



Aspectos clave para la gobernanza en el México contemporáneo

Martha Gabriela Mendoza Camacho
Raúl Gómez Cárdenas
coordinadores

 **EDITORIAL
EL COLEGIO
DE MORELOS**

Aspectos clave para la gobernanza en el México contemporáneo / Martha Gabriela Mendoza Camacho, Raúl Gómez Cárdenas, coordinadores --Primera edición. -- México: El Colegio de Morelos, 2025.

Digital.

ISBN: 978-607-2639-01-0

1. Gobernanza -- 2. Aspectos políticos y sociales -- 3. Democracia

Aspectos clave para la gobernanza en el México contemporáneo

D.R. 2025, Martha Gabriela Mendoza Camacho, Raúl Gómez Cárdenas, coordinadores

D.R. de la edición: 2025, El Colegio de Morelos

D.R. por artículo: “¿Es posible la gobernabilidad en los Estados fallidos? Un análisis desde la filosofía del derecho” de Abril Uscanga Barradas / “La reducción del número de legisladores ¿estrategia para la gobernanza? El caso Morelos” de Oscar Daniel Hernández González / “Gobernanza y justicia efectiva postpandemia” de Osmany Licona Quiterio / “Fundamentos del combate a la pobreza como política pública” de Raúl Gómez Cárdenas / “Gobierno digital y gobierno inteligente. Disrupción tecnológica: una necesidad para los gobiernos locales de América Latina y el Caribe” de Victoria Alva Lugo / “Gobernanza digital en México: Ratificación del Convenio 108 del Consejo de Europa de la UE” de Lidia Yolanda López García.

Av. Morelos sur 154, esq. Amates, col. Las Palmas,

C.P. 62050, Cuernavaca, Morelos, México.

+52 777 318 0126 / +52 777 318 0127

www.elcolegiodemorelos.edu.mx

Primera edición, mayo de 2025.

ISBN: 978-607-2639-01-0

Leticia Neria Monroy

Coordinadora de Difusión

Montserrat Ruíz-Cabañas Chávez

Diseño de portada; diseño y producción editorial

Daniela Mac-Gregor Herrera

Yutzil Edrei Delgado Castañeda

Betzabé González Pérez

Coordinación de dictamen y corrección de estilo

Juan Pablo Tovar Lavín

Corrección de estilo



Creemos que el conocimiento es un bien público y común, por ello, los libros editados en El Colegio de Morelos están disponibles en **acceso abierto y gratuito** en: <http://editorial.elcolegiodemorelos.edu.mx>.

Esta obra fue sometida a dictamen académico bajo el sistema de pares ciegos por investigadores externos a El Colegio de Morelos. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Hecho en México

Contenido

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS SOBRE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD 7

¿Es posible la gobernabilidad en los Estados fallidos? 8

Un análisis desde la filosofía del derecho

ABRIL USCANGA BARRADAS

La reducción del número de legisladores

¿estrategia para la gobernanza? 32

El caso Morelos

OSCAR DANIEL HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

SEGUNDA PARTE

JUSTICIA SOCIAL 57

Gobernanza y justicia efectiva postpandemia 58

OSMANY LICONA QUITERIO

Fundamentos del combate a la pobreza como política pública 86

RAÚL GÓMEZ CÁRDENAS

TERCERA PARTE

GOBERNANZA DIGITAL

117

Gobierno digital y gobierno inteligente.

118

Disrupción tecnológica: una necesidad para los gobiernos
locales de América Latina y el Caribe

VICTORIA ALVA LUGO

Gobernanza digital en México:

152

Ratificación del Convenio 108 del Consejo de Europa de la UE

LIDIA YOLANDA LÓPEZ GARCÍA

El presente libro está conformado por seis capítulos que abordan distintos aspectos sobre la gobernanza y la gobernabilidad. Está dividido en tres apartados temáticos titulados: “Análisis sobre gobernanza y gobernabilidad”, “Justicia social” y “Gobernanza digital”. En estos se encuentran aproximaciones teóricas y críticas que abren el diálogo sobre distintos rubros sociales en los que aún falta fortalecer este ámbito para atender problemáticas básicas como: la pobreza, el acceso a la comunicación y la protección de datos.

Cada apartado temático está conformado por dos capítulos. En el primer capítulo titulado “¿Es posible la gobernabilidad en los Estados fallidos? Un análisis desde la filosofía del derecho” se reflexiona acerca de los retos que enfrentan los Estados constitucionales de derecho respecto a los cambios y dinámicas sociales impuestas durante y después de la pandemia por COVID en el 2020. Estos cambios y acciones impuestas pusieron en crisis la gobernabilidad, pero resultaron necesarias para solucionar un problema mayor.

En el segundo capítulo titulado “La reducción del número de legisladores ¿estrategia para la gobernanza? El caso Morelos” se muestra un estudio de caso acerca del impacto que tienen las

decisiones políticas para legislar un Estado. A partir de un análisis comparativo, el autor reflexiona acerca de la reducción del número de diputados y su impacto en el ámbito normativo.

El apartado número dos aborda el tema de la justicia social, presente en el capítulo tercero llamado “Gobernanza y justicia efectiva postpandemia”. En él se expone un estudio acerca de las consecuencias sufridas a partir de la pandemia en el ámbito jurídico. El paro en las labores y la obligación de trabajar desde otros espacios con medios electrónicos y tecnológicos provocaron una crisis en la impartición de justicia y vulneraron los derechos humanos, esto debido a que las demandas jurídicas no fueron atendidas durante dicho periodo.

En el capítulo cuarto “Fundamentos del combate a la pobreza como política pública” se presenta un estudio acerca de la pobreza como un proceso cuyas implicaciones superan el ámbito político, es decir, la pobreza abarca cuestiones éticas y sociales más complejas que se deben de considerar a la hora de establecer las políticas públicas. El autor sostiene que la política social es un ámbito de la gobernanza que debe de ser considerada al tratar el problema de la pobreza en el mundo.

La tercera y última parte del libro se conforma por dos textos que abordan el tema de la gobernanza en el ámbito digital. El capítulo quinto: “Gobierno digital y gobierno inteligente. Disrupción tecnológica: una necesidad para los gobiernos locales de América Latina y el Caribe” expone la idea de que el gobierno local debe de considerar a la gobernanza para atender las cuestiones legales vinculadas a la regulación del uso de la tecnología y de los datos digitales. Del mismo modo, plantea la necesidad y relevancia del uso de las TIC para hacer más eficiente la comunicación interinsitucional del ámbito gubernamental.

Finalmente, en “Gobernanza digital en México: ratificación del Convenio 108 del Consejo de Europa de la UE”, sexto y último texto del presente libro, la autora expone la relevancia de conocer la

ley de protección de datos personales en el ámbito de la digitalidad. Del mismo modo, se expone la importancia del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para generar la participación ciudadana y políticas públicas que aseguren el manejo de los datos personales en el mundo digital.

Sin lugar a dudas, la generación de leyes a partir de las necesidades contextuales que se transforman constantemente es todo un reto para las ciencias políticas contemporáneas. El presente libro es un punto de encuentro para reflexionar sobre cómo las situaciones sociales impactan en el ejercicio político. Adaptar, incidir y proteger los derechos en un mundo en el cual converge lo tangible con lo digital abre nuevas brechas para la gobernanza.

Martha Gabriela Mendoza Camacho

PRIMERA PARTE

**ANÁLISIS SOBRE
GOBERNANZA Y
GOBERNABILIDAD**

¿ES POSIBLE LA GOBERNABILIDAD EN LOS ESTADOS FALLIDOS?

Un análisis desde la filosofía del derecho

Abril Uscanga Barradas

Para hablar de gobernanza y gobernabilidad, al día de hoy, se tiene que hablar de todas las circunstancias que impactan a ambos conceptos. En ese sentido, no se puede dejar de mencionar que estos términos se pusieron a prueba debido a la emergencia sanitaria declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), bajo el título de pandemia. Dicha pandemia implicó muchos cambios en todos los ámbitos de la vida humana, incluidas las formas y modelos de gobernanza y gobernabilidad.

No se debe olvidar cómo se tuvieron que cambiar las dinámicas de interacción entre los ciudadanos y, también, entre el Estado y los ciudadanos; lo cual condujo a implementar toques de queda, se declararon estados de alarma, se limitaron los derechos y el libre tránsito de los individuos, entre muchas otras decisiones que pusieron en duda la gobernabilidad.

Todo lo anterior implicó y seguirá implicando fuertes retos a los Estados constitucionales de derecho, ya que las limitaciones a los derechos fundamentales en épocas de fuertes crisis siempre pueden ser consideradas un remedio que conlleva grandes sacrificios.

La gobernanza y la gobernabilidad: ¿son lo mismo?

En algunas ocasiones se pueden generar confusiones cuando se trata de definir los términos gobernanza y gobernabilidad. Es por lo anterior que se definirán a partir de sus diferencias.

La gobernanza se puede entender como el vínculo que entrelaza a los actores que forman parte del Estado y de las instituciones, es decir, es un proceso que se relaciona con la manera de tomar decisiones en una sociedad y con la interacción entre ciudadanos y los grupos que formulan las metas y las políticas públicas.¹ A partir de este vínculo, la autoridad es ejercida para el bien de la sociedad. Así, la gobernanza implica la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, todas juntas. No solo implica la actuación de gobierno, sino que involucra la interacción de diferentes actores públicos y privados en el proceso de elaboración, toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

La palabra gobernanza se refiere a la forma en que se ejerce el poder y se toman las decisiones en una organización o sociedad. En el contexto político, la gobernanza se refiere a la manera en la que se gobierna un país o una región, y da la pauta de cómo se toman las decisiones políticas y se implementan las políticas públicas. La gobernanza es esencial para el buen funcionamiento de cualquier sociedad, ya que garantiza la estabilidad política y la protección de los derechos y libertades individuales.

Incluso, se puede decir que una buena gobernanza implica una buena gestión pública, la cual puede suponer un modelo horizontal y colaborativo donde el gobierno y la sociedad participen de forma activa y dinámica en la solución a los problemas públicos; por el contrario, una mala gobernanza implica, en muchos casos, la corrupción y la falta de transparencia y de participación

1. Jesús Antonio Treviño Cantú, "Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual", *Contaduría y Administración*, núm. 233 (2011): 130-131.

ciudadana, lo que genera el fallo en la legitimidad de las instituciones gubernamentales.

La gobernabilidad, por su parte, es la capacidad de un sistema sociopolítico para poder gobernarse a sí mismo y es considerada un requisito o principio necesario para el desarrollo óptimo de las sociedades.

En conclusión, la gobernanza es un concepto fundamental para el buen funcionamiento de cualquier sociedad. Para garantizar una buena gobernanza, es necesario que se respeten ciertos principios y prácticas clave: la transparencia, la participación ciudadana y la eficacia en la gestión de los recursos públicos. Al garantizar estos elementos, se puede asegurar que las instituciones gubernamentales sean responsables, efectivas y legítimas, y que sirvan a los intereses de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, la gobernabilidad es esencial, pues implica un proceso en donde los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder en la toma de decisiones relativas a la vida pública, económica y social. Para entender dicho proceso, a continuación se explicará de manera conceptual.

La gobernabilidad es un concepto que se refiere a la facultad de un gobierno para gobernar de manera efectiva y legítima. En otras palabras, se trata de su capacidad para tomar decisiones y llevar a cabo acciones que solventen las necesidades y preocupaciones de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, esta requiere que exista la capacidad de las instituciones públicas para atender de forma oportuna y eficiente las demandas ciudadanas, evitando riesgos de crisis que puedan afectar la estabilidad del sistema político y la democracia.

Cuando un gobierno es efectivo y legítimo, se puede garantizar la estabilidad política y la protección de los derechos y libertades individuales. Sin embargo, cuando la gobernabilidad es débil, puede surgir la inestabilidad política, la corrupción y la falta de respeto por los derechos y libertades individuales.

Es en este punto en el que se llega a dos conceptos importantes de señalar: Estado y democracia. Es de trascendencia mencionar que para las nuevas generaciones ha sido muy fácil obviar los esfuerzos que se han hecho en el pasado para establecer un Estado democrático constitucional de derecho.

¿Qué tipo de democracia tenemos hoy?

Actualmente, la democracia sufre una crisis a nivel constitucional, pues, a pesar de que las democracias se han transformado en liberales representativas, estas no han logrado consolidarse completamente:

En México, a pesar de los avances, la democracia sigue generando preocupación en cuanto a la calidad, la fragilidad de las instituciones democráticas, el distanciamiento crítico e interés de las y los ciudadanos, el clientelismo, el financiamiento ilícito en las campañas, la influencia que ejerce sobre ella el crimen organizado, la pobreza y marginación de la población, el populismo, entre muchos otros factores.²

En todos los regímenes democráticos, el sistema electoral cumple una función esencial, que no solo consiste en la representación de la voluntad popular, manifestada a través del voto;³ sino que los grandes cambios democráticos impactan en la gobernabilidad y la gobernanza de un país:

2. Abril Uscanga, “Democracia entre corchetes: justicia para las mujeres”, en *Los Derechos Humanos y la perspectiva de género en el ámbito jurisdiccional electoral en la Ciudad de México*, coord. Martha Alejandra Chávez, Armando Ambríz y Juan Carlos Sánchez (Ciudad de México: Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2021), 195.

3. Uscanga, “Democracia entre corchetes”, 197

La transmisión del poder en el sistema político-electoral mexicano siempre ha constituido un momento clave, toda vez que es ahí donde pueden generarse estallidos, movimientos y tensiones en el acomodo de las fuerzas, lo que a su vez podría resultar en la fuerte inestabilidad de un país con una democracia débil y en construcción.⁴

Tan en construcción está la democracia que ni siquiera hoy en día se puede hablar de un Estado plenamente consolidado en cuanto a la integración de la población en todos los ámbitos de decisión y acción. Es decir, la evolución histórica de las formas de Estado y de gobierno ha estado marcada por sesgos y exclusiones hacia grupos específicos de la población, y aunque se han tomado varias acciones a fin de garantizar un trato equitativo e igualitario, en la práctica aún hay varias ineficacias en el ejercicio de los derechos de las mujeres: “de acuerdo con la ONU, México se encuentra catalogado como uno de los países con más violencia contra las mujeres en la esfera mundial; incluso en la actualidad, es fácil apreciar la existencia de desigualdad entre hombres y mujeres, así como un trato diferenciado en la vida pública, familiar y laboral”.⁵

Frente a esto podría surgir la duda sobre qué relación guarda esta ineficacia de derechos con conceptos tales como la gobernanza y la gobernabilidad. La relación se encuentra en que, como se ha mencionado, una adecuada gobernanza implica la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, así como la incorporación directa de los sectores de la población en las políticas públicas. No obstante, la exclusión de las mujeres y su consecuente dificultad de ocupar el espacio público no es sino el paso previo a una fallida gobernabilidad.

Es decir, si la gobernabilidad hace referencia a la efectividad y legitimidad de un gobierno, ¿se podría considerar que un gobierno

4. Uscanga, “Democracia entre corchetes”, 202.

5. Uscanga, 205.

sin la integración de todos los sectores es efectivo? La falta de eficacia en el ejercicio de los derechos de las mujeres sin duda es un elemento que pone en entredicho la estabilidad política de los Estados y, sobre todo, que impide garantizar el bienestar de la población.

La violencia también es patente con los feminicidios, la violencia en el hogar, el acoso laboral, el abuso sexual y la violencia política contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Ahora bien, es importante mencionar que:

La violencia de género, aunque no se refiere únicamente a las mujeres, indirectamente se asocia con la histórica desigualdad que existe entre los hombres y las mujeres, ya que durante la historia ha persistido en el imaginario de las personas (incluso de las mismas mujeres), la idea de una función meramente reproductora, secundaria, minusvalorada, con roles asignados culturalmente, los que limitan la actividad y desarrollo de las mujeres en la vida social y política, y que ha sido un obstáculo para lograr la transformación hacia realidades más justas.⁶

Son varias las dificultades para lograr dicha transformación hacia sociedades más justas, de las cuales una es la falta de consumación de la democracia, pues, aún cuando es el modelo de participación imperante, se encuentra enfrentada a diversos defectos y retos, como la violencia política contra las mujeres. Es decir, mientras siga existiendo violencia política contra las mujeres, aún quedará camino por recorrer hacia la consecución de una democracia igualitaria e inclusiva.⁷

Hoy no se puede conceder la existencia de un Estado democrático constitucional de derecho que atiende, de forma integral,

6. Uscanga, "Democracia entre corchetes", 209.

7. Uscanga, 233.

la necesidad de inclusión de todas y todos, porque no se puede construir gobernanza ni gobernar con exclusión y violencia.

Para avanzar, se necesita empezar a controlar el abuso del ejercicio del poder, ya que no existe vida política que no esté relacionada con el Estado; sin embargo, para sostener un Estado se requiere afirmar la separación de los poderes, el imperio de la ley y la condición contramayoritaria, todos ellos son pilares que se deben de cuidar para no devenir en Estados fallidos.

Elementos del Estado

En la Antigua Grecia surgieron obras como *La República* y *Las Leyes* de Platón, y la *Política* de Aristóteles, las cuales sentaron las bases para el estudio del Estado y la polis. Posteriormente, se encontraron importantes aportaciones de los teóricos contractualistas, como es el caso de Hobbes, Locke, Rousseau, entre otros. El trabajo realizado por estos teóricos fue fundamental para consolidar lo que hoy se entiende como un Estado.

Aristóteles concibe al Estado como una asociación de hombres que tienen un propósito en común, lo cual los alienta a agruparse para lograr dicho objetivo; señala que el propósito del Estado es garantizar el pleno desarrollo de los hombres en el plano moral e intelectual. Si el Estado falla en el cumplimiento por interponer sus propios objetivos, se está frente a un Estado injusto e inoperante. De lo anterior, se desprende la necesidad de generar los mecanismos para poder cumplir dichos propósitos, los cuales están regularmente fundamentados en leyes o normas. Estos buscan generar parámetros de acción tanto para el Estado como para los ciudadanos que los conforman.

Algo que es importante señalar es que gobierno y Estado son dos conceptos completamente distintos a pesar de que uno no puede existir sin el otro. Estos conceptos han sido temas fundamentales

para el estudio de la política, especialmente identificados como formas de Estado y formas de gobierno.

Las formas de Estado refieren a cómo está organizado el poder político en un país. Es decir, se trata de la estructura institucional del Estado que establece las relaciones entre los diferentes órganos de poder y su distribución geográfica. En la literatura, hay tres tipos principales de formas de Estado:

1. Estado unitario: en este tipo de Estado todo el poder político reside en el gobierno central y este se encarga de tomar todas las decisiones importantes para el país. Ejemplos de países con un estado unitario son España, Francia y Japón.
2. Estado confederado: los diferentes estados o regiones mantienen una gran autonomía y el poder central tiene una presencia mínima. En este tipo de Estado, los estados o regiones se unen por motivos de defensa o comerciales, pero mantienen su independencia política. Actualmente, Suiza es el único Estado que se autodenomina como una confederación.
3. Estado federal: el poder político se divide entre el gobierno central y los gobiernos regionales o estatales. Cada uno de estos niveles de gobierno tienen su propia esfera de competencias y sus propias autoridades. Ejemplos de países con un estado federal son Estados Unidos, Alemania y Australia.

Con relación a las formas de gobierno, estas determinan cómo se ejerce el poder político en un país. Es decir, se trata de la manera en que se toman las decisiones y se implementan las políticas públicas. Entre las formas de gobierno se pueden mencionar las siguientes:

1. Democracia: en esta forma de gobierno el poder político recae en el pueblo, que elige a sus representantes a través del voto directo y secreto. En una democracia, los ciudadanos

tienen derecho a participar activamente en la vida política del país. Ejemplos de algunos países democráticos son México, Francia e India.

2. Monarquía: el poder político es hereditario y se encuentra en manos de un solo individuo, el monarca. Ejemplos de países con una monarquía son el Reino Unido, Arabia Saudita y Japón.
3. Dictadura: el poder político se encuentra en manos de un solo individuo o un pequeño grupo de personas, que toman todas las decisiones importantes para el país. En una dictadura no hay libertad política y los ciudadanos no tienen derecho a participar en la vida política del país. Ejemplos de países con una dictadura son Corea del Norte, Cuba y Venezuela.

Los estudios de filósofos de la antigüedad como Platón, Aristóteles o inclusive Cicerón sentaron un precedente muy importante para la Teoría del Estado, pero fue hasta la época del Renacimiento, con Nicolás Maquiavelo como fundador de la política moderna, que el estudio del Estado se conformó por una serie de conceptos importantes para su entendimiento como lo es el poder y la soberanía.

Maquiavelo utiliza el término Estado para referirse a lo que él denomina un mecanismo de obtención del poder entre la lucha de varios agentes políticos. Este mecanismo está orientado hacia la utilización del poder para construir una sociedad conforme a los ideales de quienes lo ostentan. Esto lo hace un mecanismo de coacción social, el cual impide que se viva en un estado de barbarie, debido a que ofrece protección y un régimen de seguridad jurídica a todos sus habitantes.⁸

Pero uno de los grandes debates respecto a la Teoría del Estado surge con los contractualistas Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau, quienes desarrollaron dos posturas enfrentadas con

8. Marcela Echandi Gurdián, "El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la teoría del Estado", *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 119 (2009).

respecto a lo que se conoce como el contrato social, el cual consiste en un pacto no escrito celebrado entre ciudadano y Estado. Implica derechos y obligaciones para una y otra parte y deben de cumplirse no solo para la estabilidad de dicho pacto, sino también para la persistencia de la sociedad en general.

Estos autores hablan de un estado de naturaleza, concepto que trae consigo un debate ideológico respecto de las libertades del ciudadano frente al Estado y sus instituciones. Bajo este tenor, Hobbes sentencia en su obra magna *El Leviatán* lo siguiente:

[...] cada hombre es enemigo de los demás, es natural también en el tiempo en que los hombres viven sin otra seguridad que la que su propia fuerza y su propia invención pueden proporcionarles. En una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve.⁹

Hobbes, bajo un ideal promonarquista, considera que es imposible que el hombre viva por sus propios medios, renegando de un soberano que ejerce el poder de manera coactiva en un tiempo y espacio determinado; sin una figura de poder al frente de un Estado que pueda proveer a sus ciudadanos de seguridad, a través de la fuerza y las leyes, se cae en un estado de barbarie.

9. Thomas Hobbes, *Leviatán*, trad., Manuel Sánchez Sarto (CDMX: Fondo de Cultura Económica [FCE], 1980), 103.

Por su parte, para Rousseau no existe un estado de conflicto eterno entre los hombres, sino más bien todo lo contrario; existe un estado de libertad e igualdad. Existen hombres que de alguna manera actúan con inocencia en su entorno, pero será hasta que se conformen en sociedad y se sometan a una figura de poder, que esa libertad de la cual gozan desaparezca, ya que la sociedad y el Estado son sinónimos de una competencia agresiva entre los hombres.

Sin embargo, el Estado puede operar positivamente para fortalecer el lazo social y regular el ejercicio del poder al dividir al aparato estatal para que se puedan crear contrapesos y no existan grupos hegemónicos que puedan abusar de sus atribuciones. Esto realizado con la finalidad de mantener un equilibrio en la sociedad para que el interés general del pueblo no se vea afectado por las luchas internas de poder o por grupos distópicos.

