M. (2009). *La racionalidad en la toma de decisiones: análisis de la teoría de la decisión de Herbert a. Simón*. España. Gesbiblo, S. L.
- Buve, R. (2010). *Amores y odios compartidos Puebla y Tlaxcala (1800-1920)*. México. El Errante Editor S. A. de C. V.
- Cabrero, E. (2005). *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público*. Gestión y Política Pública, vol. XIV, núm. 3, julio-diciembre, 2005, pp. 599-618 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.
- Cansino, C. (2010). *La revuelta silenciosa, democracia, espacio público y ciudadanía en América Latina*. p. 12 México, Lirio S. A. de C.V.

- Culebro, J. (2014). *Modernización administrativa y post-nueva gestión pública, de los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación*. Revista mexicana de análisis político y administración pública. Volumen III, número 1, pp. 53-74.
- De la Rosa, Y. (2021). *Elecciones 2021: Morena barre en los estados, pero pierde media CDMX*. Forbes política 2021. Disponible en <https://www.forbes.com.mx/politica-elecciones-2021-morena-barre-en-los-estados-pero-pierde-media-cdmx/>
- Diario Oficial de la Federación, DOF (29/12/2022). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. México.
- INEGI. <https://www.inegi.org.mx/>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (2021). Memoria del proceso electoral 2021
- Laponce, J. (1981). *Left and Right. The Topography of Political Perceptions*, University of Toronto Press.
- Martínez, J. (2009). *La Nueva Gerencia Pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país* *Convergencia*. Revista de Ciencias Sociales, vol. 16, núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Michels, R. (1972). *Los partidos políticos*. Buenos Aires. Amorrurtu editores.
- Mitofsky, 2021. <https://www.mitofsky.mx/elecciones>
- Moore, M. (1995). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, Paidós.
- Mosca, G. (1984). *La clase política*. México. Fondo de cultura económica.
- Muñoz, R. (2023). *Jóvenes Construyendo el Futuro: Análisis y recomendaciones sobre el diseño de la política pública*. N° 33. Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática.
- Nietzsche, F. (2022). *Humano demasiado Humano*. España. Olmak Trade S. L.
- Pareto, V. (1980). *Forma y equilibrios sociales*. Madrid, España. Alianza editorial.
- Rousseau, J. (2017). *El contrato social*. Partido de la Revolución Democrática. México.

- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Colombia. Panamericana formas e impresos S. A.
- Sartori, G. (2012). *Partidos y sistema de partidos*. México. Alianza editorial.
- Simon, H. (1952). Comments on the Theory of Organizations. *American Political Science Review*, v. 46, (1952), pp. 1130-1139.
- Stuart, M. (1878). *El gobierno representativo*. Sevilla administración.
- Torres, I. (2020). *Explicando los mecanismos intervinientes que inhiben la concreción de las alianzas electorales en elecciones de gobernador. Los casos del Estado de México (2017) y Tlaxcala (2016)*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Valdés, L. (1995). *Sistemas electorales y de partido, serie de cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, N. 7 México, IFE.
- Weber, M. (2010). *¿Qué es la burocracia?* Ediciones Coyoacán.