Mientras que para Hobbes superar el estado de naturaleza implica otorgar las libertades del individuo a un ente supremo que le pueda brindar protección y seguridad, Rousseau considera la conformación de la sociedad y del Estado para abandonar el estado de naturaleza como un consenso entre individuos, y así lograr determinados objetivos. En el pensamiento de Rousseau no hay tal concepto de una guerra eterna entre hombres como sí acuña Hobbes, ya que esa guerra eterna la originan las sociedades y Estados despóticos; pero esta situación se puede resolver con un diálogo entre grupos de poder y la participación activa de los ciudadanos en la vida política de su nación.

Georg Jellinek plantea que el Estado “es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio”.¹⁰ Esta definición brinda los elementos indispensables para el pleno desarrollo de un

10. George Jellinek, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos (CDMX: FCE, 2000), 194.

Estado y, desde la integración de la teoría tradicional, enuncia tres elementos: territorio, población y soberanía / poder:

- a) Respecto al territorio: este puede entenderse como un espacio geográfico que es parte integrante de un Estado. Es parte esencial del Estado y el pueblo que lo habita, un parámetro geográfico, bajo el cual el Estado hará valer la aplicación de sus leyes y su orden jurídico. El territorio como tal es una pieza clave para el ejercicio del poder y la soberanía de un Estado. En el caso de México, dicha composición territorial se encuentra señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 42, el cual enuncia que el territorio nacional comprende:
 - I. el de las partes integrantes de la Federación;
 - II. el de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
 - III. el de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
 - IV. la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
 - V. las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
 - VI. el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.¹¹
- b) Sobre la soberanía: es el ejercicio del poder por parte de la autoridad en un determinado espacio geográfico. Esto a grandes rasgos significa independencia de cualquier otro ente o Estado con respecto a las decisiones sobre su propia autodeterminación, es decir, un poder que no compite con otros por

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], artículo 42 (México: *Diario Oficial de la Federación*, 1917).

la supremacía de su voluntad en un determinado lugar. Además, que hace valer la efectividad de sus instituciones en beneficio de la estabilidad y seguridad de su población.

Jean Bodin comprende la soberanía como “el poder absoluto y perpetuo de una República”¹² y aplica esta definición a la capacidad de las instituciones del Estado para poder ejercer dicho poder.

La soberanía se caracteriza por ser absoluta, perpetua, indivisible, inalienable e imprescriptible. Se considera absoluta porque emana de un poder general que no depende de otros factores ajenos al mismo, además de tener, en palabras de Max Weber, el monopolio de la violencia para la imposición del orden dentro del Estado.¹³

Se considera que la soberanía es perpetua debido a que va más allá de los sujetos que ostentan el poder dentro del Estado. Además, al ser ajena al concepto de posesión, característica del derecho privado, es imprescriptible e inalienable por naturaleza. Esto porque la soberanía viene implícita en el ejercicio del poder, no es una cosa que se pueda vender o prestar, pero sí se puede otorgar a través de las facultades que devienen del ejercicio de un cargo público debido a que es inherente a este mismo cargo y no a la persona que lo inviste.

La Constitución Política Mexicana entiende por soberanía nacional aquella que “reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.¹⁴ Esta percepción de la soberanía en la Constitución Política se conoce como soberanía popular, la cual Rousseau desarrolla como un paso importante para

12. Jean Bodin, *Los seis libros de la República*, trad. Pedro Bravo Gala (Barcelona: Editorial Tecnos, 1985), 47.

13. Max Weber, *El político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente (Madrid: Alianza Editorial, 1979), 83.

14. CPEUM, artículo 39 (México: *Diario Oficial de la Federación*, 1917).

superar el absolutismo dentro de las decisiones del Estado sobre la vida y autodeterminación de los ciudadanos.

En el caso de México, dicha soberanía popular se ve reflejada en la división de poderes entre un poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en la capacidad del ciudadano para participar activamente en la vida política de la nación implicándose en comicios para el Poder Ejecutivo, ya sea a un nivel municipal, estatal o federal, y para el Poder Legislativo, por sus representantes tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados.

A diferencia de la soberanía absoluta respaldada por Hobbes, la interpretación de la soberanía popular, entendida bajo los preceptos de Rousseau, sienta las bases para los Estados occidentales modernos debido a que fundamentan su existencia en este tipo de principios.

- c) Respecto a la población: el pueblo es el elemento base para la formación de un Estado o una sociedad, ya que no podría existir una nación si no hay pueblo que la conforme. No obstante, estos dos conceptos por lo regular están ligados y suelen confundirse. La definición de pueblo va más allá de una cuestión de integración numérica, también implica un sentimiento de pertenencia cultural e histórica a un grupo determinado. Será este sentimiento de pertenencia el que permitirá que la población pueda organizarse en un gobierno con el objetivo de conformarse en un Estado sólido y orientado a determinados objetivos y principios.

Estados fallidos

Como ya se analizó, conceptualizar la figura del Estado y sus elementos es un ejercicio complicado debido a las diferentes corrientes filosóficas existentes en los planos de la política, economía, sociología y el derecho, pero es peor aún proponer un modelo de Estado

eficiente tanto en sus funciones como en la estabilidad que le puede brindar a su población.

El debate y las corrientes del pensamiento expanden el análisis teórico de la vida del hombre en sociedad y dentro de un Estado, análisis que se desarrolla aún en nuestros días; y es que a principios de 1990 surge como un interés no solo académico, sino también como una preocupación internacional debido al tema de los Estados fallidos.

Los Estados fallidos representan un problema a nivel global que se debe atender, ya que no solo ponen en riesgo a sus habitantes, sino también a la seguridad y estabilidad internacional. Es importante tener en cuenta que la idea de un Estado fallido es un concepto controvertido y ha sido criticado por algunos autores como una simplificación excesiva de la complejidad y la diversidad de la realidad política y social.

El reconocido politólogo y lingüista estadounidense Noam Chomsky define al Estado fallido como el Estado que no protege a sus ciudadanos de la violencia; un Estado forajido, cuyas cúpulas se desentienden con desdén del derecho y los tratados internacionales.¹⁵

Regularmente, el término de Estado fallido se utiliza para describir a un país o un estado que ha perdido efectivamente el control y la autoridad sobre su territorio y su población. Un Estado fallido puede manifestarse de varias maneras, pero generalmente se caracteriza por un gobierno incapaz de proporcionar servicios básicos, proteger a su población y hacer cumplir la ley en todo su territorio.

Algunos de los signos comunes de un Estado fallido incluyen la falta de un sistema de justicia efectivo, la corrupción generalizada, el aumento de la violencia y el crimen organizado, la polarización política, la falta de acceso a servicios básicos (como la atención

15. Noam Chomsky, *Estados Fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia* (Barcelona: Ediciones B, 2007), 49.

médica y la educación) y la incapacidad para garantizar la seguridad y la estabilidad interna.

No se debe olvidar que la estabilidad y funcionalidad de un Estado depende mucho de la existencia de un Estado de Derecho. El académico español Elías Díaz considera que el Estado de Derecho “es el Estado sometido al Derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el imperio de la ley: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general”.¹⁶ La existencia del Estado de Derecho en una nación no es más que uno de los tantos elementos existentes para poder determinar si se trata de un Estado fallido o no es más que una falla del mismo sistema que realmente no pone en riesgo a todo el esquema gubernamental, como sí sucede en los denominados Estados fallidos.

El concepto de Estado fallido es considerado por muchos autores como un concepto de difícil empleo ante la realidad de diversas naciones con sus conflictos internos o externos. El mismo Noam Chomsky critica la existencia de este concepto porque considera que el empleo de este refiere a una política orientada a denostar a dichos Estados débiles que no entran bajo el discurso dominante en la esfera global. Chomsky acusa a los países occidentales, en especial a Estados Unidos, de utilizar este tipo de narrativas para intervenir sobre la política interna de otros países sin tener el interés de restablecer la paz y la seguridad, como sucedió en Afganistán y Siria, por mencionar algunos.¹⁷

The Fund for Peace emite cada año el *Fragile States Index*, el cual es un análisis de doce factores que incluyen situaciones como la pobreza, desplazamientos humanos, crisis política, eficacia institucional y aplicabilidad de la ley, entre otros. Todos ellos ayudan a la

16. Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática* (Madrid: Taurus, 1998), 29.

17. Noam Chomsky, *Hegemonía o supervivencia*, trad. Carlos José Restrepo (Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004), 36-37.

organización a fijar un índice de países que están en riesgo de ser o no ser considerados Estados fallidos.

En la medición que realiza *The Fragile States Index*, se clasifican a los Estados, considerando Estados sólidos, que están fuera de riesgo de una situación que los desestabilice. Con una mayor puntuación se encuentran países cuya realidad interna y externa es compleja, a tal grado que impide la existencia de un ambiente estable, y que presentan situaciones de crisis humanitaria, hambrunas, migración masiva, o un estado de guerra que impida la eficacia del gobierno y sus instituciones.

México está ubicado en el índice en una clasificación alta, con una puntuación de 70 puntos de riesgo,¹⁸ pues hay que tener en cuenta que nuestro país no está inmerso en crisis internas como otros países, tales como Siria o Afganistán. Entonces cabe la pregunta de por qué el criterio de la fundación con respecto a nuestro país es tan pesimista, y con ello también cuestionar si entramos en el concepto de Estado fallido o frágil.

La situación de nuestro país está llena de contrastes. La actual problemática de inseguridad y violencia a nivel nacional es tan solo uno de los tantos factores que han hecho que nuestro país, a ojos de la comunidad internacional, sea considerado como un Estado en el cual la observancia y eficacia de sus instituciones se ha visto mermada por la corrupción y el auge de grupos de poder como el crimen organizado.

Para poder determinar la existencia de un Estado fallido hay que tener en cuenta una serie de elementos que son enunciativos, más no limitativos. Un concepto tan complejo no debe ser utilizado con ligereza debido a las consecuencias que esto puede acarrear, no solamente a la reputación del Estado considerado como fallido, sino también a las consecuencias internacionales derivadas.

18. "Fragility in the World 2022", *Sitio web de Fragile States Index, The fund for peace*, actualizado el 13 de julio, 2022.

Países como Siria y Venezuela se han visto fuertemente afectados por este tipo de discursos, por lo regular disfrazados de intereses políticos, que han originado una serie de sanciones a nivel político y económico que más que ayudar a presionar a sus gobiernos para que realicen un cambio de sus políticas en beneficio de su pueblo, han logrado todo lo contrario a lo pensado y solo han servido para empeorar la situación de estos países.

El derecho humano al buen gobierno y la buena administración pública

Todos los gobernados tienen derecho a que se haga un uso eficiente, adecuado y efectivo de los bienes que pertenecen a todos. El buen gobierno es un concepto que se refiere a la capacidad de un gobierno para servir a los intereses de la sociedad en su conjunto, aunque esto resulte en una complicada realización.

Cuando un gobierno es efectivo, eficiente y legítimo puede garantizar la estabilidad política, la protección de los derechos, libertades individuales y el bienestar económico y social; sin embargo, cuando el gobierno es corrupto, ineficaz o ilegítimo puede surgir la inestabilidad política, la pobreza, la desigualdad extrema y la falta de respeto por los derechos y las libertades individuales. Por lo anterior, es evidente que el buen gobierno es esencial para el bienestar y la prosperidad de cualquier sociedad, pero la duda que surge es si realmente es posible garantizar un buen gobierno.

En la gestión de los recursos públicos, la eficacia y eficiencia son fundamentales para garantizar el uso responsable y efectivo de los mismos. Esto implica la promoción de prácticas de gestión transparentes y eficaces, así como la eliminación de la corrupción, la impunidad y el mal uso de los recursos públicos. Lo anterior resulta ser indispensable y uno de los puntos más impactantes en las democracias no consolidadas latinoamericanas. Por ende, la

participación ciudadana es esencial para garantizar que las políticas públicas reflejen las necesidades y preocupaciones de la sociedad en su conjunto. Esto involucra la promoción de espacios de diálogo y consulta, además de la creación de mecanismos efectivos para que la ciudadanía pueda influir en las decisiones políticas.

El buen gobierno es una meta importante para cualquier sociedad y es fundamental para el progreso y la sostenibilidad a largo plazo. La promoción del derecho humano al buen gobierno requiere de la creación de un entorno político y social que permita la participación de la sociedad en la toma de decisiones y la evaluación del desempeño de los gobiernos. Esto también necesita de la promoción de prácticas de gobierno abierto, la creación de mecanismos efectivos de control y supervisión, y la eliminación de los obstáculos que impiden la participación ciudadana.

Ahora bien, con relación al derecho humano y al buen gobierno, este puede considerarse como un concepto relativamente nuevo que puede derivarse de algunos instrumentos internacionales, los cuales establecen, en términos generales, que toda persona tiene derecho a ser gobernada de manera justa, equitativa, imparcial y transparente. Además, sobre este derecho, cabe señalar su relevancia por ser esencial para la promoción y la protección de los derechos humanos, para la consolidación de la democracia y para la promoción del desarrollo sostenible. Como todo derecho, esto implica a su vez una serie de obligaciones que, en este caso, deben cumplir los gobiernos; dichas obligaciones refieren a su deber de garantizar una gestión pública efectiva, eficiente, transparente, responsable y participativa en el ejercicio del poder.

Cabe mencionar que otro derecho importante en relación con el buen gobierno es el derecho humano a la buena administración pública, el cual es esencial para garantizar la promoción y la protección de los derechos humanos, así como para la consolidación de la democracia.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a una administración pública efectiva, transparente y responsable, la cual debe tomar medidas concretas para promover y proteger este derecho. La promoción del derecho humano a la buena administración pública es fundamental para garantizar que las instituciones gubernamentales sean efectivas, legítimas y sirvan a los intereses de la sociedad en su conjunto.

Reflexiones finales

Ha quedado probada la importancia de estudiar y definir los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad, pues ambos términos, debido a su parecido, tienden a ser confundidos entre sí.

La gobernanza, como se ha explicado anteriormente, hace referencia a la relación que existe entre aquellos entes e individuos que desempeñan alguna función encaminada al correcto despacho de las decisiones sobre las políticas públicas. Es decir, la gobernanza refiere al cómo se gobierna en un lugar determinado.

Por otro lado, gobernabilidad es un término empleado para aludir a la capacidad que tiene un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo. Es decir, para que exista gobernanza debe haber gobernabilidad. En otras palabras, solo si un Estado es capaz de autogobernarse, entonces tendrá la posibilidad de decidir de qué forma hacerlo, bajo qué principios y con qué objetivos. De esto emana la importancia de vivir en un Estado democrático de Derecho, pues este representa la única posibilidad real de contar con una efectiva y activa participación de todas las personas que integran el Estado en la toma de decisiones.

Aunque la democracia no es un sistema perfecto, debido a que presenta ciertas debilidades y problemáticas que son importantes de identificar y señalar, es la mejor manera de gobierno que tenemos actualmente. Muchos países Latinoamericanos se enfrentan

a diferentes problemas para lograr consolidarse como un Estado Constitucional Democrático de Derecho, y algunos incluso pueden ser considerados como Estados fallidos. No está de más reiterar que un Estado fallido es aquel que fracasa en garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, esto por medio de un insuficiente e ineficaz acceso a la justicia, por la existencia de corrupción, violencia y crimen.

Con lo anterior, se puede decir que la democracia es el tipo de gobierno que se tiene para garantizar una buena gobernabilidad, una en la cual sea posible no solo la protección, sino también el ejercicio de derechos tales como los referentes al buen gobierno y a la buena administración pública, así como todos los demás Derechos Humanos.

Finalmente, para que un Estado pueda desarrollarse necesita mediar su eficacia, así como el nivel de eficiencia de sus instituciones. Merece la pena reflexionar sobre las situaciones que crean inestabilidad económica, social o política, para así intentar plantear soluciones. No se debe olvidar que el gobierno debe atender a las necesidades de quienes habitan en su territorio, atender a las necesidades de la población es, finalmente, el objetivo del buen gobierno.

Fuentes de investigación

- Bodin, Jean. *Los seis libros de la República*. Traducido por Pedro Bravo Gala. Barcelona: Editorial Tecnos, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. México: *Diario Oficial de la Federación*, 1917. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Chomsky, Noam. *Estados Fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia*. Barcelona: Ediciones B, 2007.
- Chomsky, Noam. *Hegemonía o supervivencia*. Traducido por Carlos José Restrepo. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2004.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1998.
- Echandi Gurdíán, Marcela. “El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la teoría del Estado”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 119 (2009): <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9777>.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Traducido por Manuel Sánchez Sarto. CDMX: FCE, 1980.
- Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. Traducido por Fernando de los Ríos. CDMX: FCE, 2000.
- The Fund for Peace*. “Fragility in the World 2022”. *Sitio web de Fragile States Index*. Actualizado el 13 de julio, 2022. <https://fragilestatesindex.org/country-data/>.
- Treviño Cantú, Jesús Antonio. “Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual”, *Contaduría y Administración*, núm. 233 (2011).
- Uscanga, Abril. “Democracia entre corchetes: justicia para las mujeres”. En *Los Derechos Humanos y la perspectiva de género en el ámbito jurisdiccional electoral en la Ciudad de México*. Coordinado por Martha Alejandra Chávez Camarena, Armando

Ambriz Hernández y Juan Carlos Sánchez León. CDMX: Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2012.

Weber, Max. *El político y el científico*. Traducido por Francisco Rubio Llorente. Madrid: Alianza Editorial, 1979.

LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE LEGISLADORES ¿ESTRATEGIA PARA LA GOBERNANZA?

El caso Morelos

Oscar Daniel Hernández González

En la sesión ordinaria del 15 de marzo de 2017, la LII Legislatura del Estado de Morelos aprobó reducir el número de legisladores que integran la Cámara de Diputados a partir del año 2018. Esta reforma significó cambiar el artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Morelos. Además, se incrementó el porcentaje para obtener un curul por el principio de representación proporcional de 3 % a 5 %. Esta reforma estuvo acompañada con la promoción de los beneficios que se obtendrían: 1) mejorar la representatividad y la gobernabilidad; 2) mejorar la eficiencia y la eficacia de la Cámara de Diputados; 3) garantizar la gobernabilidad con mayorías estables; 4) austeridad presupuestaria; y 5) facilitar los procesos para la concreción de acuerdos legislativos.

El objetivo de este capítulo es hacer un balance sobre el impacto de la reducción del número de diputados en términos de gobernanza en cuanto a su dimensión normativa, a saber: “el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este”.¹

1. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: la gobernanza y las leyes* (Washington DC: Banco Mundial, 2017).

Se utiliza el método comparado entre las LII, LIII, LIV y LV Legislaturas a partir de la selección de casos paradigmáticos que brindan información para presentar un análisis del impacto en la gobernanza desde el Poder Legislativo.

El capítulo se divide en cuatro apartados que pondrán a prueba los objetivos promovidos para la reducción del número de Legisladores con el objetivo del mejoramiento de la gobernanza. Los primeros tres corresponden a las variables de la definición de gobernanza y el cuarto aborda el argumento del ahorro para el estado a partir de la reducción del número de diputados en el Poder Legislativo del Estado de Morelos. En el primer apartado se analiza cómo ha sido la interacción entre los actores estatales ahora con veinte legisladores; en el segundo se indaga sobre la formulación y aplicación de políticas y generación de consensos en el Poder Legislativo; en el tercero se estudia cómo las reglas formales e informales modelan la construcción de acuerdos y cuál ha sido el nivel de contienda; y en el cuarto se analiza si la reducción del número de legisladores representa un ahorro en el coste del Poder Legislativo del Estado de Morelos.

La interacción entre actores estatales

Uno de los resultados del proceso de democratización del sistema político mexicano es la pluralidad de los representantes de oposición en el Poder Legislativo a través de las diputaciones de representación proporcional. Este hecho implica la necesidad de una nueva forma de relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo del Estado. En Morelos, a partir de 1994, el número de representantes de los partidos de oposición fue incrementándose de forma paulatina y en 1997 surgen los gobiernos divididos:² cuando el Poder Ejecutivo no alcanzó la representación mayoritaria en la Cámara de Diputados.

2. María Amparo Casar, "Los Gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", *Política y Gobierno* 15, núm. 2 (2008).

Tabla 2.1: Representación política de las LII, LIII, LIV y LV Legislaturas del Estado de Morelos									
#	Partido	LII		LIII		LIV		LV	
		2012	%	2015	%	2018	%	2021	%
1	PAN	4	13%	5	17%	1	5%	4	20%
2	PRI	8	27%	6	20%	1	5%	2	10%
3	PRD	8	27%	8	27%	1	5%	0	0%
4	PVEM	3	10%	2	7%	0	0%	0	0%
5	PT	3	10%	1	3%	2	10%	1	5%
6	MC	2	7%	1	3%	1	5%	2	10%
7	Nueva Alianza	1	3%	3	10%	1	5%	2	10%
8	PSD	1	3%	1	3%	1	5%	0	0%
9	MORENA	No existían		1	3%	8	40%	6	30%
10	PES			1	3%	3	15%	1	5%
11	Partido Humanista			1	3%	1	5%	0	0%
12	RSP			No existían		No existían		1	5%
13	Morelos Progresista							1	5%
	Total	30	100%	30	100%	20	100%	20	100%

Tab. 2.1: Representación política de las LII, LIII, LIV y LV Legislaturas del Estado de Morelos. Fuente: Elaboración propia con información disponible en el sitio web del Instituto Estatal Electoral (IEE). Los espacios de color azul representan a los partidos con registro únicamente local. Las celdas en color verde representan a los diputados afines al titular del Ejecutivo Local.

La LII Legislatura (2012-2015) estuvo integrada por la representación de ocho fuerzas políticas. La coalición PRD-PT-Movimiento Ciudadano (coalición que ganó la elección de gobernador) obtuvo doce de los dieciocho distritos de mayoría, lo cual representó 39.96 %

de la Cámara de Diputados. La preferencia electoral que alcanzó la alianza en las urnas fue de 31.98 %, lo cual significa que existió una diferencia de 8.01 % entre la preferencia electoral y la representación en la Cámara; esta diferencia impidió que se les asignaran curules por el principio de representación proporcional a la alianza y a los partidos políticos que la integraban. El entonces gobernador electo se enfrentó a un escenario de gobierno dividido y se vio en la necesidad de negociar con otros partidos las iniciativas para lograr consensos.

La LIII Legislatura (2015-2018) tuvo representación de once fuerzas políticas. En esa legislatura, el partido en el gobierno seguía siendo el PRD, el cual se presentó en estas elecciones sin hacer alianzas con otros partidos y ganó siete distritos con una preferencia electoral de 38.88 %. Los siete distritos obtenidos representaban 23.31 % de la Cámara de Diputados y, dado que estaba subrepresentado por 15.57 %, se le asignó un diputado de representación proporcional. A pesar de esta asignación, la proporción entre la votación recibida y la representación en la Cámara aún dejaba un margen de 12.24 % de subrepresentación; sin embargo, el partido no pudo acceder a una curul más debido a la cantidad de fuerzas políticas que también lograron obtener en urnas, el requisito mínimo del 5 % de la preferencia electoral. Esto les permitió acceder a un espacio de representación en el Legislativo local. Nuevamente, el partido del gobierno en la Cámara tuvo que negociar con los partidos de oposición los votos necesarios para promover iniciativas de ley o promulgar decretos.

En 2017 se modificó la forma en que se integra el Poder Legislativo del Estado de Morelos;³ por el principio de mayoría relativa, pasó de estar integrado por dieciocho diputados electos a doce y por el principio de representación proporcional, de doce a ocho. Para asignar a los diputados de representación proporcional, la Constitución estableció que “al Partido Político que obtenga en las respectivas

3. Decreto número mil ochocientos sesenta y cinco por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política Del Estado de Morelos, En Materia Electoral, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; Periódico Oficial «Tierra y Libertad» 5492 17/04/2017; [citado el 01 de enero de 2023].

elecciones el 5 % de la votación válida emitida para diputados, se le asignará una diputación por el principio de representación proporcional”,⁴ lo cual impactó directamente en la construcción de pesos y contrapesos en la Cámara de Diputados.

La LIV Legislatura (2018-2021) tuvo representación de once partidos políticos. A diferencia de las legislaturas anteriores, el partido del titular del ejecutivo (PES) logró tres curules, es decir, 15 % de representación en la Cámara de Diputados. En conjunto con los partidos que hicieron alianza, MORENA-PT-PES, lograron trece curules, o sea, el 65 % de representación en la Legislatura. Mientras que los demás partidos solo alcanzaron un curul respectivamente, es decir, 5 % de representación en la Cámara.

Esto quiere decir que antes de 2017 un curul representaba 3.33 % del total de la legislatura y, a partir de 2018, representa un 5 %. En ambos escenarios las diputaciones de mayoría relativa equivalen a 60 % del total y las diputaciones de representación proporcional a 40 % de la integración total de cada legislatura. Este dato revela que, aritméticamente, la proporción de integración se respetó y que, al mismo tiempo que esto ocurre, la realidad del peso específico que adquiere cada diputado para la construcción de acuerdos cambia.

Formulación y aplicación de políticas

De acuerdo con el análisis comparado, se puede observar que hay una diferencia de 1366 iniciativas presentadas entre la LII y la LV Legislaturas. Esto se puede explicar porque entre la LII y LV Legislatura hay diez diputados menos, aunque, para alcanzar el mismo nivel de eficiencia del periodo 2012-2015, se tendrían que generar 335 consensos en el plazo de veinte meses. Algo difícil si se considera

4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (México: *Periódico Oficial*, 1930).

que en dieciséis meses solo se han logrado 32 consensos y no se ha presentado ni una iniciativa más.

Tabla 2.2: Iniciativas presentadas				
Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Eficiencia (% de aprobación)	Nivel de contienda (% de rechazo)
LII (2012-2015)	1,717	367	21%	79%
LV (2021-2022)	351	32	9%	91%

Tab. 2.2: Iniciativas presentadas, porcentaje de aprobación y nivel de contienda.
Fuente: Elaboración propia.

Durante la LII Legislatura (2012-2015) el gobernador del estado de Morelos presentó 51 iniciativas de decreto, de las cuales 38 fueron aprobadas y trece fueron desestimadas. Asimismo, el gobernador presentó 16 iniciativas de ley, de las cuales catorce fueron aprobadas y dos fueron rechazadas. Estos datos dan cuenta de la eficiencia de la figura del gobernador en comparación con la labor del grupo parlamentario que lo representa en el Congreso, donde los resultados son diametralmente opuestos: de un total de 465 iniciativas de decreto presentadas se aprobaron 122 y 343 fueron desechadas.

Es interesante observar que este fenómeno no es exclusivo del partido en el Poder Ejecutivo y su representación política en el Poder Legislativo, ya que también se observa en los partidos de oposición. El PAN presentó un total de 504 iniciativas de las cuales solo 59 (12 %) han sido aprobadas y 445 (88 %) han sido rechazadas. En cuanto al PRI, este presentó 748 iniciativas, y 186 (25 %) fueron aprobadas y 562 (75 %) fueron rechazadas.

El escenario en la LV Legislatura (2018-2024) no es tan optimista como el caso de la LII Legislatura. En dos años de legislatura (2021 y 2022) se presentaron un total de 351 iniciativas; se han aprobado 32, lo que representa una eficiencia de 9.1 %. El gobernador del

estado presentó doce iniciativas, de las cuales siete han sido aprobadas; es decir, que sus iniciativas cuentan con 58.3 % de eficiencia. En cuanto a su representación en el Legislativo, se han presentado un total de trece iniciativas, de las cuales solo una (7.6 %) ha sido aprobada. En cuanto a la oposición al partido, en el gobierno se han presentado un total de 320 iniciativas, de las cuales han sido aprobadas veintidós, lo que representa el 6.8 %.

A partir del análisis comparado de ambas legislaturas, podemos inferir que: a) la contienda electoral y el incremento en la pluralidad impiden que la composición de la Cámara de Diputados tenga una predominancia. En cualquier legislatura existe la capacidad de veto a iniciativas presentadas ante el pleno; b) la eficiencia del gobernador para lograr consensos. En el periodo 2012-2015 el porcentaje de aprobación por partido político oscilaba entre 12 % y 26 % y el porcentaje de aprobación del gobernador entre 75 % y 87 %. En 2021-2022 los partidos políticos de oposición apenas alcanzaron entre el 6.8 % y 7.6 % de aprobación. De igual forma el porcentaje de aprobación del gobernador se redujo hasta en 29 % y se estableció en un 58 %. De los datos presentados, es importante destacar los correspondientes al porcentaje de aprobación y el nivel de contienda en el Congreso del Estado.

Eficiencia y nivel de contienda

En este capítulo se entiende como eficiencia al cociente del número de iniciativas aprobadas entre el total de iniciativas presentadas en el periodo de estudio. Por nivel de contienda se entiende al cociente del número de iniciativas rechazadas entre el número total de iniciativas presentadas.

Un punto importante por señalar es la disminución del porcentaje de aprobación entre legislaturas o el nivel de eficiencia.⁵ Los objetivos que se promueven con la reducción del número de diputados son mejorar

5. Ricardo Haro, "La Eficiencia Congressional y Las Comisiones Legislativas", en *Constitución, Poder y Control*, ed. Ricardo Haro (CDMX: Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], 2002), 25-40.

la organización y funcionamiento del Congreso (eficacia y eficiencia); garantizar la gobernabilidad con mayorías estables; así como facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos.

Al contrastar los datos del Congreso del Estado de Morelos con los objetivos, se puede dar cuenta de que la eficacia y la eficiencia disminuyeron en 12 %. Los mecanismos para lograr acuerdos legislativos se han tornado más laboriosos que en legislaturas pasadas. Sobre esto ya se presentó el caso que obliga a la LV Legislatura a cumplir con los tiempos establecidos en la Constitución del Estado para la aprobación del presupuesto estatal. La razón de que esto ocurra radica en que se redujo el número de diputados sin hacer modificaciones a las reglas del proceso legislativo.

Los datos presentados exponen una realidad contraria a los objetivos de la gobernabilidad con mayorías estables, ya que en la LV Legislatura la mayoría estable es la de carácter opositor. En cuanto al objetivo de facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos, se observa un resultado contrario pues, al reducirse el número de diputados en la Cámara, también se disminuyó el número de diputados para generar un contrapeso; al mismo tiempo que se encarecieron los incentivos para formar alianzas reformadoras. Este fenómeno no es exclusivo de los partidos opositores, sino que también está presente en los legisladores que forman parte de la alianza electoral que en el año 2018 logró colocar al gobernador.

Como evidencia de los efectos del incremento del nivel de contienda frente al nivel de eficiencia, existe el caso de la aprobación de los presupuestos anuales de 2019 a 2023. La Constitución Política del Estado de Morelos establece en su artículo 32 que el Congreso del Estado debe recibir la iniciativa del Presupuesto de Egresos a más tardar el primero de octubre de cada año, la cual tiene que ser aprobada, como máximo, el 15 de diciembre de cada año:⁶

6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, art. 32.

1. El presupuesto de egresos del 2019 fue aprobado el 20 de marzo del 2019,⁷ una vez que ya había transcurrido un trimestre del año presupuestal.
2. El presupuesto de egresos del 2020 se aprobó el 29 de enero del 2020,⁸ un mes ya dentro del año presupuestal.
3. El presupuesto del año 2021 se aprobó en el año 2020 y se publicó el 31 de diciembre.
4. El presupuesto del año 2022 es un caso crítico porque no se logró el consenso y la iniciativa del dictamen del presupuesto de egresos fue desechada en dos ocasiones: el 15 de diciembre del 2021 y el 19 de octubre del 2022, por lo que el presupuesto anual fue el mismo que en 2021. Lo más revelador de este caso es que el dictamen se desechó por la ausencia de siete diputados (cinco de MORENA, una del PT y una del PES)⁹ que en el año 2018 formaron la coalición que obtuvo la victoria para el Ejecutivo local.

Reglas formales e informales que modelan y son modeladas por el poder¹⁰

Toda iniciativa tiene que ser presentada, ya sea por el gobernador del estado o por cualquier legislador, a la Secretaría de Servicios

-
7. Decreto número setenta y seis por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2019, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"* 03/20/2019; [citado el 01 de julio de 2023].
 8. Decreto seiscientos sesenta y uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"* 01/29/2020; [citado el 01 de julio de 2023].
 9. Justino Miranda, "Desechan Dictamen de Paquete Económico En Congreso de Morelos Por Falta de Consensos", *El Universal*, 16 de diciembre, 2021.
 10. Este apartado se elaboró con datos de las LII (2012-2015) y LV (2021-2024) Legislaturas. Se pretendía hacer un rastreo en el tiempo desde 2012 a 2022, pero no se tuvo acceso a esta información al momento de la redacción de este capítulo. Se hizo la solicitud de información a la Secretaría de Servicios Legislativos mediante oficio número COLMOR/CI/126/2022 de fecha 29 de noviembre de 2022.

Legislativos; y se agrega al orden del día de la próxima sesión ordinaria. En dicha sesión el legislador iniciador presenta el documento de la iniciativa en el pleno; mientras que la mesa directiva, al conocer la materia de la iniciativa, la turna a la comisión legislativa correspondiente, en donde se analizará y se elaborará un dictamen para su aprobación o rechazo.

Tabla 2.3: Tipos de mayorías en votaciones			
Tipo de mayoría	Definición	Número de diputados	
		Antes de 2018	Después de 2018
Simple	Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes	50 % + 1 de los asistentes	50 % + 1 de los asistentes
Absoluta	Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50 % más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.	16	11
Calificada	Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del total de la Legislatura	21	14

Tab. 2.3: Tipos de mayorías en votaciones. Fuente: artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, redacción 2007 y contra reforma 2020.

El proceso legislativo carece de una definición sobre los plazos para la elaboración del dictamen, el único lineamiento establece que “deberá [la iniciativa] dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente”.¹¹ Si una iniciativa no es dictaminada durante el periodo legislativo que corre, el presidente de la comisión es el responsable de enviar la propuesta

11. Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. México: *Periódico oficial* 4546 “Tierra y Libertad”.

al archivo legislativo. A este supuesto coloquialmente se le denomina “enviar a la congeladora” una iniciativa. A raíz de esto, en 2013 se construyó la “iniciativa preferente” para evitar que aquellas iniciativas denominadas como “preferentes” no queden sin dictaminar; lo cual no significa que deban aprobarse, sino que en un periodo máximo de 40 días debe existir un dictamen de la propuesta para ser votado a favor o en contra. El titular del Ejecutivo local puede presentar hasta dos iniciativas preferentes, principalmente sobre temas que son considerados de mayor urgencia.

Cuando la comisión responsable ha concluido con la elaboración del dictamen, este es turnado a primera lectura ante el pleno para comunicarlo a todos los diputados y se distribuye a cada uno una copia de este para su análisis, con el objetivo de recibir las posibles observaciones para su consideración y posible modificación del dictamen original. Posteriormente a este proceso, es presentado nuevamente al pleno, lo cual se denomina la segunda lectura.¹²

El proceso de segunda lectura consiste en la discusión del dictamen, en lo general y en lo particular. En este punto el dictamen puede ser desechado, de lo contrario puede ser aprobado en lo general y en lo particular. En caso de haber disenso en artículos específicos, es decir, artículos reservados, se procede a su discusión en lo particular hasta que estos artículos sean suficientemente discutidos; después, se someten a votación para ser aprobados o desechados. Concluido el proceso de discusión y, si fue aprobado el dictamen de iniciativa, este se turna al titular del Poder Ejecutivo del Estado para que se publique en el *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* o en su defecto, que realice observaciones y las turne a la comisión responsable para que sean consideradas en el Poder Legislativo y se modifique el dictamen, o para que las observaciones no se consideren y se confirme. A esta forma de trabajar las iniciativas se le denomina “procedimiento ordinario”.

12. Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, cap. II art. 82.

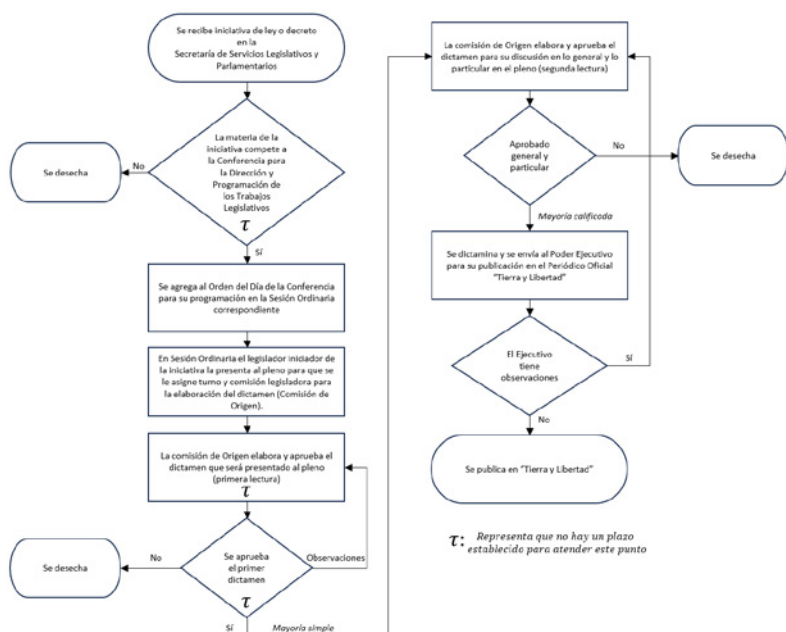


Fig. 2.1: Procedimiento ordinario legislativo. Fuente: *Manual de políticas y procedimientos de la secretaría de servicios legislativos y parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos*, 2015.

Existe una alternativa que acorta los tiempos del proceso legislativo (τ) y se le denomina de “urgente y obvia resolución”. En esta alternativa, una vez hecha la primera lectura del dictamen, se somete a votación si la materia de la iniciativa es de urgente y obvia resolución. En caso de que la votación sea en sentido negativo, el dictamen seguirá el procedimiento ordinario. Si el resultado es contrario, el dictamen se agrega al orden del día para ser debatido en lo general y en lo particular para posteriormente ser aprobado o rechazado en la misma sesión.

Una vez debatido el dictamen, si hay observaciones, se turnan a la comisión correspondiente para la elaboración de una nueva versión de dictamen en un plazo no mayor a 30 días para atender las observaciones hechas. En caso de no haber observaciones, se dictamina la

iniciativa y se envía al Ejecutivo para su análisis y posible envío de observaciones. Estas serán turnadas a la comisión responsable para incluirlas o, en su defecto, para ratificar el dictamen aprobado en el pleno. Posteriormente, se envía nuevamente la iniciativa al Ejecutivo para su publicación en el *Periódico Oficial* “*Tierra y Libertad*”.

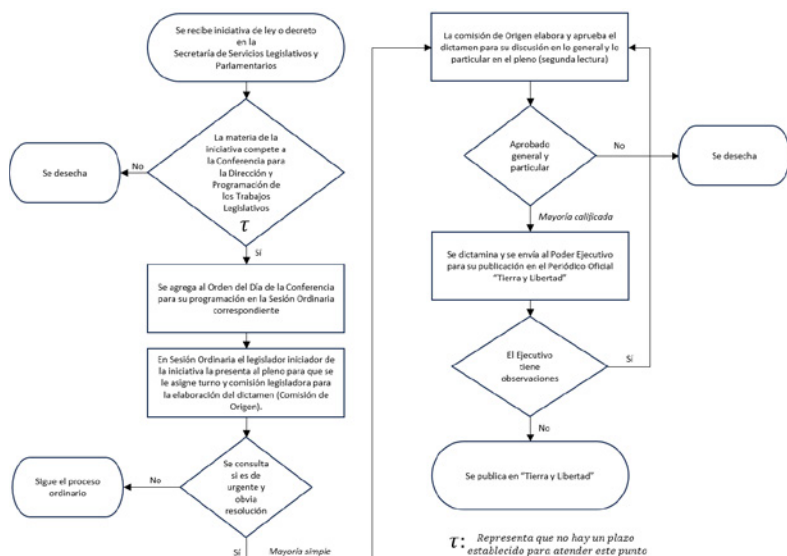


Fig. 2.2: Procedimiento de urgente y obvia resolución. Fuente: Manual de políticas y procedimientos de la secretaría de servicios legislativos y parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, 2015.

El Ejecutivo local siempre puede recurrir a una controversia constitucional para que sus observaciones sean reconsideradas, ahora, por la vía del Poder Judicial. Esto para que, judicialmente, resuelva la inclusión o el desechamiento de las observaciones del Ejecutivo. Así, conocer el proceso legislativo permite estudiar los momentos en los cuales se activan los mecanismos de discusión, negociación y generación de acuerdos.

El procedimiento ordinario adquiere complejidad en un gobierno dividido, el cual tiene dos características principales: 1) el titular del Ejecutivo no tiene la representación suficiente en el Poder Legislativo para realizar una toma de decisiones de forma unilateral y, a su vez, 2) los partidos de oposición carecen de los espacios necesarios para formar una mayoría parlamentaria que permita realizar contra reformas. Esto hace necesario que el titular del Ejecutivo y su representación en el Legislativo tengan que negociar con las fuerzas opositoras para lograr las mayorías.

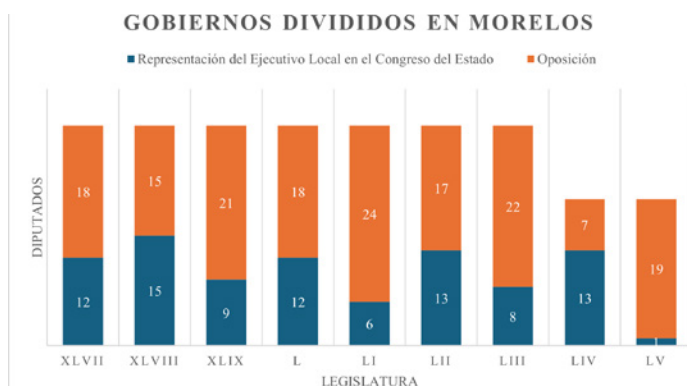


Fig. 2.3: Representación del Ejecutivo Local en el Congreso del Estado (1997-2023).
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales publicados por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC).

El proceso de aprobación de las iniciativas de ley y los dictámenes emanados de las diversas comisiones, de la junta de gobierno y de la conferencia de gobierno deben ser aprobados por votación nominal¹³ y obtener mayoría calificada,¹⁴ esta disposición

13. Cámara de Diputados, *Reglamento para el Gobierno Interior*.

14. Congreso del Estado de Morelos, *Manual de Organización de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos* (Cuernavaca: Poder Legislativo del Estado de Morelos, 2014).

cobra relevancia cuando se trata de crear mayorías. La forma en cómo se construyen mayorías en el Congreso del Estado se encuentra en el artículo 135 de su Reglamento Interno¹⁵ y establece tres tipos de mayorías: simple, absoluta o calificada.

Al no modificarse las reglas del proceso legislativo, se incentivaron las alianzas de carácter opositor antes que aquellas de construcción de acuerdos, esto se puede observar en el nivel de contienda dentro del Congreso del Estado. Durante la LII Legislatura, el nivel de contienda era del 79 %, lo cual parecería elevado, pero no lo es si se compara con el porcentaje registrado a nivel federal, el cual en ese momento ascendía al 95.05 %.¹⁶ La LIV Legislatura alcanzó un nivel de contienda del 91 %; dato que debe ser interpretado junto con el número de iniciativas que se han presentado. Antes de 2018 construir un contrapeso precisaba de diez diputados; posterior a la reforma, este número se redujo a siete.

La reducción del número de diputados es un incentivo para los partidos de oposición de caer en la tentación obstruccionista,¹⁷ cuando con siete diputados (el mismo número de diputados de oposición en la LIV Legislatura) se puede bloquear cualquier iniciativa de ley o decreto. Con este escenario es más viable alinear siete intereses¹⁸ opositores que catorce intereses a favor del gobierno. Más adelante se verá qué escenario se manifiesta en él. Se puede observar una muestra de este incremento del nivel de contienda en la forma en que se han aprobado los presupuestos de los años 2019, 2020, 2021 y 2022 —no se toma en cuenta el presupuesto del año 2018, ya que fue aprobado por la LIV Legislatura (2015-2018).

15. Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, Secretaría de Gobernación; Cuernavaca: *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* 4274, 2003.

16. Oscar Daniel Hernández González, “Los Orígenes Políticos de la Reforma Educativa 2013 en México” (tesis doctoral, Universidad Iberoamericana, 2021), 125.

17. Ricardo Haro, “La oposición política en el Régimen Democrático”, en *Constitución, Poder y Control*, ed. Ricardo Haro (CDMX: UNAM, 2020), 41-58.

18. Pierre Bourdieu, *Cosas Dichas* (Buenos Aires: Editorial Gedisa, 2000), 108.

Hasta aquí se ha expuesto cómo las reglas de la construcción de mayorías en el Congreso del Estado de Morelos ya plantean un primer reto: la construcción de consenso y mayorías para evitar la tentación de que la oposición desempeñe un papel obstruccionista.

Menos legisladores ¿medida de austeridad?

La reducción de diputados se promovió bajo el objetivo de hacer un ejercicio de austeridad en el Poder Legislativo. Al hacer un análisis de los presupuestos de egresos del Poder Legislativo de las últimas cuatro legislaturas, se obtienen los siguientes datos:

Legislatura		Presupuesto anual aprobado ¹⁹	Sueldo diputado			
#	Año		Mensual	Anual	Σ Legisladores	% del presupuesto
LII	2012	\$ 309,482,000.00	\$ 62,854.00	\$ 754,248.00	\$ 22,627,440.00	7%
	2013	\$ 390,246,000.00	\$ 62,854.00	\$ 754,248.00	\$ 22,627,440.00	6%
	2014	\$ 390,246,000.00	\$ 62,854.00	\$ 754,248.00	\$ 22,627,440.00	6%
LIII	2015	\$ 390,246,000.00	\$ 62,854.00	\$ 754,248.00	\$ 22,627,440.00	6%
	2016	\$ 450,000,000.00	\$ 62,854.00	\$ 754,248.00	\$ 22,627,440.00	5%
LIII	2017	\$ 450,000,000.00	\$ 62,854.00	\$ 754,248.00	\$ 22,627,440.00	5%
LIV	2018	\$ 400,000,000.00 ²⁰	\$ 62,854.00	\$ 754,248.00	\$ 15,084,960.00	4%

19. Los valores reportados no incluyen el presupuesto asignado a la Entidad Superior de Fiscalización “órgano técnico de fiscalización, auditoría, control y evaluación del Congreso del Estado”.

20. Decreto número Dos Mil Trescientos Cincuenta y Uno. Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, 31/12/2012; [citado el 01 de enero de 2023].

Legislatura		Presupuesto anual aprobado ¹⁹	Sueldo diputado			
#	Año		Mensual	Anual	Σ Legisladores	% del presupuesto
LIV	2019	\$450,000,000.00 ²¹	\$ 62,854.00	\$ 754,248.00	\$ 15,084,960.00	3 %
	2020	\$450,000,000.00 ²²	\$ 62,853.88	\$ 754,246.56	\$ 15,084,931.20	3 %
LV	2021	\$400,000,000.00 ²³	\$ 62,853.76	\$ 754,245.12	\$ 15,084,902.40	4 %
LV	2022	\$400,000,000.00 ²⁴	\$ 62,853.64	\$ 754,243.68	\$ 15,084,873.60	4 %
	2023	\$488,000,000.00 ²⁵	\$ 62,853.00	\$ 754,236.00	\$ 15,084,720.00	3 %

Tab. 2.4: Histórico Presupuesto del Poder Legislativo Morelos (2012-2023). Fuente: Elaboración propia con información de *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*.

Se recabó información de los presupuestos de egresos del Gobierno del Estado del año 2012 al 2023. La tabla se divide en dos grandes momentos: el primero corresponde a las legislaturas LII y LIII (2012-2017), que son legislaturas donde el total de diputados era de 30. El segundo momento abarca las Legislaturas LIV y LV (2017-2023), cuya composición máxima de diputados fue de 20. En cuanto

21. Decreto Número Setenta y Seis. Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del Primero de enero al 31 de diciembre de 2019, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, 20/03/2019; [citado el 01 de enero de 2023].

22. Decreto Seiscientos Sesenta y Uno. Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, 29/01/2020; [citado el 01 de enero de 2023].

23. Decreto Número Mil Ciento Cinco. Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno Del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, 31/12/2020; [citado el 01 de enero de 2023].

24. El presupuesto del año 2022 no logró los consensos necesarios y se aplicó el mismo presupuesto del año 2021.

25. Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve. Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, 29/12/22; [citado el 01 de enero de 2023].

al presupuesto anual, desde el año 2012 se mantuvo un incremento sostenido hasta 2016. En 2018 el presupuesto aprobado fue de \$ 50 millones menos para posteriormente incrementarlos en 2019 y mantener este aumento en 2020, para después mantenerlo hasta llegar a \$ 488 millones. Se presenta el análisis de los datos presentados de izquierda a derecha desglosados por columnas.

En la LV Legislatura, en los años 2021 y 2022, se redujo nuevamente el presupuesto en \$ 50 millones y, en 2023, se incrementó el presupuesto a \$ 88 millones. Estos datos son evidencia de que el presupuesto asignado al Poder Legislativo del Estado de Morelos, independientemente del número de diputados, no ha disminuido desde el año 2012 e incluso el presupuesto del año 2023 es el más grande del periodo de estudio.

En cuanto a la austeridad en los sueldos de los diputados, los datos demuestran que no hay cambios desde 2012.²⁶ Cuando la composición de la Cámara era de 30 diputados, los sueldos anualizados equivalían a \$ 22 627 440; con la reducción de la composición de la Cámara a veinte diputados, los sueldos ascienden a \$ 15 084 720. Lo que se promueve como una austeridad por existir menos diputados no corresponde con el presupuesto anual del Poder Legislativo ni con la reducción en el sueldo de los diputados.

Los sueldos de los diputados locales antes del año 2018 representaban entre el 5 % y el 7 % del presupuesto anual. A partir del año 2018, el sueldo de veinte diputados representa entre el 3 % y 4 % del presupuesto anual. Frente a estos datos es tentador argumentar la existencia de un ahorro de entre el 2 % y el 3 % del presupuesto, pero no hay nada más alejado de la realidad, dado que los sueldos por diputado son los mismos desde 2012. El dato del presupuesto anual

26. Estos valores de sueldo no consideran las prerrogativas por grupos parlamentarios ni las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas: Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, 07 de mayo, núm. 4274 (Morelos: *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, 27 de agosto de 2003), 154.

es el que define el valor del porcentaje de ahorro en el supuesto recorte presupuestal de los diputados.

De tal suerte que, para que los sueldos de los veinte diputados representen cada vez menos del presupuesto total, conviene incrementar el presupuesto anual del Poder Legislativo y mantener los sueldos de los diputados en \$ 62 854.00. Con esta misma lógica, cuando el presupuesto anual del Poder Legislativo alcance los 600 millones de pesos, se podrá argumentar que los sueldos de los diputados representan un signo de austeridad al mostrar solo 2.5 % del presupuesto total. Estos datos revelan que entre el 96 % y el 97 % del presupuesto en la Cámara de Diputados está distribuido en otros rubros que no son las dietas de los diputados, lo cual tiene como conclusión que el objetivo de austeridad no se consigue.

Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo se ha indagado sobre el logro de los objetivos promovidos a favor de la reducción de los diputados en el Poder Legislativo. En cuanto a la mejora de la representatividad, esta sí se ha incrementado como resultado de las reglas electorales para asignar las diputaciones de representación proporcional, lo cual es contrario a lo que se promueve:²⁷ la vitalidad del método de elección por representación proporcional. En cuanto a la gobernanza, la reducción del número de diputados ha dado incentivos para construir alianzas opositoras más que alianzas reformadoras, esto se debe a que se mantiene el *statu quo* en el “juego de las normas”,²⁸ en donde los

27. Cámara de Diputados LXIV Legislatura, *Reducción en el número de Legisladores Federales: Estudio de las iniciativas presentadas en diversas Legislaturas, Derecho Comparado y Opiniones Especializadas* (México: Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2019).

28. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: la gobernanza y las leyes* (Washington DC: Banco Mundial, 2017).

incentivos individuales son más atractivos para desempeñar el rol de control-obstruccionismo que un rol contestatario-cooperación.²⁹

Entonces, el reto de la gobernanza está más en modificar el juego de las normas³⁰ que en el número de representantes en la Cámara de Diputados. Esto vale también para el segundo argumento que se presenta: la mejora de la organización y el funcionamiento del Congreso. La construcción de acuerdos está en los incentivos de las normas del juego y no en el número de votos. Como ejemplo, se expuso el caso de la LII Legislatura que tenía un mayor número de diputados y al mismo tiempo una eficiencia de poco más del 21 % que contrasta con la actual LV Legislatura, que con menos diputados tiene una eficiencia de apenas el 9 %.

En cuanto a garantizar la gobernanza con mayorías estables, la evidencia empírica demuestra que el actual juego de las normas ha mantenido estable la mayoría opositora que la mayoría reformadora. Lo anterior va de la mano con la falta de mecanismos de negociación y concesión de acuerdos legislativos. La diversidad de la representación política aunada a los pocos incentivos por las coaliciones reformadoras no ha permitido generar mayorías estables ni siquiera en torno a la agenda legislativa que se aprueba al inicio de la legislatura.

El último argumento para promover la reducción del número de diputados como una medida de austeridad se topa con pared cuando los datos presupuestales demuestran que entre el 95 % y el 97 % del presupuesto del Poder Legislativo está asignado a gastos diferentes al pago de diputados. Incluso se llega a la contradicción de que entre mayor sea el presupuesto asignado a la Cámara de Diputados, menor será el porcentaje que represente el sueldo de los diputados.

A partir de los datos presentados en este capítulo se abren vetas de investigación para fortalecer la gobernanza desde el Poder Legislativo:

29. Haro, "La posición Política en el Régimen Democrático", 46.

30. Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017*.

1. ¿Cómo transitar de la representatividad a la construcción de acuerdos?
2. ¿Cómo mejorar la organización y el proceso legislativo que contribuya a la eficacia y la eficiencia?
3. ¿Cómo generar incentivos para fomentar negociaciones que permitan la concreción de acuerdos legislativos: “Tanta será la vigencia efectiva del sistema, cuanto lo sea la vivencia democrática del gobierno y de la oposición”?³¹
4. ¿Cómo lograr que el presupuesto del Poder Legislativo redunde en la eficacia y eficiencia del trabajo legislativo?

Los objetivos se mantienen vigentes y lo que sigue es buscar nuevas formas de construir reglas formales e informales que permitan fortalecer la gobernanza con la oposición y no a pesar de ella.

31. Haro, “La oposición Política en el Régimen Democrático”, 45.

Fuentes de investigación

- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: la gobernanza y las leyes*. Washington DC: Banco Mundial, 2017.
- Bourdieu, Pierre. *Cosas Dichas*. Buenos Aires: Editorial Gedisa, 2000.
- Casar, María Amparo. “Los Gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y Gobierno* 15, núm. 2 (2008): 221-70.
- Flyvbjerg, Bent. “Cinco equívocos sobre la Investigación basada en Estudios de Caso”. *Estudios Sociológicos* 23, núm. 2 (2005). <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/377/377>.
- Haro, Ricardo. “La eficiencia Congresional y las Comisiones Legislativas”. En *Constitución, Poder y Control*. Editado por Ricardo Haro. CDMX: UNAM, 2002.
- Haro, Ricardo. “La oposición política en el Régimen Democrático”. En *Constitución, Poder y Control*. Editado por Ricardo Haro. CDMX: UNAM, 2002.
- Hernández González, Oscar Daniel. “Los Orígenes Políticos de La Reforma Educativa 2021 En México” . Tesis doctoral, Universidad Iberoamericana, 2021. <https://ri.ibero.mx/handle/ibero/6068>.
- Miranda, Justino. “Desechan dictamen de paquete económico en Congreso de Morelos por falta de consensos”. *El Universal*, 16 de diciembre, 2021. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/desechan-dictamen-de-paquete-economico-en-congreso-de-morelos-por-falta-de-consensos>.

Legislación

- Cámara de Diputados. *Reglamento Para El Gobierno Interior Del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de La Federación, 2020.
- Cámara de Diputados LXIV Legislatura. *Reducción en el Número de Legisladores Federales: Estudio de las iniciativas presentadas en diversas Legislaturas, Derecho Comparado y Opiniones*

- Especializadas*. Ciudad de México: Cámara de Diputados LXIV, 2019.
- Congreso del Estado de Morelos. *Manual de Organización de La Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios Del Congreso Del Estado de Morelos*. Cuernavaca: Poder Legislativo del Estado de Morelos, 2014.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. México: *Periódico Oficial*, 1930.
- Decreto Número Dos Mil Trescientos Cincuenta y Uno. Por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* 5565 31/12/2012; [citado el 01 de enero de 2023].
- Decreto Número Mil Ciento Cinco. Por el que se aprueba el de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de Diciembre de 2021, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* 5899 31/12/2020; [citado el 01 de enero de 2013].
- Decreto Número Mil Ochocientos Sesenta y Cinco. Por El que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos, en Materia Electoral, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* 5492 17/04/17; [citado el 01 de junio de 2014].
- Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve. Por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* 6174 29/12/22; [citado 01 de junio de 2024].
- Decreto Número Setenta y Seis. Por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno Del Estado de Morelos para el ejercicio

fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019, Gobierno del Estado de Morelos; Estados de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* 5687 20/03/19; [citado el 01 de enero de 2024].

Decreto Seiscientos Sesenta y Uno. Por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de Enero al 31 de diciembre del 2020, Gobierno del Estado de Morelos; Estado de Morelos; *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* 5777 29/01/2020; [citado el 01 de enero de 2024] .

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos. Morelos: *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, 27 de agosto de 2003.

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. Morelos: *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, 27 de agosto de 2003. <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2007/4546.pdf>.

SEGUNDA PARTE
JUSTICIA SOCIAL

GOBERNANZA Y JUSTICIA EFECTIVA POSTPANDEMIA

Osmany Licona Quiterio

Las secuelas que han dejado las medidas de distanciamiento social derivadas por la pandemia son innumerables,¹ estas van desde las afectaciones a la economía, la educación y el esparcimiento hasta influir en las actividades jurisdiccionales, es decir, afectó en la mayoría de las tareas humanas. Aun cuando todas resultan indispensables, se abordarán principalmente los efectos sobre la impartición de justicia, la cual se ha visto afectada a nivel mundial, pues se han paralizado casi todas las actividades de los tribunales a nivel global, y México no está excluido. Desde el mes de marzo del 2020, la actividad jurisdiccional sufrió parálisis tanto a nivel estatal como federal; esta situación ha dejado en evidencia las carencias de las instituciones judiciales, aun cuando el uso de herramientas tecnológicas como las videoconferencias, las diligencias judiciales a distancia y la firma electrónica se empezaban a utilizar; pocas entidades federativas son, a la fecha, las que ocupan de manera habitual todas estas herramientas.

1. El 31 de diciembre de 2019 se emitió la declaratoria de la Organización Mundial de la Salud por la emergencia sanitaria causada por el coronavirus provocado por la covid-19, misma que inició en la ciudad de Wuhan, China.

La crisis antes señalada en la impartición de justicia se deriva de los cierres que aplazaron estas actividades; lo que tuvo como consecuencia que los derechos humanos de los justiciables se hayan vulnerado. Aun cuando sabemos que a todos nos asiste la prerrogativa del acceso efectivo a la justicia, lo anterior contraviene lo estipulado en el artículo 17 constitucional y en los tratados internacionales. No pasa desapercibido que en materia penal y familiar no se suspendieron estos derechos de manera total; sin embargo, han sido insuficientes los esfuerzos y ha predominado la incertidumbre.

Los efectos han sido inéditos, pues no se había presentado un fenómeno de esta naturaleza con anterioridad y su impacto repercutió en las instituciones, las cuales están obligadas a implementar acciones para contrarrestar consecuencias como lo son el rezago procesal, la impunidad e, incluso, la corrupción. Aún con esta crisis, la justicia debe seguir impartándose de manera igualitaria, pronta e imparcial en los tres niveles de gobierno e, incluso, en organismos autónomos. Sobre todo si son casos de personas en condiciones vulnerables, como adultos mayores o víctimas de algún tipo de violencia, ya sea de género, o doméstica; mismas que han ido en incremento por el confinamiento de las familias.

Ante todo lo antes descrito, la legislación mexicana no prevé de manera precisa que se realicen las actividades de manera virtual, ni que se sesione con el uso de tecnologías de la información, ni la logística de las mismas. Sin embargo, también debe señalarse que no existe prohibición expresa para dichas actividades, pues de no atenderse la problemática que deviene del rezago que generó el distanciamiento social, los juzgados y tribunales se saturarán y acrecentarán el problema de rezago procesal existente, lo cual afecta directamente a la impartición de justicia que, como derecho humano, nos asiste a todos.

Conceptos en torno a la justicia

La gobernanza y el derecho convergen de manera inevitable cuando se aborda el tema de justicia. Al ser esta un concepto integral, circundan diversos conceptos que a continuación se plantean, sin que ello implique que sean los únicos, por lo que se empezará con la definición de “justicia” de la Real Academia Española, la cual la define en sus primeras cinco entradas como:

1. Principio moral que lleva a determinar que todos deben vivir honestamente.
2. Derecho, razón, equidad.
3. Conjunto de todas las virtudes.
4. Aquello que debe hacerse según derecho o razón.
5. Pena o castigo.²

Para que se active la justicia, es necesario poner en movimiento a los órganos del estado que se encargan de impartir justicia, a esto se le suele denominar: acción procesal. Se trata de una potestad, facultad o prerrogativa de carácter jurídico de un sujeto de derecho; puede tratarse de una persona física o moral, ya sea pública, privada o grupo social, por medio del cual se activa la función jurisdiccional, ya sea como parte denunciante o como víctima en el proceso.³ Sin embargo, para poder poner en movimiento al órgano jurisdiccional, se debe cumplir con las condiciones señaladas en las leyes que posibilitan el acceso a la jurisdicción, con garantías que asisten el debido proceso, lo que podría representar un efectivo acceso a la justicia.⁴

2. “Justicia”. *Diccionario de la Lengua Española*, consultado el 15 de diciembre, 2024.
3. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía, coords., *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. Tomo I (CDMX: Poder Judicial de la Federación; Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], 2014), 8.
4. Ferrer et al., *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*.

También, es necesario que se procure la administración de justicia, misma que se vincula con la actividad jurisdiccional del Estado, la cual lleva implícita la administración de los tribunales.⁵ Esta última está a cargo de la autoridad pública, que cuenta con capacidad para hacerse obedecer mediante la fuerza pública.⁶

Por su parte, el debido proceso consiste en contar con determinados requisitos de carácter procesal para que las personas puedan defender sus derechos humanos contra cualquier acto del Estado que pueda conculcarlos.⁷ Lo antes señalado se encuentra establecido en el artículo 8.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el cual señala que se debe contar con todas las garantías con las cuales se logren decisiones justas y sin que exista exclusión alguna por parte de la administración pública al momento de cumplir este deber.

Las garantías mínimas deben procurarse en cualquier procedimiento, ya que la decisión puede afectar los derechos de otras personas.⁸ Dentro del debido proceso se encuentra la procuración de justicia, la cual se enfoca en la persecución de los delitos. De acuerdo con la Carta Magna esto implica, entre otras acciones, “solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpadados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e

5. Hugo A. Concha y José A. Caballero, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México* (México: UNAM, 2016).

6. Concha, *Diagnóstico sobre la administración*, 112.

7. Suprema Corte de Justicia de La Nación, *Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los Derechos Humanos, recopilación de ensayos* (CDMX: Poder Judicial de la Federación; Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011), 720-721.

8. Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá “Fondo, Reparaciones y Costas”, Serie C núm. 72, párr. 127. Sentencia del 2 de febrero de 2001.

intervenir en todos los negocios que la ley determine”.⁹ Esta facultad es inherente del Ministerio Público, y además debe regirse bajo “la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo [que] serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia”.¹⁰

Por su parte, los derechos humanos (DD. HH.) juegan un papel indispensable, ya que son inalienables, universales y deben ser protegidos por la ley. De aquí se desprende la idea de que el sujeto de derecho son las personas, y el Estado es el poseedor de las obligaciones.¹¹

En este sentido, cobra trascendencia la legalidad como derecho humano, el cual se encuentra dentro del género de la seguridad jurídica toda vez que los actos de incumplimiento de la ley traen consigo un perjuicio para el ciudadano, derivado de una deficiente aplicación del derecho. Este concepto tiene una íntima relación con la justicia. Se trata de una prerrogativa que tiene todo ser humano y consiste en que este pueda vivir dentro de un sistema de carácter jurídico normativo congruente, vigente, certero y estable, y que establezca puntualmente los límites del poder público ante los titulares de los derechos. Asimismo, resulta indispensable garantizar a las personas que sus bienes y derechos sean protegidos, por lo que se debe contar con la protección judicial. Esta consiste en el derecho del ciudadano a poder interponer un recurso legal sencillo, rápido y efectivo ante la autoridad competente con el objetivo de que se le proteja contra actos u omisiones que atenten contra sus derechos fundamentales.¹² Lo antes descrito se realiza mediante lo que se denomina la función

9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], artículo 102, apartado A (México: *Diario Oficial de la Federación*, 1917) [consultado el 2 de febrero de 2022].

10. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Acceso a la justicia y derechos humanos (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [CDHDF], 2011), 43.

11. Alejandro Anaya Muñoz *et al.*, *Glosario de términos básicos sobre Derechos Humanos* (México: CDHDF; Universidad Iberoamericana, 2006).

12. Anaya Muñoz *et al.*, *Glosario de términos básicos*.

jurisdiccional, cuyo objetivo es resolver las controversias de los particulares bajo la intervención del Estado.¹³

Para lograr dicho cometido, la Gobernanza se convierte en una herramienta indispensable para alcanzar los objetivos del Estado por medio de un ejercicio de autoridad política y legal, que incluye aspectos económicos y administrativos encausados a resolver los asuntos del país. Esto a través de una serie de sistemas, procesos y relaciones que involucran instituciones que permitan a los ciudadanos articular sus intereses individual o colectivamente.¹⁴

El acceso a justicia y el marco normativo aplicable

La justicia encuentra reconocimiento en distintos instrumentos internacionales, nacionales y locales, así como en criterios jurisprudenciales. A nivel internacional se encuentran previstos en la Declaración Universal de Derechos Humanos en los siguientes correlativos 8, 10 y 11;¹⁵ en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 18;¹⁶ en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los artículos 2.º, 9.º, 14 y 15;¹⁷ en la Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 8.º, 15 y

13. Hugo A. Concha y José A. Caballero, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México* (México: UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016).

14. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reconceptualising Governance. Discussion paper 2* (Nueva York: División de Desarrollo Gerencial y Gobernanza; Dirección de Políticas y Apoyo a Programas, PNUD, 1997), 9.

15. “La Declaración Universal de Derechos Humanos”, *Sitio web de Naciones Unidas*, consultado el 17 de enero, 2023.

16. “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, *Sitio web de Naciones Unidas*, consultado el 17 de enero, 2023.

17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” (Bogotá: Organización de Estados Americanos [OEA], 1948).

25;¹⁸ en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder de las Naciones Unidas, en los artículos 4.º, 5.º y 6.º;¹⁹ en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en los artículos 2.º y 40;²⁰ en las Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing), en los artículos 2.º, 3.º y 52²¹ y, en la Carta Democrática Interamericana, en el artículo 8.º.²² Esta normativa, de acuerdo con la Carta Magna, debe interpretarse en todo momento como el deber de brindar a las personas la protección más amplia, obligando a las autoridades en el territorio mexicano a su debido cumplimiento.

A nivel nacional, se encuentran previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 14, 16, 17 y 20;²³ en la Ley General de Víctimas, en sus artículos 2.º y 10.²⁴ De la misma forma, se prevén en la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, en el Código Nacional de procedimientos penales, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Reglamento de la Ley General de Víctimas y en el Reglamento de la Fiscalía General de la República, los cuales contemplan el acceso a la justicia como un derecho humano.

A nivel estatal, se encuentra establecido en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos, en el Título Cuarto, Capítulo VI: De la protección de los Derechos Humanos y sus garantías;

18. Convención Americana de Derechos Humanos, (Costa Rica: Organización de los Estados Americanos, 1969).

19. “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder”, *Sitio web de Naciones Unidas*, consultado el 17 de enero, 2023.

20. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], *Convención sobre los Derechos del Niño* (Madrid: UNICEF, 2006).

21. Asamblea General de la ONU, “Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia de menores”, *Sitio web de Naciones Unidas*, aprobado el 29 noviembre, 1985.

22. OEA, “Carta Democrática Interamericana” (Washington, DC: OEA, 2003).

23. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], art. 14, 16, 17 y 20 (México: *Diario Oficial de la Federación*, 1917).

24. Ley General de Víctimas [LGV], art.15 (México: *Diario Oficial de la Federación*, 2013).

en la Ley de las Personas Adolescentes y Jóvenes en el Estado de Morelos, así también en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos; en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos; en la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos; en la Ley Orgánica del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados; en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; en la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de Violaciones a los Derechos Humanos del Estado de Morelos; y en el Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

Dentro del esquema legal aplicable en México, la jurisprudencia internacional —la producida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)— y los Tratados Internacionales tienen efectos directos en la impartición de justicia en los tribunales mexicanos. Por esto mismo, México, al suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos, se ha subordinado a jurisdicción del organismo supranacional. Así pues, esta jurisprudencia contempla los criterios contenidos en las decisiones de órganos jurisdiccionales, los cuales son los encargados de la aplicación del derecho, y se relacionan con las actividades que realizan, ya que interpretan, integran y actualizan ordenamientos que deben ser aplicados para la solución de casos concretos.

La jurisprudencia internacional, en materia de derechos humanos, compone una interpretación oficial de carácter último que se relaciona con las disposiciones contenidas en los tratados internacionales. En consecuencia, el sentido y alcance de una disposición de esta naturaleza conforma un estándar normativo, cuyo cumplimiento debe ser observado por los Estados, debido a que no solo permite determinar los alcances de los derechos, sino que también los estandariza o armoniza al enfatizar su interrelación e interdependencia.²⁵

25. Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], *Compilación de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (San José, Costa Rica: Corte IDH, 2003), 265, [consultado el 2 de febrero de 2022]

Esto también se relaciona con el hecho de que el Máximo Tribunal en México resolvió que la jurisprudencia emanada por el organismo supranacional es coercitiva o vinculante para el aparato jurisdiccional en el país, bajo la condición de que dicho precedente favorezca en todo momento y en la mayor medida a las personas, esto con independencia de que México haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal. Por lo que, para dar cumplimiento, los juzgadores deben atender de la siguiente forma:

1. debe determinarse con base en la confirmación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;
2. debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y
3. debe aplicarse el criterio más favorecedor para la protección de los derechos de las personas.

La CIDH ya ha conocido asuntos que se relacionan con el derecho humano al acceso a la justicia. Sirve como ejemplo el Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador, en donde la corte resolvió, en sentencia de carácter internacional, la responsabilidad del Estado; esto a causa de la detención, tortura y muerte de Consuelo Benavides Cevallos por parte de miembros de la Infantería Naval Ecuatoriana. La CIDH estimó vulnerados los derechos a la integridad personal, a las garantías judiciales y procesales, además de a la vida, a la libertad personal y a la protección judicial. La resolución fue emitida el 19 de junio de 1998.²⁶

Otro caso fue el de J. vs. Perú, en el cual la CIDH estudió sobre la detención, enjuiciamiento y extradición de la señora J. por la supuesta comisión de los delitos de apología y terrorismo; en este caso se determinó que se había violentado el derecho a la integridad

26. Corte IDH. Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador. “Excepciones preliminares, fondos reparaciones y costas”, Serie C núm 38. Sentencia de 19 de junio de 1998.

y debido proceso, detención arbitraria, violencia sexual y prisión preventiva. Se emitió sentencia el 27 de noviembre de 2013.²⁷

Así también, la corte resolvió en el caso de Osorio Rivera y Familiares vs. Perú, que se relaciona con el delito de desaparición forzada, suscitada en abril de 1991, del señor Osorio Rivera; él fue detenido por una patrulla militar y, posteriormente, trasladado a un centro de detención. Aunque fue supuestamente liberado tras determinarse que no era terrorista, los familiares nunca volvieron a verlo. En este caso se determinó que el Estado fue responsable de la afectación a los derechos a la vida, integridad, libertad y debido proceso. La sentencia fue emitida el 26 de noviembre de 2013.²⁸

Por último, en el Caso Fornerón e hija vs. Argentina se determinó responsabilidad internacional del Estado por las violaciones al debido proceso, a las garantías judiciales y procesales, a la familia, a los derechos de los niños y las niñas, y a la protección judicial. La sentencia se emitió el 27 de abril de 2012.²⁹

No pasa desapercibido el papel de la jurisprudencia nacional en el funcionamiento del sistema jurídico mexicano, pues le da coherencia y uniformidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación define a la jurisprudencia de la siguiente forma: “Cuando los ministros resuelven los casos que se someten a su consideración, ya sea en el Pleno o en las Salas, establecen criterios sobre la forma en que debe interpretarse la ley”³⁰, al respecto se han emitido las siguientes tesis jurisprudenciales de las cuales se destacan:

Las garantías y mecanismos contenidos en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

27. Corte IDH. Caso J. vs. Perú. “Excepciones preliminares, fondos reparaciones y costas”, Serie C núm 275. Sentencia de 27 de noviembre de 2013.

28. Corte IDH. Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú. “Excepciones preliminares, fondos reparaciones y costas”, Serie C núm 274. Sentencia 26 de noviembre del 2013.

29. Corte IDH. Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú.

30. Tesis [A] IX.10.71 K (9a.), TCC, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVIII, octubre de 2003, p. 1039. Reg. IUS 183029.

tendientes a hacer efectiva su protección, subyacen en el derecho fundamental previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se señala que contiene garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, que consisten en las garantías judiciales y de protección, estableciendo además el derecho a:

1. Ser oído con las debidas garantías, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, dentro de un plazo razonable;
2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra dichos actos;
3. Que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga;
4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y,
5. El cumplimiento, por las autoridades competentes.³¹

De igual forma la jurisprudencia titulada: “Acceso a la impartición de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran la garantía individual relativa, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales”,³² asimismo, establece los siguientes principios sobre justicia a favor de los gobernados: pronta, completa, imparcial y gratuita.

Es decir, todas las autoridades a cargo de su impartición resolverán las controversias que se les plantean dentro de los términos y plazos señalados en las leyes. Su deber es establecer si se le da la razón al gobernado acerca de los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional solicitada, la cual deberá ser emitida sin favoritismo

31. Tesis [J]: VI.10.A. J/2 (10a.), TCC, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo II, agosto de 2012, p. 1096. Reg. IUS 2001213.

32. Tesis [J]: 2a./J. 192/2007, TCC, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209. Reg. IUS 171257.

alguno hacia las partes. Además, no se cobrará nada por la prestación de ese servicio público.³³

Como puede observarse, el reconocimiento de los derechos humanos relacionados con el acceso a la justicia se encuentran plenamente contemplados en los diversos instrumentos que, a nivel internacional y local, se han venido enunciando. Es decir, el derecho abordado es reconocido y previsto por diversos instrumentos, por lo que bajo la herramienta de la gobernanza, como aspiración al cambio de realidades sociales, los Estados están obligados a dar el cumplimiento desde su esfera competencial, esto es, desde el ámbito local hasta el nacional.

Declaración de la Organización Mundial de la Salud. Distanciamiento social para prevenir la propagación del COVID-19: pandemia, sus efectos sociales y económicos en México

La COVID-19, desde sus inicios, empezó a ser monitoreada y estudiada por las autoridades de salud tanto públicas como privadas, nacionales e incluso internacionales para conocerla más y así estar en condiciones de establecer medidas tendientes a evitar su propagación y contagio.

La enfermedad por coronavirus presentó síntomas como fiebre, tos, sensación de cansancio, y sin el tratamiento adecuado era mortal; fue causa de infecciones respiratorias como el resfriado común, el síndrome respiratorio agudo severo e inclusive el síndrome respiratorio de Oriente Medio.

En el mes de enero del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó que todas la personas deberían evitar el contacto cercano con aquellas que sufrían infecciones respiratorias

33. Tesis [J]: 2a./J. 192/2007, TCC.

agudas; lavarse frecuentemente las manos, particularmente después del contacto directo con personas enfermas o su entorno; evitar tener contacto sin protección con animales de granja o salvajes; y que las personas que presentaban síntomas de infección respiratoria aguda deberían mantener distancia, cubrirse al toser y estornudar con pañuelos desechables o ropa. Era importante mejorar las prácticas de prevención y control de infecciones en los hospitales, especialmente en los departamentos de emergencias.³⁴

Fue entonces que el 11 de marzo de 2020 la OMS determinó en su evaluación que la COVID-19 era una pandemia; con base en el notable incremento de los niveles de propagación y su gravedad. De esta forma, con el objetivo común de frenar la COVID-19, todas las autoridades de todos los niveles locales, regionales e internacionales iniciaron estrategias. Dichas acciones se centraron en los ámbitos de carácter sanitario, económico y social, por lo que se tomaron medidas de distanciamiento social. Según la OMS este consistía en “estar físicamente separado. La OMS recomienda mantener una distancia de al menos un metro (3 pies) con los demás. Es una medida general que todas las personas deberían adoptar incluso si se encuentran bien y no han tenido una exposición conocida a la COVID-19”.³⁵ La implementación del distanciamiento social tuvo como objetivo evitar la propagación de la enfermedad. De acuerdo con la OMS, “una persona puede contraer la COVID-19 por contacto con otra que esté infectada por el virus. La enfermedad se propaga principalmente de persona a persona a través de las gotículas que salen despedidas de la nariz o la boca de una persona infectada al toser, estornudar o hablar”.³⁶ Lo anterior impactó en el desarrollo

34. Organización Mundial de la Salud [OMS], *Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report-10* (Geneva: OMS, 2020), 7.

35. “¿Información básica sobre la COVID-19?”, *Sitio web de Organización Mundial de la Salud*, actualizado el 28 de marzo de 2023.

36. OMS, “¿Cómo se propaga la COVID-19?”, *Sitio web de Organización Panamericana de la Salud*, actualizado el 28 de marzo, 2023.

de todas las actividades de los ciudadanos por ser considerada la medida preventiva más efectiva para evitar el contagio.

Así, el distanciamiento social exige retos de carácter económico, social e incluso cultural. En ese momento, la pandemia se encontraba presente a nivel global y dicha medida debía alcanzar el cumplimiento a ese nivel. En este sentido, se recomendó la aplicación de medidas sanitarias adicionales a los estados que alcanzaran un nivel igual o mayor de protección sanitaria que las recomendaciones de la OMS, así como la colaboración y asistencia de los estados parte para adopción y aplicación de las mismas.³⁷

A partir de lo anterior, el Gobierno Federal Mexicano, el 24 de marzo del 2020, publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que: “Se establecen las medidas preventivas que se deberán poner en funcionamiento para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-COV2 (COVID-19)”.³⁸ El 27 de marzo del 2020, se emitió otro Decreto en el que se declaran “Acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”.³⁹

Asimismo, la Secretaría de Salud solicitó a toda la población que permaneciera en casa, con el objetivo de reducir el número de casos infecciosos mediante la medida sanitaria denominada “Quédate en casa”, ante el estado de emergencia sanitaria ya declarado.

Tal cual se mencionó en la introducción, los efectos de la pandemia se dieron en casi todas las actividades humanas, y el impacto

37. Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre salud mundial 2021*, (Ginebra: OMS, 2021), 65

38. Decreto por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, Secretaría de Salud; Estados Unidos Mexicanos; *Diario Oficial de la Federación* 24/03/2020; [consultado el 12 de febrero de 2022].

39. Decreto por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2.

económico que causó ha repercutido en todos los aspectos, incluido el jurisdiccional. Esto se debe en gran medida a la afectación vista en los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Este factor reduce las posibilidades de acceder al derecho humano y a la justicia, ya que la prioridad de la población se reduce a buscar sustento y alimentación, por lo que se hace preciso señalar estos efectos. De acuerdo con los diversos informes que ha emitido la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), el Producto Interno Bruto en América y el Caribe fue de -5.3 durante el 2020. También, se han observado los siguientes puntos que vale la pena señalar:

1. Previo al COVID-19, América Latina y el Caribe mostraban bajo crecimiento, espacio limitado de política fiscal y conflictos sociales crecientes.
2. Sus efectos generarán la recesión más grande que ha sufrido la región: -5,3 %.
3. Se desploma el comercio (-15 %), el turismo y las remesas (-20 %).
4. Aumenta desempleo con efectos en pobreza y desigualdad.
5. Con graves efectos diferentes según grupo social: adultos mayores, niñez, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes.
6. Las medidas anunciadas buscan contener el virus, proteger los ingresos, el trabajo y las empresas.
7. La pandemia evidenció brechas estructurales y carencias del sistema de salud del régimen de bienestar, así como debilidades históricas del sistema productivo.
8. Han reorientado sus presupuestos públicos, pero será insuficiente y se requerirá financiamiento externo a bajos costos, con alivios al servicio de la deuda a los MICS y en especial al Caribe.

9. El reinicio de las economías nacionales y la flexibilización de la parada productiva requiere equilibrar la trayectoria COVID-19 y las consideraciones socioeconómicas.
10. Debilitamiento del multilateralismo, proteccionismo y menor cooperación internacional.⁴⁰

Este informe también puntualiza que habrá un importante impacto social derivado de la caída económica, lo que conllevará que 12 millones de personas estarán desempleadas, otros 28.7 millones de personas tendrán condiciones de pobreza y 15.9 millones de personas terminarán en situación de pobreza extrema. Además, en el informe especial COVID-19 denominado “El desafío social en tiempos de COVID-19”,⁴¹ se muestra, entre sus conclusiones, que la pobreza y la pobreza extrema aumentarían en todos los países, pero principalmente en México, Nicaragua y el Ecuador.

Como es de observarse, la COVID-19 llegó a México en un clima de desigualdad, vulnerabilidad y pobreza. Las medidas de cuarentena y distanciamiento físico que se aplicaron para detener la propagación del coronavirus generaron pérdidas de empleo y redujeron los ingresos económicos de las personas; dichas pérdidas también afectaron a las personas, las cuales quedaron más expuestas a despidos y reducciones salariales.⁴²

Derivado del confinamiento, los casos de violencia familiar se incrementaron, tan solo en el Poder Judicial del Estado de México en el 2019 se atendieron 118 casos de violencia familiar.⁴³ A tan solo un mes del distanciamiento, estos casos ameritan una atención que no puede esperar. También se detonó un incremento de la violencia

40. Alicia Bárcena, *Los efectos económicos y sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe* (Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020).

41. CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19* (Chile: CEPAL, 2020).

42. CEPAL, *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Informe Especial COVID-19.

43. Rebeca Jiménez Jacinto, “Atienden 5 casos diarios por violencia familiar durante cuarentena en Edomex”, *El Universal*, 27 de abril, 2020.

de género, debido a que 7 de cada 10 mujeres son víctimas de violencia doméstica ante el confinamiento y aislamiento.⁴⁴ La atención en asuntos de carácter familiar y pensiones alimenticias no pueden ser postergadas tampoco.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación [TIC] en la administración de justicia y la función Jurisdiccional a partir de la contingencia por pandemia: sus efectos en el Estado de México, Nuevo León y Morelos

Una cualidad que comparten las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) con la pandemia es la globalidad. Por su parte, las TIC posibilitan desarrollar las actividades que, cumpliendo con el distanciamiento social, si bien ya formaban parte de lo que las personas realizaban antes, también pueden adaptarse otras que pueden ser del tipo económicas, sociales, culturales, e incluso jurídicas.

Desde la creación del Internet, las TIC se han adaptado a muchas actividades y han repercutido en el desarrollo de la humanidad; ante los retos sanitarios se han convertido en la herramienta más eficiente. La pandemia detonó innumerables interacciones digitales en las que se difunde todo tipo de información, estadísticas, y de programas que posibilitan acceder a información, realizar compras y ensajería.

Los Tribunales son las instituciones más importantes, pues son los medios oficiales para resolver conflictos. Además, están posibilitados para la creación de normas jurídicas mediante sus resoluciones. Al respecto, solo el Estado tiene la obligación para proveer al Poder Judicial de la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus funciones y lograr el acceso universal.

44. *Aristegui noticias*, “Expansión de covid-19 genera efectos particulares en mujeres: Sanz Luque”, *Aristegui Noticias*, abril 28, 2020, video.

Una de sus funciones más importantes es la solución de controversias de forma eficiente; sin embargo, toda institución jurisdiccional debe servir al Estado y a la sociedad. A pesar de lo anterior, a nivel local, estos poderes no han contado con las condiciones suficientes para desempeñar cabalmente sus funciones; experimentan subordinación ante la justicia federal debido a que, aunque cuentan con la competencia para revisar sus resoluciones, en la mayoría de las veces se ven rebasados por causa de sus carencias de tipo presupuestales o normativas. Por lo anterior, resulta frecuente escuchar de forma generalizada apreciaciones en donde se minimiza el desempeño de la función jurisdiccional llevada por los Poderes Locales. Esta percepción se ha ido agudizando a partir del cierre parcial de las actividades del poder judicial en sus ámbitos federal y local.

Como se ha venido señalando, a partir de la pandemia y de la aplicación de las medidas para su contención, la función jurisdiccional se ha visto afectada; sin embargo, algunas entidades federativas han implementado acciones con apoyo en las TIC, como ha sido el caso de Nuevo León y del Estado de México.

Las acciones que ha implementado el Tribunal Electrónico del Poder Judicial del Estado de México han marcado un precedente importante en materia de la utilización de herramientas tecnológicas. Esto lo hizo acreedor al “Premio a la Innovación Judicial” en el 2019 por el Foro Jurídico, debido a la digitalización de los servicios de impartición de justicia. También, este premio resaltó la inscripción de más 4200 firmas electrónicas durante la implementación de las medidas de distanciamiento y suspensión de labores, recibiendo 8664 promociones, 372 expedientes generados en línea, 573 juicios de alimentos y 3210 audiencias penales. Durante el 2020, se implementó un programa de preliberación en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de México y con la Secretaría de Justicia, para agilizar las preliberaciones de aquellas personas que tienen derecho a este beneficio, pero que no lo han solicitado debido a que lo ignoraban o porque no contaban con los recursos

necesarios para el brazalete electrónico. En consecuencia de este programa, se obtuvo la liberación de 717 personas.

La firma electrónica antes mencionada tiene una tramitación relativamente sencilla, misma que comienza con una cita con uno de los certificadores. Se debe presentar identificación oficial, cédula profesional en caso de que sean abogados y la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), ya que es necesario verificar la identidad del usuario. Se hace una entrevista en línea con un certificador que verifica los datos y, posteriormente, la parte solicitante proporciona una clave que digitaliza él mismo, la cual queda en una plataforma confidencial de acceso, es decir, es un dato completamente reservado. El Tribunal proporciona una cuenta de correo electrónico que servirá como canal de comunicación para las presentaciones de las demandas, de los escritos y la consulta de los Tribunales electrónicos. A la fecha se tienen más de 300 solicitudes diarias de firma electrónica.

El 12 de mayo de 2020 el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México emitió su primera sentencia de manera virtual, además de realizar once plenos del Consejo de la Judicatura y un pleno del Tribunal Superior. En materia penal, se han emitido más de quince sentencias en días de pandemia.

Por su parte, el Poder Judicial de Nuevo León estableció que las audiencias jurisdiccionales, tanto orales como escritas, deberían celebrarse a distancia y mediante videoconferencia, ya sean nuevas o en trámite, sin limitación alguna y sin importar la materia o la naturaleza del asunto. Esto se puede realizar mediante el módulo virtual llamado Notificaciones UMC, el cual se encuentra habilitado en el portal oficial del Poder Judicial del Estado. Con esta herramienta, las partes y representantes podrían dar trámite a emplazamientos, notificaciones y oficios vía remota, sin la necesidad de acudir en forma presencial a las instalaciones de la Oficialía de Partes. Este módulo funciona las 24 horas todos los días hábiles del año, cuenta con relojes marcadores para hacer precisa la fecha y hora en que se deposita cualquier otro documento que no pueda presentarse por

vía electrónica o en el caso de que no se pueda esperar por una cita para su recepción; estas acciones se encuentran vigentes desde el 1.º de julio de 2020.

Lo anterior ha permitido que se lleven a cabo los primeros juicios penales totalmente virtuales, de esta forma se garantiza el distanciamiento social y el derecho a la salud, además de aprovechar de manera óptima los avances tecnológicos. De este modo, las partes conectadas en línea para participar en el juicio compartieron pantalla para incorporar documentos como medio de prueba. Además de incorporar evidencia material, se realizaron interrogatorios y contrainterrogatorios; los dos primeros juicios celebrados en línea, desde su inicio hasta la pronunciación de la sentencia, tuvieron una duración aproximada de una hora en su desahogo.

A diferencia de otras entidades federativas, el Poder Judicial del Estado de Morelos no ha hecho un completo uso de las tecnologías de la información para el desarrollo de las actividades relacionadas con la impartición de justicia; únicamente destaca la implementación del portal de citas en línea a través de la página oficial del Tribunal Superior de Justicia. Este portal da seguimiento a través de la implementación de guardias para la atención de asuntos con detenido, fianza y pensión alimenticia, aun cuando se encuentra vigente la Ley de Firma Electrónica del Estado Libre y Soberano de Morelos, su utilización todavía no es frecuente como en otras entidades federativas.

La Gobernanza y la mediación o formas alternativas para resolver los conflictos

La gobernanza es un concepto relativamente reciente que implica la combinación de todo tipo de esfuerzos del carácter gubernamental. Con este se busca responder a demandas sociales que se vinculan con el acceso a la justicia imparcial, pronta y gratuita; misma que se ha venido degradando por contingencias que han expuesto las

deficiencias institucionales tanto en infraestructura como de carácter normativo. Por esto mismo, se requieren instituciones fuertes que defiendan el Estado de Derecho. Asimismo, se debe aspirar a un desarrollo más igualitario y transformador con apoyo en las TIC para que hagan posible la construcción de una nueva realidad social de forma progresiva e irreversible, en la cual se tutelen efectivamente los derechos de los justiciables. Así, a la sociedad le resta adaptarse a nuevas formas que superen la burocracia, iniciando una nueva era en donde convergen la tecnología, el derecho y el Estado.

Como se ha venido señalando, se pueden utilizar otras herramientas que permitan despejar la carga procesal de los tribunales derivada por las medidas que provocaron la inactividad jurisdiccional. La intención es que un menor número de asuntos lleguen a juicio al priorizar el uso de mecanismos alternativos de aplicación de justicia, los cuales resuelvan el litigio sin tener que agotar procesos más largos. Esto significa que la solución a todos los conflictos puede alcanzarse a través de la vía tradicional ante los juzgados y tribunales. Asimismo, se pueden emplear a través de métodos autocompositivos de resolución de conflictos, como puede ser la mediación, pero utilizando como herramientas principales a las TIC.

De esta manera, la justicia alternativa puede definirse como una estructura procesal distinta a la jurisdiccional para la solución de controversias entre particulares.⁴⁵ En consecuencia, los acuerdos que se obtengan al término del ejercicio de la justicia alternativa adquirirán la categoría de cosa juzgada.

Por su parte, la mediación constituye una eficiente vía pacífica para solucionar conflictos en términos humanos, de tiempo, recursos y costos; además, brinda el privilegio a la libre voluntad de las partes, la cooperación y el compromiso mutuo, y facilita la pacífica continuidad de las relaciones. Con todo ello, se reduce la posibilidad

45. Fabián Mondragón Pedrero, "Justicia alternativa en materias civil, mercantil y familiar", *Procesalismo científico. Tendencias contemporáneas* (2012).

de futuros litigios. En consecuencia, la mediación y la conciliación deben de utilizarse en la administración y la procuración de justicia. Esto debido a que permiten reducir la carga de los jueces y los costos del procedimiento judicial, y acortan la duración del conflicto, pues impiden que se amplíe o modifique. También, se mantiene la relación personal entre las partes debido a su enfoque colaborativo mediante el cumplimiento de lo acordado, lo cual genera diversos beneficios. Ello porque se brinda atención a los intereses de las partes en conflicto y no solamente a sus derechos y obligaciones; se incentiva el consentimiento, la tolerancia y la negociación ante la posibilidad de un futuro problema de intereses de carácter judicial; desaparece el juez como autoridad, lo cual hace que las partes se desinhiban para poner en la mesa de las discusiones toda la información sobre las verdaderas razones que han generado la controversia; y existe también celeridad y escasez de formalismos debido a que los tiempos de respuesta son mucho más cortos.

Reflexiones finales

Como se ha mostrado, el sistema de justicia en Morelos no está preparado para soportar situaciones surgidas a causa del confinamiento, lo cual ha provocado saturación de la administración de justicia y de las funciones jurisdiccionales. Esto también ha sido propiciado por el confinamiento forzoso, el cual ha aumentado el índice de casos de violencia doméstica.

Esta suspensión, ya sea total o parcial del sistema de justicia, implicó restricción y suspensión del acceso a la justicia, lo que contravino el marco normativo y la jurisprudencia. Esta pandemia impactó el funcionamiento del sistema de justicia; aun cuando los órganos jurisdiccionales han atendido casos urgentes, tuvieron que diferir las audiencias para atenderse al paso de la contingencia. El acceso a la

justicia es una actividad que no puede suspenderse, no puede dejar de prestarse incluso en tiempo de crisis.

Lo antes señalado nos obliga a imponer la utilización de las TIC y todas aquellas herramientas que hagan posible el acceso a la justicia mediante el teletrabajo, la educación en línea, plataformas de interacción, entre otras. El Poder Judicial tiene que contar con equipos de alta tecnología y las salas de telepresencia, con personal capacitado. Con ello, en un futuro inmediato, se podrá lograr la implementación de juicios 100 % en línea, aunque se deberá especializar al personal del Poder Judicial en la aplicación de Medios Alternos de Solución de Controversias para promover la justicia restaurativa, que es más pronta y eficaz.

Por lo anterior, es necesaria la inmedita implementación de juzgados y tribunales virtuales que operen en Morelos y en todo el país, utilizando las tecnologías de la información y todas las herramientas necesarias para estos rubros.

Fuentes de investigación

- Anaya Muñoz, Alejandro, Juan Carlos Arjona Estévez, Ximena Medellín Urquiaga, Lucía Montiel Romero, Ivett Navarro Ramírez, Marcela Talamás Salazar y María José Veramendi Villa. *Glosario de términos básicos sobre Derechos Humanos*. México: CDHDF/Universidad Iberoamericana, 2006. https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/otras_publicaciones/2006_glosario_terminos_basicos.pdf.
- Bárcena, Alicia. *Los efectos económicos y sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL, 2020. http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200605_final_presentacion_parla_mericasv_alicia_barcelona.pdf.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Acceso a la justicia y derechos humanos*. México: CDHDF, 2011. https://piensadh.cd hcm.org.mx/images/2011_capacitacion_gui_accesojusticia.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Chile: CEPAL, 2020. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45527>.
- Concha, Hugo A. y José A. Caballero. *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*. Primera Edición. México: UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía, coords. *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*. Tomo I. México: Poder Judicial de la Federación / Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM], 2014. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3632/11.pdf>.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid: UNICEF, 2006. <http://www.ohchr.org/sp/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

- Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Reconceptualising Governance. Discussion paper 2*. Nueva York: División de Desarrollo Gerencial y Gobernanza / Dirección de Políticas y Apoyo a Programas, PNUD, 1997.
- Mondragón Pedrero, Fabián. “Justicia alternativa en materias civil, mercantil y familiar”, *Procesalismo científico. Tendencias contemporáneas* (2012).
- Naciones Unidas. “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. *Sitio web de Naciones Unidas*. Consultado el 17 de enero, 2023. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- Organización Mundial de la Salud. “¿Cómo se propaga la COVID-19?”. *Sitio web de Organización Panamericana de la Salud*. Actualizado el 28 de marzo, 2023 <https://www.paho.org/es/file/68454/download?token=xZpOrukv>.
- Organización Mundial de la Salud. “Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report–10”. Geneva: OMS, 2020. <https://iris.who.int/handle/10665/330775?locale-attribute=es&show=full>.
- Pérez Castañeda, Jorge I. “Justicia Alternativa”. *Sitio web Poder Judicial del Estado de Baja California*. Consultado el fecha. http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n28/AJ28_001.htm.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los Derechos Humanos, recopilación de ensayos*. CDMX: Poder Judicial de la Federación, 2011. https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/Sentencias_dela_SCJN_desdeel_an%C3%A1lisis_delos_DH.pdf.

Legislación

- Asamblea General de la ONU. “Reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad”. *Sitio web de*

- ACNUR. Aprobado el 14 de diciembre, 1990. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1423.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1423>.
- Asamblea General de la ONU. “Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing)”. *Sitio web de Naciones Unidas*. Aprobado el 29 noviembre, 1985. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-administration-juvenile>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. México: *Diario Oficial de la Federación*, 1917.
- Convención Americana de Derechos Humanos. Costa Rica: Organización de los Estados Americanos, 1969. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B2_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.
- Naciones Unidas. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder de las Naciones Unidas. *Sitio web de Naciones Unidas*. Consultado el 17 de enero, 2023. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse>.
- Naciones Unidas. “La Declaración Universal de Derechos Humanos”. *Sitio web de Naciones Unidas*. Consultado el 17 de enero de 2023. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Ley General de Víctimas [LGV]. México: *Diario Oficial de la Federación*, 2013. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>.
- Reglamento de la Ley General de Víctimas. México: *Diario Oficial de la Federación*, 2014.
- World Health Organization. “International Health Regulations”. *Sitio web de World Health Organization*. Actualizado el 01 de enero, 2023. https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations#tab=tab_1.

Jurisprudencia

- Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá “Fondo, Reparaciones y Costas”, Serie C núm. 72. Sentencia de 2 de febrero de 2001. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf.
- Corte IDH. Caso Benavides Cevallos vs. Ecuador. “Excepciones preliminares, fondos reparaciones y costas”, Serie C núm. 38. Sentencia de 19 de junio de 1998. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_38_esp.pdf.
- Corte IDH. Caso J. vs. Perú. “Excepciones preliminares, fondos reparaciones y costas”, Serie C núm. 275. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_275_esp.pdf.
- Corte IDH. Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú. “Excepciones preliminares, fondos reparaciones y costas”, Serie C núm. 274. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_274_esp.pdf.
- Tesis [J]: IIa./J. 192/2007, TCC, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209. Reg. IUS 171257.
- Tesis [J]: VI.10.A. J/2 (10a.), TCC, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, agosto de 2012, p. 1096. Reg. IUS 2001213.

FUNDAMENTOS DEL COMBATE A LA POBREZA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Raúl Gómez Cárdenas

El Colegio de Morelos

En este capítulo se abordará el estudio y definición de la pobreza como objetivo de las políticas públicas. La idea central es que la pobreza no es solo un fenómeno económico, sino que tiene profundas implicaciones éticas, políticas, legales y sociales. Esto hace insuficiente el tratamiento gubernamental que normalmente se le da y hace necesario que se consideren medidas diferentes o complementarias que rescaten la dignidad humana como aspiración de todas las personas, vulnerables o no.

La gobernanza, entendida como el arte del bien gobernar, se plasma en políticas públicas. En general, las políticas gubernamentales nacen de un diagnóstico de la situación que se vive en un país o región; realizado por el partido ganador en las elecciones, mediante el cual interpreta la realidad y, a partir de una visión propia, elabora toda una planeación (objetivos, estrategias, programas, metas e indicadores), cuya implementación permitirá garantizar y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los gobernados.

En México, este diagnóstico y la referida planeación se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo, que cada seis años será el fundamento de las acciones públicas. Este documento también da origen, anualmente, a la Ley de Ingresos de la Federación y al

Presupuesto de Egresos que formula la Secretaría de Hacienda y somete a consideración del Poder Legislativo.

La política social es una parte esencial de la gobernanza porque tiene una influencia central en el objetivo ya planteado. Se refiere a todas las acciones, medidas y programas que el gobierno aplicará para poder mejorar el nivel de vida de las personas en su vida cotidiana: elevar el ingreso y brindar acceso a servicios públicos, a una mejor vivienda, a la alimentación, a la educación, etcétera.

Dentro de la política social, el combate a la pobreza ha cobrado mucha importancia como objetivo de gobierno. Todos los países del mundo padecen la pobreza entre su población, en mayor o menor medida, y en todos los casos se mide por el grado de carencia, es decir, la pobreza en principio se entiende como la carencia de satisfactores necesarios para vivir.

Aunque muchos especialistas pretenden circunscribirla solamente a la carencia de un ingreso suficiente para adquirir lo necesario, y esta creencia fundamentaba en un principio las estadísticas oficiales, hoy existe un consenso generalizado de que la pobreza es multidimensional. Refleja una carencia, sí, pero no solo de ingreso, sino también de otros aspectos, tanto materiales como inmateriales.

El objetivo de este capítulo es abordar las implicaciones económicas, políticas, sociales, legales y filosóficas del combate a la pobreza como objetivo de las políticas públicas, analizando e integrando en el planteamiento los elementos que se consideran más importantes, en las mencionadas dimensiones, y que inciden en la pobreza. Se argumentará que entender la pobreza es más complejo de lo que normalmente se piensa y que, por tanto, las políticas públicas pueden ser limitadas ante la falta de comprensión y estudio del fenómeno.

La pregunta de investigación sería: ¿Es suficiente el actual concepto y tratamiento de la pobreza que fundamenta las políticas públicas para lograr verdaderamente una mejora integral en la calidad de vida de las personas que la padecen? Una vez considerados

los diferentes aspectos que acompañan a la pobreza, se podrá determinar si efectivamente el combate gubernamental a la pobreza, como se realiza actualmente, podrá incidir de forma efectiva para reducir el fenómeno en todas sus dimensiones e implicaciones.

La hipótesis de la que se parte es que el combate a la pobreza como objetivo de la política social del gobierno es insuficiente para lograr el objetivo planteado si no se implementan medidas y acciones que no se dirijan solo al aspecto económico, sino que logren la igualdad y libertad entre las personas en todos los terrenos, económico, político, social, legal, y que rescaten para ellas la dignidad humana.

Consensos internacionales respecto al combate a la pobreza como condición del desarrollo sustentable

Hay un consenso mundial con respecto a la necesidad de abatir la pobreza en su carácter de fenómeno común que deben enfrentar las sociedades y sus gobiernos. La preocupación inicial del mundo por lograr el crecimiento económico ha evolucionado para incluir, como condición indispensable de ese crecimiento, a la mayoría de la población, además de considerar la perspectiva futura. De esta forma, se trata no solo de resolver la pobreza hoy, sino de garantizar que, en el largo plazo, se elimine la pobreza y se detenga la degradación ambiental, que normalmente se asocia al crecimiento de la población.

Desde el siglo XVIII, con la teoría de Thomas Malthus (1798) existe un primer precedente respecto a la necesidad de prevenir la satisfacción de necesidades futuras de alimentos mediante la administración de los recursos actualmente disponibles. La teoría malthusiana establece que, mientras la existencia de alimentos crece

aritméticamente, la población crece geométricamente.¹ Desde luego, en esa época, no existía la innovación tecnológica que hoy ha permitido contrarrestar esta predicción, ya que, actualmente, la capacidad de producir alimentos se ha multiplicado por la influencia favorable de la tecnología.

Al respecto, el Club de Roma, organización formada por políticos, científicos e intelectuales, se reunió en 1968 para discutir y analizar problemas presentes y futuros de la humanidad, cuyos resultados se presentaron en el libro *Los límites del crecimiento*. Con ello, inició el neomaltusianismo, planteamiento que retomó la demografía como una variable importante que debe ser controlada por los gobiernos de los países pobres para prever que, ante las posibilidades finitas de los recursos y con la amenaza de mayor pobreza y hambruna, se actúe sobre el crecimiento poblacional y la contaminación que le acompañan.

En 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano que se celebró en Estocolmo, Suecia, se debatieron los riesgos de la degradación ambiental derivados del crecimiento poblacional: la contaminación industrial de los países ricos y de los países pobres, el mal uso de los recursos naturales y su previsible agotamiento. Se identificó como raíz de los problemas la falta de desarrollo, es decir, lograr que el crecimiento económico genere mejores condiciones de vida para la mayoría de la población al implementar medidas y políticas para cuidar los recursos naturales.

Asimismo, en los setenta, surge el concepto de ecodesarrollo,² el cual parte de una propuesta orientada a la satisfacción de las necesidades básicas y enfocada en las generaciones futuras. Es decir, esta propuesta buscaba implementar un sistema social garantizador

-
1. Verónica Nava, Edit Hernández y Gabriela Hernández, "Teorías de la población, base teórica para el entendimiento del desarrollo socioeconómico", *Revista Internacional La Nueva Gestión Organizacional*, núm. 7, (2008): 94.
 2. Mario Alberto Díaz López, "Desarrollo sustentable: pasado, presente y futuro", *Ingenierías* 8, núm. 25 (2004): 18.

de empleos, seguridad social, respeto a otras culturas, así como creador de programas de educación que generen conciencia y participación social para la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

En 1987 con el “Informe Brundtland”, llamado así en referencia a la primera ministra noruega, Gro Harlem Brundtland, quien encabezó el trabajo de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (también conocido como informe “Nuestro Futuro Común”), se propusieron acciones y directrices para reducir las amenazas a la sobrevivencia y dar certidumbre al desarrollo. A partir de estas, se plantearon siete objetivos globales: reactivar el crecimiento de los países pobres; modificar la calidad del crecimiento; atender las necesidades humanas básicas; asegurar niveles sustentables de población; conservar la biodiversidad; reorientar la tecnología para el cuidado del medio ambiente y fundamentar las decisiones políticas en la economía y la ecología.³

Con la Cumbre de la Tierra de 1992, realizada en Río de Janeiro, Brasil, se generalizó el concepto de desarrollo sustentable como aspiración mundial, definiéndolo como “aquél que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”⁴. También, se dijo que el mundo estaba padeciendo una crisis de pobreza y ambiental, la cual requería un cambio de conciencia y de estrategias para confrontarla y superarla.

Asimismo, recientemente, el 25 de septiembre de 2015, la ONU acordó 17 objetivos globales llamados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con plazo de cumplimiento de 15 años para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible, con ella se convocó a los gobiernos, al sector privado, a la sociedad

3. Díaz, “Desarrollo sustentable”, 19.

4. “Desarrollo sostenible”, *Sitio web de Naciones Unidas*, consultado el 16 de enero, 2025.

civil y a los ciudadanos a participar. A esta se le conoce como la agenda 2030.⁵

De hecho, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la pobreza es un imperativo ético, además de condición obligada para avanzar en el desarrollo. Por esto mismo, ha establecido que: “La pobreza es una manifestación extrema de las múltiples facetas de la desigualdad [...]”.⁶ La CEPAL considera que la insuficiencia de recursos monetarios es grave debido a que impide a las personas alcanzar una verdadera dignidad humana.

Tal es la importancia del combate a la pobreza que quedó enunciado como el Objetivo 1 de Desarrollo Sostenible: Fin de la pobreza. Por esto mismo, “para cumplir el compromiso central de acabar con la pobreza, y de no dejar a nadie atrás, es crucial que se intensifiquen las medidas y las inversiones para aumentar las oportunidades económicas, mejorar la educación y ampliar la protección social de todo el mundo, especialmente de los más desfavorecidos”.⁷

Lo anterior significa que es necesario no solo el esfuerzo del gobierno (en su papel como garante del bienestar de los diferentes países), sino además que se sume el sector privado y los ciudadanos para poder desterrar a la pobreza del mapa mundial. En general, esta unificación de esfuerzos es común para alcanzar todos los ODS, tanto es así que el objetivo 17 es precisamente formar “alianzas para lograr los objetivos”.

A este respecto, México se adhiere a la Agenda 2030 y establece sus propias metas a alcanzar en cada uno de los 17 puntos trazados por la ONU. La meta 1.4 en la Agenda 2030 de México establece que “para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a

5. Organización de las Naciones Unidas, “Objetivos de desarrollo sostenible”, *Sitio web de Naciones Unidas*, consultado el 29 de octubre, 2023.

6. María Teresa Herrera, Leobardo de Jesús Almonte y Pablo Mejía, “Agencia y pobreza por entidad federativa en México”, *Éthique et économique* 17, núm. 2 (2020).

7. “Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, *Sitio web de Naciones Unidas*, consultado el 12 de enero, 2024.

los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación”.⁸

Finalmente, se debe decir que la evolución del concepto de crecimiento al de desarrollo, y luego al de desarrollo sustentable o sostenible, es el resultado del proceso antes descrito. Significa que el crecimiento, que se caracteriza por la expansión de las fuerzas productivas y la producción de un país, debe orientarse, en una etapa superior, a distribuir mejor la riqueza entre los ciudadanos y, posteriormente, transitar del crecimiento al desarrollo, cuyo efecto principal es reducir la desigualdad y, consecuentemente, la pobreza.

Además, la exigencia actual es que también se incorpore el cuidado del medio ambiente, especialmente de los recursos no renovables, para que nuestro mundo mantenga y amplíe sus posibilidades de prosperidad futura, de acuerdo a lo que se define como desarrollo sustentable o sostenible.

Las condiciones que permiten alcanzar el desarrollo sostenible, como proceso al que deben dirigir las políticas públicas y la gobernanza, son las siguientes:

1. Establecer condiciones para generar mayor producción y, consecuentemente, mayor riqueza.
2. Implementar mecanismos fiscales y monetarios que redistribuyan el ingreso generado para atender las necesidades sociales básicas, pero sin afectar sustantivamente la rentabilidad de las empresas.
3. Establecer y operar mecanismos para prevenir, controlar y sancionar las acciones que atenten contra el medio ambiente y la biodiversidad; así se impulsa la educación y la formación de conciencia ecológicas entre la ciudadanía.

8. Naciones Unidas. “Objetivo 1”.

4. Reorientar la tecnología hacia el cuidado de la naturaleza en todas sus manifestaciones y hacer que el acceso a la tecnología sea inclusivo y equitativo.
5. Los servicios públicos de educación, salud y previsión social deben tener amplia cobertura, ser inclusivos, equitativos y de calidad.
6. Asistencia y apoyo económico de las economías desarrolladas a las economías emergentes para distribuir la riqueza y preservar el medio ambiente.
7. Orientar las políticas públicas al fomento e impulso de la erradicación de la pobreza y la preservación del medio ambiente.
8. Propiciar y garantizar que los ciudadanos participen en la toma de decisiones y en la evaluación de las políticas públicas, así como instrumentar un marco institucional robusto, en el que los sistemas jurídico, político y económico traten a todos por igual, con transparencia y rendición de cuentas.

Cuando Luigi Ferrajoli clama por acordar, establecer e implementar una constitución política única para todos los países del mundo, a la cual todas las naciones se sujeten y se obliguen a respetar, so pena de ser sancionados, establece la urgente necesidad de que los esfuerzos nacionales confluyan en una misma dinámica internacional, obligada por una legislación y una estructura que la haga realidad.⁹

Esta preocupación por universalizar los esfuerzos de los diferentes países no es nueva. Desde Kant, se plantea la necesidad de un acuerdo mundial para superar los problemas comunes. Estipular una constitución civil que obligue a los Estados a tomar una misma resolución: “renunciar a su brutal libertad y buscar paz y seguridad en el marco legal de una constitución”.¹⁰

9. Luigi Ferrajoli, *Por una constitución de la tierra, la humanidad en la encrucijada* (Madrid: Editorial Trotta, 2022), 22-25.

10. Ferrajoli, *Por una constitución de la tierra*, 12.

La necesidad de un compromiso internacional también se re-toma en un documento más reciente. En su encíclica papal, el papa Francisco expone cómo la pandemia del COVID-19 puso en evidencia la falta de ese esfuerzo conjunto, señalando que existe, entre los países “la incapacidad de actuar conjuntamente”.¹¹ Luego de exponer cómo la globalización une financieramente, pero separa humana y solidariamente al mundo; el papa Francisco señala en el apartado 17 de dicho documento que, para cuidar al mundo, la humanidad debe superar el individualismo y constituir un “nosotros” que hermane a todos para acometer esta labor.

El sentido económico de la pobreza y del combate a la pobreza

La primera cuestión que hay que resolver es cómo se define la pobreza. La economía normalmente la asocia a la carencia de recursos para vivir dignamente. Luis Pazos, analista financiero y económico, define a la pobreza de la siguiente forma: “Los pobres son quienes solo viven con satisfactores básicos, esenciales para subsistir. La escasez en el consumo de bienes y servicios define la pobreza”.¹²

Efectivamente, la economía tiende a identificar a la pobreza con la carencia de recursos. Quien es pobre tiene hambre, carece de techo, vestido y acceso a servicios. “La pobreza es exclusión derivada de la falta de los recursos requeridos para acceder a las condiciones materiales de existencia de una sociedad según su configuración histórica”.¹³

11. Francisco Bergoglio, “Carta encíclica fratelli tutti sobre la fraternidad y la amistad social”, *Encíclicas* (blog), sitio web de La Santa Sede, 3 de octubre, 2020.

12. Luis Pazos, *Desigualdad y distribución de la riqueza* (CDMX: Diana, 2016), 16.

13. Federico Stezano, *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Un análisis crítico de la literatura* (CDMX: CEPAL, 2021), 15.

Por esto mismo, normalmente, la pobreza se asocia o se mide en relación con un estándar social. El referente para definir a la pobreza es la condición promedio en la que viven las personas en relación con las posibilidades y comodidades que se pueden tener en un momento histórico. Pobre es quien carece de las condiciones mínimas de bienestar, a las que se puede aspirar en un momento y una sociedad dados.

En teoría, el capitalismo, según el enfoque de la teoría económica, tiende a la expansión y a la eficiencia continuas en condiciones de libre mercado, por lo que debería conducir al pleno empleo de los diferentes recursos, incluyendo al trabajo. De tal forma que los distintos mercados, sumando al de empleadores y empleados, lleguen a un punto equivalente al salario de equilibrio remunerado, el cual permita al empleado comprar lo necesario para él y su familia.

En este sistema de libre mercado se requiere un Estado pequeño y con mínima participación económica que se circunscriba a atender solo las labores de gobierno: impartición de justicia, seguridad interna y externa, así como los servicios comunes para la sociedad, principalmente. Un Estado que no interfiera en el libre juego de las fuerzas de oferta y demanda, las cuales determinan los precios y asignan el destino de los recursos, entre ellos la mano de obra.

Esta teoría económica fue replanteada con Keynes a raíz de la crisis del 29. Keynes reconoció que la economía capitalista por sí sola no tendería al pleno empleo y que era necesaria la labor del gobierno para complementar el ciclo económico. Esto se lograría mediante impuestos que, a través del gasto, se aplicarían en obras públicas y fortalecerían la demanda global. “El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios”.¹⁴ Keynes señala que, ante la imposibilidad de que

14. John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (CDMX: Fondo de Cultura Económica [FCE], 1997), 353.

la política bancaria logre el nivel de inversión óptimo, el gobierno debe socializar la inversión para alcanzar ese punto.

A partir de este momento, la intervención de los gobiernos rebasó su papel tradicional y, cada vez más, incursionó en la actividad económica. Esto llevó a un nuevo concepto que fue el Estado del bienestar, modelo político-económico con el que los gobiernos pretendieron poner al alcance de la mayor parte de la población los servicios (educación gratuita, salud pública, seguridad y previsión social, etcétera) que dieran satisfacción a los derechos sociales y que al mismo tiempo promovieran una mejor distribución del ingreso.

Los excesos en la intervención gubernamental se resintieron a partir de los setenta y esto causó déficits en las finanzas públicas cada vez más amplios, lo que generó severos procesos inflacionarios. Milton Friedman y el monetarismo exponen la necesidad de volver al libre mercado y acotar la labor del gobierno a su papel anterior. Abogan por el libre mercado como garante de las libertades del hombre, tanto en el plano económico como político.¹⁵

Encabezados por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, al finalizar los setenta e iniciar la década de los ochenta, Inglaterra y Estados Unidos inician la llamada era del neoliberalismo, en la cual se retoman los principios clásicos del capitalismo de libre mercado y se reduce la dimensión y funciones económicas que sus gobiernos habían asumido.

Al buscar recortar la inflación y el déficit público, a la vez que se impulsaba el crecimiento industrial y económico en general, se privatizaron empresas paraestatales, se disminuyeron impuestos a la inversión, se redujo el gasto social y se redujo el aparato estatal. Todo esto, lógicamente, causó descontento de la clase media y baja, debido a que fueron los más afectados con los cambios.

15. Milton Friedman y Rose Friedman, *Capitalismo y libertad* (España: Deusto, 2022), 5-6.

Recordemos que en el caso de México debido a las grandes crisis económicas de 1972 y 1982, crisis con inflación y devaluación, a partir de 1983 con el gobierno de Miguel de la Madrid, se implementaron medidas del mismo corte, suscribiendo rescates financieros con organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Asimismo, se condicionó el apoyo de estas instituciones a cambio de que el gobierno implementara medidas de corte neoliberal.

Este modelo catalogado como neoliberal no fue una decisión libre del gobierno de Miguel de la Madrid, sino que fueron los excesos y condiciones de las dos administraciones precedentes las que llevaron a las crisis e hicieron necesario el rescate financiero. El hecho es que el gobierno se concentró en reducir su tamaño, su participación en la economía y, consecuentemente, se vio obligado a redefinir y hacer residual su política social. Los gobiernos subsecuentes, desde Salinas de Gortari hasta Peña Nieto, en mayor o menor medida, siguieron con estas medidas. Sin embargo, ese neoliberalismo que inspiró a muchas generaciones, tanto de políticos como de ciudadanos, con el tiempo, se convirtió en el enemigo a vencer.

Implicaciones políticas del combate a la pobreza

“Si antes, con la CEPAL y la teoría de la dependencia, la culpa de todo era del imperialismo yanqui y del capitalismo internacional que nos condenaba al subdesarrollo; hoy, en todas partes de la región, el neoliberalismo es el demonio al que suele responsabilizarse de todos los males”.¹⁶ Así, en México como en otros países, gobiernos de carácter populista toman como bandera política la extinción

16. Axel Kaiser y Gloria Álvarez, *El engaño populista, por qué se arruinan nuestros países y como rescatarlos* (Colombia: Ariel, 2016), 41.

del neoliberalismo y proclaman el fortalecimiento de la política social como eje de la gobernanza.

Finalmente, se debe admitir que el capitalismo moderno, incluso en el Estado de bienestar, no ha podido generar igualdad de oportunidades para todos. El sistema tiende a privilegiar, en mayor o menor medida, el desarrollo social, político y económico de las empresas y los ricos, lo cual restringe el de las clases desprotegidas. Ese es el reto por delante, especialmente en países con un nivel insuficiente de desarrollo como el caso de México.

Por otra parte, se debe mencionar que el socialismo es un sistema en extinción, aún con sus intentos de cambio. En Cuba, uno de los pocos países aún socialistas, el socialismo ha probado nuevas fórmulas sin cambiar su raíz: la predominancia del Estado sobre las libertades individuales. Entre 2021 y 2023, fueron detenidos por autoridades migratorias de EU 464 mil 197 cubanos, de los cuales la mayoría transitaron por territorio mexicano, mientras que, en México, fueron detenidos 72 mil 879.¹⁷ Los cubanos siguen huyendo de su país ante la imposibilidad de mejorar sus niveles de vida en la isla.

El populismo, debido a que enarbola la bandera de que el neoliberalismo es la fuente de todos los males, cobra fuerza en varios países. Al pretender resolver el problema de la pobreza y la desigualdad con una mayor dimensión e intervención estatal, el populismo tiende a restringir o a condenar las libertades individuales, especialmente la empresarial, etiquetándola como parte del neoliberalismo. El sistema neoliberal y los empresarios son los rivales por vencer y, por tanto, se les condena en el discurso y en los hechos; creando programas asistenciales para los pobres. Los populistas dicen: “El libre mercado es el origen último de nuestra miseria”.¹⁸

Finalmente, también el autoritarismo se hace presente, sistema que tampoco empata con las causas sociales, pues concentra el

17. Víctor Osorio, “Impacta a México éxodo cubano”, *Reforma*, 15 enero, 2020.

18. Kaiser, *El engaño populista*, 22.

poder en un solo personaje, independientemente de la posición que ostente. En dicho sistema no se permite la crítica ni las opiniones diferentes y se condena o persigue a los que las formulan. Predomina una sola ideología y visión del mundo con la que el Estado ejerce un estricto control sobre la economía y a las personas.

La política social y el combate a la pobreza son parte de la lucha por una mayor igualdad entre las personas, pero tampoco deben polarizar a la sociedad ni crear antagonismo entre pobres y ricos. La política social requiere colaboración más que enfrentamientos; más que crítica, conciliación; así como medidas de gobierno efectivas que impulsen a las empresas y al empleo, y que estén respaldadas por un sistema legal, incluyente, transparente y equitativo.

A este respecto, lo expresado por Adela Cortina: “Y es que la realidad social, política y económica nos ha vencido, [...] Porque no aboga por una libertad salvaje, ni por un igualitarismo irracional, sino que exige una justicia entendida como conciliación entre la libertad y la igualdad”.¹⁹

El sentido moral y ético del combate la pobreza

El sentido de la pobreza va más allá de lo económico: “La pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social”.²⁰ Esto da pie a profundizar en el sentido de la pobreza, ya que cuando se piensa que la moral establece los valores que rigen el comportamiento

19. Adela Cortina, *Ética sin moral* (Madrid: Tecnos, 2004), 277.

20. María Vallejo, Dulce Monroy y Esteban Díaz, “Técnicas de evaluación del impacto de los programas de desarrollo en torno a la pobreza. Estudio de caso: PROGRESA, Edo. de México” en *Política Pública y crecimiento económico en México*, coord. María Concepción Martínez y María Isabel García (México: Colofón, 2018), 20.

social aceptable, y que la ética es la aplicación de esos valores a nuestra conducta para lograr nuestra integración y aceptación en la sociedad de nuestro tiempo, la pobreza cobra otra dimensión que el Estado debe considerar.

La pobreza, en su sentido moral y ético, representa la falta de satisfactores básicos para vivir adecuadamente, lo que lesiona la integración social de las personas: sin alimentos suficientes, vestido precario, mala vivienda, sin servicios básicos o con servicios deficientes, poco acceso al esparcimiento o a la educación de calidad; se inhiben las posibilidades de vivir una vida moderna aceptable, especialmente cuando afecta a todo el entorno familiar.

De acuerdo con Adela Cortina, la ética es esa parte de la filosofía que reflexiona sobre la moral, es decir, sobre lo que es correcto o incorrecto para la interacción armoniosa entre mujeres y hombres.²¹ La moral, término derivado del vocablo latino *mor*, que significa costumbre, prescribe valores que son aceptados socialmente y, por tanto, deben constituirse en principios de acción cotidianos para las personas.

Por su parte, Manuel Atienza señala que la dignidad es el principio moral fundamental de los derechos humanos. Menciona que el límite de la moral es la dignidad, pues implica que no debemos tratarnos a nosotros mismos ni tratar a los demás como simples medios o instrumentos para obtener algo, sino como fines, es decir, tratarnos y tratar a otros como personas dignas con derechos irrenunciables.²²

La pobreza, de acuerdo con lo anterior, es moral y éticamente inaceptable, pues afecta la dignidad de las personas y les impide un desarrollo e integración social adecuado. Por ejemplo, cuando una persona carece de recursos debe tomar trabajos que en otras condiciones no aceptaría, los cuales son de alto riesgo o no ofrecen las prestaciones mínimas de ley; asimismo, debe recurrir a la

21. Adela Cortina, *Ética sin moral*, 318.

22. Manuel Atienza, *Sobre la dignidad humana* (Madrid: Editorial Trotta, 2022), 39.

dádiva o limosna, a la ayuda de parientes directos o a la asistencia estatal, siempre y cuando tenga derecho a ella. En México, por ejemplo, muchas personas aceptan un empleo mal pagado solo por el hecho de que contarán con un servicio de seguridad social, como el IMSS.

Otro problema al que se enfrentan las políticas públicas es la dificultad de identificar y cuantificar la pobreza, debido a que quienes la padecen tienden a ocultarla, pues les avergüenza. Señala Adam Smith en su *Teoría de los sentimientos morales*: “El hombre rico se congratula de sus riquezas porque siente que ellas naturalmente le atraen la atención del mundo y que los demás están dispuestos a acompañarlo en todas esas emociones agradables [...] El hombre pobre, por el contrario, está avergonzado de su pobreza”.²³

Y la práctica así lo demuestra. Las personas tienden a admirar a los ricos y poderosos, y, de la misma forma, rechazan al pobre y al ignorante. En México, como en otros países del mundo, las personas que visten de manera humilde o no tienen un grado de estudios socialmente valorado, reciben muchas veces el rechazo por ser diferentes.

Otra cuestión es que las políticas públicas, y aún los especialistas, tienden a crear paradigmas o creencias respecto a los pobres y sus carencias. Por tanto, se presuponen sus pensamientos y necesidades. “No se toma a los pobres como fuente de conocimiento ni se les pregunta que sienten y necesitan. Normalmente hacemos estereotipos de ellos y suponemos como viven y que quieren”.²⁴ Este error puede ocasionar políticas equivocadas para reducir la desigualdad en la distribución de la renta.

Así, cuando se ve que un individuo tiene una casa de cartón, se piensa que tiene como prioridad de vida tener una casa con cimientos y bien construida. Si normalmente consume frijoles, chile, tortillas, refresco y pan, se tiende a suponer que la ayuda

23. Adam Smith, *Teoría de los sentimientos morales* (Madrid: Alianza Editorial, 1997), 124.

24. Abihijit Banerjee y Esther Duflo, *Repensar la pobreza* (Taurus: España, 2011), 12.

proporcionada por parte del Estado son alimentos nutritivos para fortalecer su dieta. Sin embargo:

En general parece que los pobres no prefieren alimentos nutritivos, aunque tengan la posibilidad de consumirlos. Parece que prefieren alimentos sabrosos antes que nutritivos, y tampoco parece haber una relación entre trabajadores mejor alimentados y mayor productividad [...] En términos generales, los gastos que hagan la vida menos aburrida son importantes para los pobres. Pueden no comer bien, pero tienen televisión, antena, teléfono móvil, reproductor DVD [...].²⁵

También esto es lo que debe considerarse al diseñar las políticas públicas y ejercer la gobernanza. La felicidad de los individuos no depende solo de atender las necesidades vitales e inmediatas que, como sea, se satisfacen de un modo o de otro. Los estándares sociales también tienen que ver con el acceso a las comodidades de la vida moderna como internet, televisión o teléfono celular.

A este respecto, la subjetividad valorativa individual es lo que complica la satisfacción de necesidades, como lo establecía la pirámide de Abraham Maslow. Existe una misma jerarquía entre las necesidades fisiológicas y las de seguridad en la base de la pirámide, pero la forma en que se satisfacen a cada nivel, especialmente en los superiores, como en las necesidades de autorrealización, varía social e individualmente. Por ello, lo que es bueno o muy bueno para algunos, no lo es para otros.

En esencia, la pobreza afecta la dignidad humana. Manuel Atienza señala que: “El núcleo del principio de dignidad es el derecho y obligación de desarrollarse de cada persona, por un lado, y contribuir al libre desarrollo de los demás [...] y, al mismo tiempo, la obligación, en relación con los demás, de contribuir a su libre [e igual]

25. Banerjee y Duflo, *Repensar la pobreza*, 42.

desarrollo”.²⁶ La pobreza, al crear barreras para que los seres humanos se desarrollen sana y libremente, atenta contra la dignidad humana.

La libertad de opinión, de expresión, de circulación, de pensamiento, de consciencia, de religión, así como el derecho a la vida privada, se consideran libertades individuales fundamentales y son difícilmente alcanzables cuando no se tienen recursos suficientes: por ejemplo, no hay vida privada cuando no se tiene casa propia; igualmente, cuando no se tiene acceso a la educación, no puede desarrollarse, en forma fundamentada, la libertad de pensamiento y de opinión.

Volviendo a Atienza,²⁷ él afirma que la dignidad, la igualdad y la libertad son dimensiones distintas de una misma realidad moral y que los derechos que tienen todas las personas se fundamentan en esos principios morales, entre ellos el derecho a una vida digna. Ahí se entrelazan la moral, la ética y el derecho, pues los valores morales y las conductas éticas se plasman como artículos en la constitución, en las leyes y en los códigos de un país para sancionarse jurídicamente.

Aquí es prudente retomar a Luigi Ferrajoli que, como ya se mencionó, propone una única constitución para toda la tierra, que nos una, pero también nos sujete a los mismos derechos y responsabilidades. La razón es que cada país ha sido incapaz, individualmente, de hacer frente a catástrofes que son evidentes:

La humanidad se encuentra frente a emergencias globales que ponen en peligro su misma supervivencia: el calentamiento global, destinado, si no se lo frena, a hacer inhabitables crecientes partes de nuestro planeta; la amenaza nuclear proveniente de los millares de cabezas atómicas expandidas sobre la Tierra y dotadas de una capacidad de destrucción total; el crecimiento de las desigualdades y de la miseria, y la muerte, cada año, de millones de seres humanos, por hambre y enfermedades no tratadas.²⁸

26. Atienza, *Sobre la dignidad*, 65.

27. Atienza, 39.

28. Ferrajoli, *Por una constitución de la tierra, la humanidad en la encrucijada*, 8.

Así, el hambre, la enfermedad, los trabajos informales y mal pagados, la falta de justicia para todos, la clandestinidad, entre otras condiciones, afectan a millones de personas. Esto convierte en letra muerta la declaración de derechos humanos, la cual debe cobijar a toda la humanidad.

Por esto, el combate a la pobreza como política pública tiene más implicaciones y fundamentos de lo que normalmente se cree. Se debe aplicar una política social que no solo considere al ingreso como factor sustantivo de la pobreza ni a las carencias materiales estereotipadas que normalmente se incluyen, sino que además amplíe su alcance ético, moral y legal para que rescate la libertad, la igualdad y la dignidad de las personas.

Fortaleza de las instituciones políticas para sostener el combate a la pobreza

La función social del Estado normalmente tiene cuatro ámbitos: 1) el Estado asume responsabilidad sobre la prestación mínima de determinados servicios públicos; 2) el Estado costea económicamente la prestación de tales servicios, especialmente en apoyo a quienes no pueden pagarlos; 3) se debe realizar un esfuerzo fiscal para obtener recursos para cubrir esos costos y 4) debe implementarse una política redistributiva, de forma que los más ricos contribuyan, significativamente, para financiar esta labor a favor de los más pobres.²⁹

Un Estado preocupado por el bienestar social fracasa cuando la riqueza se concentra en pocas manos, al mismo tiempo que la mayoría carece de satisfactores mínimos y básicos. Esto afecta especialmente a la población en situación marginal o vulnerable.

29. Juan Antonio García Amado, "Justicia distributiva y Estado social. ¿Debe ser el Estado social un Estado igualitario?", *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9 (2016): 268-269.

Normalmente, a esta condición de carencia, que llamamos pobreza, se le adjudican todas las limitaciones que ya se han detallado.

Por esto mismo, lo más importante es que la política social y el combate a la pobreza se acompañen de la creación, consolidación y fortalecimiento de instituciones, y que estas acompañen el esfuerzo gubernamental como un sistema que no solo se enfoca en resolver las carencias materiales, lo cual es una condición necesaria, pero no suficiente para que las personas tengan garantizada la dignidad humana. Es decir, que estas instituciones también creen las condiciones materiales y sociales para que las personas superen la desigualdad económica, legal, ética, social y política.

Porque un Estado que se concentra en actuar contra los factores económicos implicados en la pobreza puede fracasar en el intento. Piénsese en un sistema legal como el mexicano, en el cual los delincuentes de cuello blanco que, por ejemplo, atentaron contra el erario, pueden atender un juicio en su contra al contar con recursos económicos, gozando de libertad gracias a la defensa de sus abogados; mientras que un pobre acusado de robar artículos de primera necesidad para su familia recibe la prisión preventiva de inmediato, y puede pasar un tiempo considerable sin que le aplique sentencia. Así, el combate a la pobreza también requiere de sistemas legales e instituciones públicas fuertes, inclusivas, transparentes y justas.

Thomas Piketti señala: “[...] para un mismo nivel de desarrollo económico o tecnológico, existen siempre múltiples formas de organizar un régimen de propiedad o un régimen de fronteras, un sistema social y político, un régimen fiscal y educativo. Son elecciones de naturaleza política”.³⁰ Los sistemas e instituciones políticas y sociales nacen de decisiones y compromisos políticos que corresponden al nivel de desarrollo que ese país tiene y, especialmente, al que se aspira a llegar.

30. Thomas Piketti, *Breve historia de la desigualdad* (España: Deusto, 2021), 14.

Por eso, es importante la continuidad en los esfuerzos gubernamentales, así como dotar de la necesaria fortaleza y madurez a las instituciones gubernamentales y los contrapesos políticos, esto para que el Estado cumpla eficientemente su cometido, independientemente de que cambie el sexenio y, con ello, la voluntad del presidente de la República o del gobernador del estado en turno.

Se debe insistir que no es solo un problema de índole económica, sino de índole política: “Aunque las instituciones económicas sean críticas para establecer si un país es pobre o próspero, son la política y las instituciones políticas las que determinan las instituciones económicas que tiene un país.”³¹

Por lo anterior, el enfoque de los gobiernos debe centrarse en crear un sistema y andamiaje político, legal y económico que favorezca y haga sostenible el crecimiento a partir de instituciones inclusivas permanentes. Es decir, que respeten y fomenten los derechos y libertades de las personas, y rescaten para ellas la dignidad de su vida. En ello, debe centrarse la política social y el combate a la pobreza.

El combate a la pobreza en México

El análisis se terminará con la revisión de un caso concreto: México. En el país, el Consejo Nacional para la Evaluación de las Políticas Públicas (CONEVAL) realiza la medición de la pobreza de acuerdo con diversos criterios y le atribuye un carácter multidimensional.

El CONEVAL tiene también a su cargo, como su nombre lo indica, evaluar el impacto de la política de desarrollo social del gobierno y contribuir así a la rendición de cuentas y la transparencia. Se rige por la Ley General de Desarrollo Social, aprobada y promulgada en 2004.

31. Daron Acemoglu y James Robinson, *Porque fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Barcelona: Deusto, 2014), 61.

CONEVAL “es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia”.³² Como tal, su director es nombrado por el presidente de la República, se maneja por una Junta de Gobierno y, aunque estos consideran órganos auxiliares del Ejecutivo, tiene subordinación indirecta con este. Su comité ejecutivo se integra por cinco investigadores de instituciones educativas que participan en los trabajos de análisis y conformación de indicadores e informes.

Los criterios por los que el CONEVAL cataloga a la pobreza son: rezago educativo; carencia de servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social; carencia por calidad, espacios de la vivienda y acceso a servicios básicos en la vivienda; carencia de alimentación nutritiva y de calidad.

Para calcular y actualizar sus resultados en la medición de pobreza, el CONEVAL se basa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que realiza cada dos años el INEGI. Esta, a su vez, se hace a partir de una muestra estadísticamente representativa de los hogares de México. Por ejemplo, para 2020, participaron en la muestra 105, 483 hogares³³ de un universo nacional de 35 millones de viviendas registradas en el censo nacional de población y vivienda.³⁴

Esto sin duda representa un posible sesgo estadístico, pues la muestra no representa ni el 0.1 % del total de viviendas, sin que esto implique demeritar el trabajo realizado por el INEGI para darle representatividad a la composición de muestra, pues, de igual manera,

32. “Quiénes Somos”, *Sitio web de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]*, consultado el 10 de agosto, 2023.

33. Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares en México, nota técnica* (México: INEGI, 2020).

34. INEGI, “Censo nacional de población y vivienda 2020”, Hogares censales. *Sitio web de INEGI*, actualizado en 2024.

se incluyen tanto localidades pequeñas como zonas urbanas. El otro aspecto relevante que debe considerarse es que se trata de un organismo descentralizado, pero no autónomo. Por esto mismo, sigue estando subordinado, aunque indirectamente, al Ejecutivo.

El CONEVAL tiene varias clasificaciones para medir la pobreza: pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema, además de población vulnerable por carencias sociales y vulnerable por ingresos. Una siguiente taxonomía es dividir a la pobreza por carencia social o bienestar económico, preservando tipos de carencia y fronteras de ingreso.

Es importante destacar que este organismo acepta que la pobreza tiene dos dimensiones: la del bienestar económico, relativa a la carencia de ingresos o sociales; y la dimensión de los derechos sociales, relacionada con la imposibilidad que tienen las personas pobres o vulnerables para ejercer plenamente los derechos sociales que les confiere la Constitución.

En su informe 2022, el CONEVAL agregó un indicador: el efecto de las transferencias de programas sociales en la pobreza. Con este indicador se compara a la pobreza sin transferencias y la pobreza con transferencias, lo cual destaca el peso que tienen las transferencias directas que hace el gobierno en el ingreso de las familias pobres.

De acuerdo con el informe, el efecto de las transferencias de programas sociales sobre la pobreza es significativa: esta se reduce en 7 % gracias a las transferencias; mientras que la pobreza extrema se reduce un 20 %, debido a las transferencias referidas. Así, el CONEVAL deja claro que sí han servido los apoyos que el gobierno actual ha otorgado en sus transferencias directas, pues han tenido un impacto significativo en el combate a la pobreza y, más relevante, en la pobreza extrema.

Los resultados que el CONEVAL presentó en su informe 2022 mostraron que el país no solo se recuperó de la pobreza moderada y extrema en la pandemia, sino que se lograron avances nunca vistos. Estos despertaron una sospecha razonable en algunos estudiosos

del tema. Especialmente porque la economía ha crecido menos de lo esperado, al igual que la inversión de gobierno, los cuales son factores que normalmente tienen influencia en la expansión o reducción de la pobreza.

Sin ánimo de que se abunde en un análisis cuantitativo al respecto, es importante decir que otro de los aspectos negativos de la política social y del combate a la pobreza en México es su carácter residual y discontinuo. Es decir, la política social es residual porque se define como una actividad importante pero que compite con otras; no es prioridad. Por otra parte, la política social no tiene continuidad, especialmente en los mecanismos de operación y asignación de recursos, por lo que pierde enfoque y puede tergiversar el objetivo: no se trata de dar al pobre para que sea menos pobre y crear conformidad con su situación; se trata de que los recursos le permitan escalar socialmente y pueda abandonar la pobreza, y así recuperar su dignidad.

Los programas de Progresá, Oportunidades y Prospera, vigentes durante la administración de Vicente Fox, Calderón y luego Peña Nieto, habían mantenido la característica de la focalización, es decir, estaban enfocados solo a familias vulnerables, por lo menos los dos primeros, y condicionados a que las familias enviaran a sus hijos a la escuela y acudieran a los centros de salud. Ahora, algunos apoyos se subieron a rango constitucional y se universalizaron, lo cual quitó racionalidad económica a estas transferencias.

Es decir, hoy la pensión universal para adultos mayores se otorga igual, en la misma cantidad, a un jubilado de empresa privada o pública con ingresos altos que a una persona que carece de todo y que vive en localidad de alta marginación. Lo más racional, política y económicamente hablando, es que este apoyo se focalizara e incluso se incrementara solo para personas con ingresos mínimos y situación vulnerable, no para aquellas que no lo necesitan.

Siguiendo el orden de ideas que se han desarrollado, es importante considerar medidas alternativas y complementarias que

refuercen la igualdad, la equidad y la libertad de quienes son menos favorecidos por la fortuna. Las medidas y políticas que deben complementar el combate a la pobreza son: un sistema legal que funcione sin corrupción y sea parejo para todos; servicios públicos de salud y educativos con calidez y de calidad; recuperación de la focalización de apoyos con el fin de que puedan llegar a quienes más lo necesiten; reforzamiento de la seguridad ciudadana para que las personas no pierdan en un asalto lo poco que tienen ni sus hijos tengan que reclutarse en grupos delincuenciales para tener una mejor vida.

Reflexiones finales

A lo largo del capítulo, se han abordado las implicaciones económicas, políticas, sociales, legales y filosóficas del combate a la pobreza, lo cual ha demostrado que el objetivo de las políticas públicas debe enriquecerse con un panorama más amplio de análisis. Este debe considerar a la pobreza como un fenómeno que no solo se combate económicamente, sino también con medidas y sistemas complementarios que fortalezcan la búsqueda de igualdad, equidad, libertad y dignidad humana para todos.

Existe un amplio consenso internacional respecto a la necesidad de unificar esfuerzos gubernamentales en todo el mundo para acabar con la pobreza, considerado como el objetivo número 1 dentro los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y la agenda 2030, acordados por la ONU. Esta señala la necesidad de combinar los esfuerzos del gobierno, del sector privado y de la ciudadanía para lograr el objetivo.

La visión economicista de la pobreza es limitada, pues las fórmulas que han dado la teoría económica o el socialismo no han demostrado eficiencia para alcanzar el objetivo. Por eso, lo deseable es buscar una nueva fórmula que, más allá del Estado de bienestar

o el criticado neoliberalismo, reconcilie y no polarice a la sociedad; asimismo, que construya un sistema legal, político y social incluyentes, transparentes y equitativos, que impulsen la formación de riqueza y su distribución razonable, así como el cuidado del medio ambiente y los recursos no renovables que se requieren para el futuro.

En lo relacionado a lo político, debe evitarse el autoritarismo o el populismo debido a que son sistemas políticos que socavan las libertades individuales y ponen por delante al Estado desplazando al individuo.

Se ha señalado que la pobreza es inaceptable desde los puntos de vista moral y ético porque afecta la dignidad de las personas y les impide desarrollarse e integrarse socialmente de forma satisfactoria. La pobreza tiende a esconderse o disimularse por parte de quienes la padecen y por esto, no es fácil estudiarla. Normalmente, las carencias con las que se asocia a la pobreza son estereotipos e interpretaciones que dan los gobiernos respecto a las necesidades y satisfactores que los pobres requieren, lo cual limita el alcance de las políticas sociales.

En México el CONEVAL, órgano oficial de evaluación de las políticas públicas y la medición de la pobreza, reconoce que este fenómeno tiene una dimensión en la economía y otra en los derechos sociales. Es decir, la pobreza significa carencia de satisfactores, comodidades y servicios, pero también significa menor acceso a los derechos sociales constitucionales.

El alcance del combate a la pobreza en México es limitado dado al carácter residual de la política social y la falta de continuidad. Es importante la focalización de los apoyos, los cuáles, con anterioridad, se condicionaban a que los niños asistieran a la escuela y las familias visitaran los centros de salud; actualmente, se han universalizado transferencias como las pensiones para adultos mayores, que se dan a pobres y ricos en la misma cuantía.

Finalmente, se comentó que el combate a la pobreza pierde efectividad si no se acompaña de instituciones y sistemas sólidos, inclusivos, transparentes y equitativos. Entre ellos, un sistema

legal incorruptible y equitativo; servicios públicos de salud y educativos de calidad y calidez; recuperación de la focalización de apoyos; reforzar la seguridad ciudadana, así como mayor infraestructura y servicios urbanos.

Por lo anterior, al haber abordado todos los ámbitos planteados en torno a la pobreza, se considera satisfecho el objetivo de esta investigación. La hipótesis es válida, pues, efectivamente, el combate a la pobreza como objetivo de la política social del gobierno federal es insuficiente si no se implementan o fortalecen medidas y acciones que rebasen el aspecto económico y rescaten la dignidad humana para las personas.

Fuentes de investigación

- Acemoglu, Daron y James Robinson. *Porque fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto, 2014.
- Andrade Vallejo, María Antonieta, Dulce María Monroy Becerril y Esteban Martínez Díaz. “Técnicas de evaluación del impacto de los programas de desarrollo en torno a la pobreza. Estudio de caso: PROGRESA, Edo. De México”. En *Política Pública y crecimiento económico en México*. Coordinado por María Concepción Martínez y María Isabel García. México: Colofón, 2018. Atienza, Manuel. *Sobre la dignidad humana*. Madrid: Editorial Trotta, 2022.
- Banerjee, Abhijit y Esther Duflo. *Repensar la pobreza*. España: Taurus, 2011.
- Bergoglio, Francisco. “Carta encíclica fratelli tutti sobre la fraternidad y la amistad social”. *Encíclicas* (blog), sitio web de La Santa Sede, 3 de octubre, 2020. https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. “¿Quiénes Somos?”. *Sitio web de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Consultado el 10 de agosto, 2023. <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>.
- Cortina, Adela. *Ética sin moral*. Madrid: Tecnos, 2004.
- Díaz, Mario Alberto. “Desarrollo sustentable: pasado, presente y futuro”, *Ingenierías* 7, núm. 25 (2004): 17-23.
- Ferrajoli, Luigi. *Por una constitución de la tierra, la humanidad en la encrucijada*. Madrid: Editorial Trotta, 2022.
- Friedman, Milton y Rose Friedman. *Capitalismo y libertad*. España: Deusto, 2022.

- García A., Juan Antonio. “Justicia distributiva y Estado social. ¿Debe ser el Estado social un Estado igualitario?”, *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 9 (2016). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6005592>.
- Herrera, María Teresa, Leobardo de Jesús Almonte y Pablo Mejía. “Agencia y pobreza por entidad federativa en México”, *Éthique et économique* 17, núm. 2 (2020). <https://doi.org/1866/24092>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Censo de población y vivienda 2020” hogares censales, *Sitio web de INEGI*. Consultado el 4 de febrero, 2024. <https://www.inegi.org.mx/temas/hogares/>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares en México, nota técnica* (México: INEGI, 2020). https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/702825000836.pdf.
- Kaiser, Alex y Gloria Álvarez. *El engaño populista, por qué se arruinan nuestros países y como rescatarlos*. Colombia: Ariel, 2016.
- Keynes, John Maynard. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: FCE, 1997.
- Nava, Verónica, Edit Hernández y Gabriela Hernández. “Teorías de la población, base teórica para el entendimiento del desarrollo socioeconómico”, *Revista Internacional La Nueva Gestión Organizacional*, núm. 7 (2008): 89-110.
- Organización de las Naciones Unidas. “Desarrollo sostenible”. *Sitio web de Naciones Unidas*. Actualizada el 16 de enero, 2025. <https://www.un.org/es/conferences/environment/riol992>.
- Organización de las Naciones Unidas. “Objetivos de desarrollo sostenible”. *Sitio web de Naciones Unidas*. Consultado el 29 de octubre, 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

Osorio, Víctor. “Impacta a México éxodo cubano”. *Reforma*, 15 enero, 2020. <https://www.reforma.com/impacta-a-mexico-exodo-cubano/ar2740397>.

Pazos, Luis. *Desigualdad y distribución de la riqueza*. CDMX: Diana, 2016.

Piketti, Thomas. *Breve historia de la desigualdad*. España: Deusto, 2021.

Smith, Adam. *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial, 1759.

Stezano, Federico. *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Un análisis crítico de la literatura*. CDMX: CEPAL, 2021. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/585921e7-9286-481d-85a5-0e714ada676a/content>.

TERCERA PARTE
GOVERNANZA DIGITAL

GOBIERNO DIGITAL Y GOBIERNO INTELIGENTE.

Disrupción tecnológica: una necesidad para los
gobiernos locales de América Latina y el Caribe

Victoria Alva Lugo

En un mundo donde las funciones públicas esenciales, la comunicación social y la información personal migran a plataformas digitales, los gobiernos, en colaboración con la sociedad civil y las empresas, necesitan crear las reglas, los controles y los equilibrios necesarios para mantener la justicia, la competitividad, la equidad e incluso la propiedad intelectual, la seguridad y la fiabilidad.

Schwab, Klaus

Los estados en su origen responden a la necesidad de estructurar y organizar a la sociedad en un lugar y tiempo determinado, así como de establecer un régimen jurídico político con normas de conducta comunes para regular a los individuos. Esto con fundamento en el pacto social para alcanzar el objetivo de brindar el máximo desarrollo de los ciudadanos. Dicho pacto, creado en virtud del movimiento social de la Revolución francesa y estadounidense a finales del siglo XVIII, buscó limitar el poder y abolir la Monarquía basada en un derecho divino para así transformar y garantizar, a través de una serie de reglas generales, la igualdad sustancial entre los individuos.

Por lo anterior, Montesquieu propone el principio político de división de poderes, en el cual menciona que:

La igualdad en las democracias, no quiere decir igualdad absoluta y de siguiente quimérica; sino aquel equilibrio afortunado que hace a todos los ciudadanos igualmente sumisos a las leyes, e interesados en guardarlas [...] En la constitución de cada estado hay dos especies de potestad; la legislativa y la ejecutiva; y esta última tiene dos objetos, lo interior del estado y lo exterior. De la legítima distribución,

y conveniente repartición de estas especies de potestades, depende la mayor perfección de libertad política, respecto a la constitución.¹

El principio de división de poderes y la igualdad en las democracias se consagran en las constituciones. Esta división tiene por objetivo el establecimiento de pesos y contrapesos para evitar o contrarrestar la corrupción, pues esta desvirtúa la vocación en el ejercicio del poder y así mejora el desempeño. En los siglos XIX y XX, adoptando características particulares de cada sociedad, lugar y tiempo determinado, en estas estructuras se perfeccionaron, articularon y especializaron los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el gobierno de la República.

El continente americano

El antecedente de esta forma de organización política fue el 22 de abril de 1519, cuando Hernán Cortés fundó el primer Ayuntamiento en lo que más tarde se convertiría en parte del territorio de México; en su momento denominado la Villa Rica de la Vera Cruz (actualmente el estado de Veracruz).² Más tarde, hacia finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, en América Latina se alcanzó la independencia de los estados de la Corona española y portuguesa.

Hito con el que se dio inicio el desarrollo de las estructuras político-jurídicas en el continente y que, aún hoy, se conservan en las estructuras constitucionales e independientes. Aunque las estructuras político-jurídicas actuales guardan características del primer ayuntamiento creado en la época de la conquista, sobra decir que estas han evolucionado y han adaptado características especiales

1. Charles Louis de Secondat Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes* (Madrid: Imprenta de Villalpando, 1820), 58-64.

2. “Se conmemoran 499 años de la fundación del primer asentamiento en la Nueva España: Villa Rica de la Vera Cruz”, *Sitio web de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*, Gobierno de México, actualizado el 22 de abril, 2018.

de acuerdo con cada Estado nación. Por esto mismo, no debe de asumirse que todas las autoridades de América Latina y el Caribe funcionan de igual forma por cuanto a estructura y facultades.

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en el artículo 115, se reconoce a la autoridad local como municipio libre representativo y popular, lo cual es la base de la división territorial, la organización política y la administrativa. Este mismo será gobernado por el ayuntamiento que se integra por presidenta o presidente municipal, síndicos y regidurías que la ley local determine, sin la necesidad de que exista una autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el estado.

Se debe mencionar que, independientemente de la estructura constitucional que guardan las autoridades locales, en el siglo XXI, la sociedad se transformó con tres fenómenos que cambiaron de forma radical las estructuras sociales y políticas del continente americano: la globalización, la Cuarta Revolución Industrial y la pandemia del COVID-19.

La globalización implicó que los ciudadanos de cualquier parte del mundo pudieran conectar y realizar cualquier tipo de actividad, sin la necesidad de salir de su localidad. La Cuarta Revolución Industrial permitió que la interconexión sea posible, así como el intercambio de información, la interconectividad de sistemas de pago, el almacenamiento de información y toda la tecnología necesaria para que la conexión entre las personas a distancia sea exitosa. La pandemia de COVID-19, debido al distanciamiento social, creó condiciones sin precedentes para el intercambio de mercaderías de forma global y para el intercambio de información de forma descentralizada. Esto obligó un despliegue tecnológico importante para digitalizar todo tipo de actividades de la humanidad y para que hubiera capacidad de realizar, de forma remota, todas las actividades cotidianas.

Por su parte, el proceso globalizante de los mercados ha tenido impacto en la estructura de los gobiernos del continente, al respecto la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe menciona:

Uno de los componentes más visibles del cambio en las políticas regionales de los países de América Latina y el Caribe es el relacionado con la modificación de las relaciones políticas, financieras y administrativas entre los diversos niveles territoriales de gobierno, conocidos generalmente como procesos de descentralización. Como resultado de estos procesos, muchas de las reglas básicas de la gestión pública y del acceso a los recursos de gasto e inversiones estatales sufrieron profundas modificaciones, con serios impactos sobre la distribución de oportunidades de desarrollo territorial.³

De esta forma, se vuelve líquida la estructura rígida y centralizada del funcionamiento del estado bajo la percepción, la cual vio su origen en el siglo XIX con base en la territorialidad y la supremacía del Estado. En el Siglo XXI, los ciudadanos de un estado pueden fijar su residencia en un lugar diferente, sin menoscabo al ejercicio de derechos políticos electorales, para incidir en la democracia y toma de decisiones. Sin embargo, hoy en día, es más importante que las autoridades locales aseguren las funciones que están a su cargo para garantizar un desarrollo inclusivo y sostenible, y que alcancen de forma efectiva el objetivo de desarrollo sostenible 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia todavía son una grave amenaza para el desarrollo sostenible. El fortalecimiento de las autoridades locales es un factor clave para el desarrollo sostenible. ¿Cómo se puede fortalecer? Con la inclusión de la sociedad, las universidades y la iniciativa privada a estas instituciones. Asimismo, con la inclusión de la tecnología en los procesos y servicios que presta la autoridad local.

El gobierno local debe transitar hacia la gobernanza para satisfacer las necesidades de la sociedad. Por esto mismo, debe regular el acceso a la información, la transparencia, la rendición de

3. Luis Mauricio Cuervo, *SERIE Gestión pública. Globalización y Territorio* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2006), 44.

cuentas, la implementación de tecnologías de la información y comunicación para prestar servicios locales y con ello la protección de datos. Dichas actividades funcionan como ejes iniciales del gobierno digital. Actualmente, estos son temas que se encuentran fuera del alcance de la mayoría de las autoridades locales, por lo cual se abordarán las estrategias para alcanzar este objetivo.

Marco Normativo Constitucional en México: Los municipios

El presente trabajo toma como base la norma fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual es necesario mencionar que, derivado de la reforma en materia de derechos humanos que se plasmó en el artículo 1.º de la Carta Magna, se otorga la máxima protección a todas las personas y se favorece la optimización de la protección a los derechos humanos: “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”.⁴

De igual manera, en la búsqueda de la protección de los derechos humanos, se estableció en la reforma del 2011 que: “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”.⁵

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], Artículo 1.º (México: *Diario Oficial de la Federación* 1917).

5. CPEUM, art. 1.

Por lo cual, las autoridades locales deben de cumplir con el mandato fundamental y hacer cumplir las garantías que reconoce. Después de más de una década, la autoridad local debe de alcanzar una armonía en su estructura y funcionamiento que cumpla con el mandato.

Ahora bien, en cuanto a las funciones que tienen encomendadas los gobiernos locales en América Latina, pero particularmente en México podemos tomar como referencia a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.⁶

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Estas últimas con la intención de que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

De lo anterior, se observa que el Ayuntamiento en México es la unidad local de gobierno que tiene como característica la autonomía y que es electo de forma directa y popular por la población de la

6. CPEUM, art. 115.

localidad. La Carta Fundamental le reconoce autonomía y representación directa, por lo que es la autoridad básica del Estado y cuenta con autonomía jurídica y patrimonio propio. Asimismo, reconoce que la administración pública debe asegurar la participación ciudadana y vecinal. De igual forma, tiene capacidad para emitir su propia legislación, la cual regula jurídicamente en el territorio: “bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones”.⁷ En el territorio nacional existen 32 estados, compuestos por 2477 municipalidades;⁸ la entidad con más municipios es el estado de Oaxaca con 570 y por el contrario Baja California Sur se integra solamente por cinco.

Con base en el modelo de autoridad local, libre y autónoma, se organiza y faculta con personalidad jurídica y patrimonio propio a las autoridades municipales para dar cumplimiento a las funciones que tienen a su cargo, las cuales se citan a la letra:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento. h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito. i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. [...] Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.⁹

7. “II. Los municipios y sus bandos de policía y buen gobierno”, *Sitio web de Jurídic*
cas UNAM, consultado el 04 de marzo, 2023.

8. Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], “Cuéntame de México”, 2023.

9. CPEUM, art. 115.

La Carta Magna asigna a las autoridades locales funciones y servicios vitales para el desarrollo sostenible, como lo es el abastecimiento y dotación del agua a la población, el tratamiento y manejo de las aguas residuales, el alumbrado público y los sistemas para disponer de los desechos; estos servicios están directamente relacionados con el alcance del ODS 16. La autoridad local se compromete con el desarrollo sostenible, es decir, con la satisfacción del vital líquido y la adecuada recolección, reutilización y reciclaje de los desechos. De igual forma, con el alumbrado, las calles, los parques y la seguridad pública con la policía preventiva municipal y de tránsito. Con lo anterior, se fortalece el acceso a la justicia desde la autoridad municipal y la prevención del delito.

Por cuanto, a las contribuciones se establece que:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. Por cuanto al ingreso que aporta la federación, refiere: b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.¹⁰

En términos económicos, las autoridades locales tienen la necesidad de generar recursos para estar en capacidad de invertir en innovación y disrupción tecnológica, y así aplicar las funciones y procesos que tiene a su cargo. Esta inversión también puede ser recuperada a través de las contribuciones recaudadas.

Un ejemplo de lo anterior es el registro de nacimientos. Si durante la pandemia de COVID-19 la autoridad local hubiera estado dotada con tecnología y sistemas digitales para registrar nacimientos

10. CPEUM, art. 115.

y decesos, el servicio se hubiera encontrado blindado ante esta contingencia y hubiera funcionado sin interrupciones. Esto hubiera fortalecido el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos en un periodo crítico de emergencia sanitaria. Las autoridades deben resistir y redoblar los esfuerzos para prestar y garantizar los servicios sin importar las circunstancias que la sociedad pueda atravesar; esta es una lección de la que se debe aprender y resolver para el futuro.

La capacidad de inversión debe de ser fortalecida y potenciada por el gobierno estatal y federal para generar ingresos de acuerdo con el marco constitucional. Si bien, la emergencia sanitaria de COVID-19, al momento en que se escribe este documento, parece que se ha superado, también es cierto que en el futuro se prevé la posibilidad de catástrofes que puedan vulnerar la prestación de los servicios a cargo del Estado. Incluso, las personas que se encuentran en situación de movilidad, migración y relocalización podrían ser beneficiadas al poder acceder a un documento de identidad en cualquier lugar y momento. Para dar contexto a la dimensión cuantitativa del poder económico de las autoridades locales, se presenta la siguiente tabla que muestra los ingresos brutos, a nivel nacional, de los gobiernos municipales que presentó INEGI en 2021.

La información disponible de INEGI muestra que de un total de “2477 Municipios, distribuidos en 32 entidades federativas, se alcanzan ingresos totales a la federación a razón de 565 875 107 018 millones de pesos M.N. con la aportación integrada por 2477 autoridades locales en el territorio nacional”,¹¹ contando los dieciocho ayuntamientos recientemente creados en la Ciudad de México, en los cuales residen los Poderes de la Unión. De los ingresos antes referidos, se presenta la integración en cuanto a la contribución y la recaudación obtenida de cada una de ellas, esto con el objetivo de dar contexto económico a dicho marco constitucional.

11. Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], “Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales”, 2022.

La autonomía de la autoridad local debe corresponder a la facultad y capacidad económica de recaudar ingresos propios para que la autonomía económica también pueda ejercerla, de forma óptima y estratégica, en reinversión de los procesos y funciones a su cargo. De los servicios públicos que las autoridades municipales proveen, “el 99 % correspondió a servicios de alumbrado público, 99.2 % a panteones y cementerios, 83.0 % a parques públicos, 81.2 % a calles y vialidades; 52.1 % mercados, 49.5 % a jardines públicos, 35.7 % a rastos y 3 % a centrales de abasto”¹² de la autoridad municipal en México, por lo que se refiere a los ingresos brutos de los municipios que se representan en la siguiente figura:

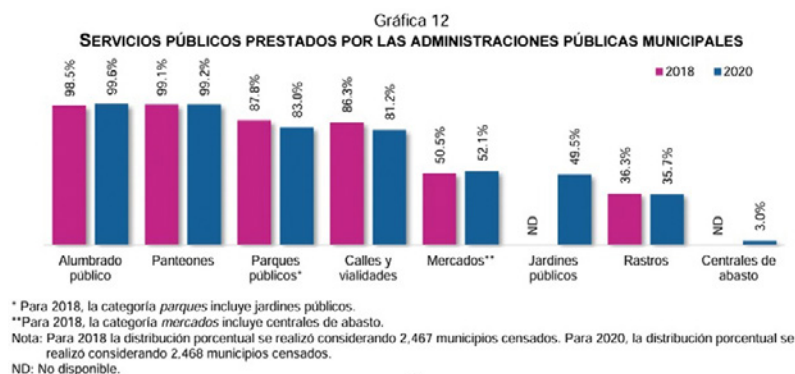


Fig. 5.1: “Servicios públicos prestados por las administraciones públicas municipales”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], *Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México*, 2021.

Por lo anterior, es importante destacar que los municipios tienen una función política, económica y social fundamental para alcanzar el objetivo 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Las funciones, en específico en el caso de México, son asignadas a las autoridades

12. INEGI, “Censo nacional de gobiernos municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”, 2021.

locales por la carta federal. Las autoridades municipales constituyen el enlace directo con la máxima autoridad local y tienen la responsabilidad de abordar, gestionar y plantear soluciones a los desafíos del municipio para asegurar la inclusión y participación activa de la comunidad. Asimismo, deben impulsar soluciones que, al ser propuestas y fortalecidas con la intervención de los actores directamente afectados, fomenten la cohesión social y fortalezcan el compromiso ciudadano con la resolución de conflictos. Este enfoque promueve una participación efectiva de la sociedad en la construcción de una cultura de paz dentro del ámbito municipal. Las autoridades locales son fundamentales para el buen desarrollo y justificación del pacto social, ya que están dotadas constitucionalmente de autonomía, personalidad y patrimonio propio, además de ser piezas fundamentales para la construcción de políticas públicas que integren esfuerzos inter y transdisciplinarios. Esto con el objetivo de cumplir con los derechos de acceso a la información, transparencia y protección de datos.

Estrategias de transformación e innovación para los gobiernos locales. La transformación del gobierno local a digital y la disrupción del gobierno digital al gobierno inteligente

La transformación digital impacta todas las actividades de la vida de las personas. Brinda grandes oportunidades para una mejor calidad de vida, para el crecimiento económico y para la sostenibilidad. También presenta desafíos para las sociedades democráticas, las economías y las personas. Sin embargo, la transformación digital no debe implicar un retroceso en los derechos fundamentales, sino que debe realizarse con inclusión, accesibilidad, solidaridad, y con seguridad. Lo que es ilegal en el mundo material también lo es en línea. Por esto mismo, se debe de reconocer la importancia de la toma de decisiones informadas y el control individual de los datos.

La tecnología es una necesidad para el ciudadano global; reconocer el derecho a la información como un derecho fundamental es un deber del Estado que reconoce la Carta Magna, en la cual se señala que : “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”.¹³ Así también, se establece la obligación del Estado a proveer el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación: “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”.¹⁴

La protección a los derechos fundamentales implica el respeto y cuidado a los datos personales para que exista una toma de decisión informada y un control de la privacidad, lo cual se consagra en el artículo 16: “Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”.¹⁵ De lo anterior se observa que, en el caso de las autoridades en México, estas están obligadas a proveer de acceso a las tecnologías de la comunicación y a la debida protección de los datos personales a través del ejercicio de los derechos ARCO (acrónimo de acceso, rectificación y oposición).

Para lo anterior, se promulgaron dos legislaciones: una enfocada principalmente a la iniciativa privada, Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares; y otra a los sujetos obligados, Ley

13. CPEUM, art. 6.º.

14. CPEUM, art. 6.º.

15. CPEUM, art. 16.

General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados. Estas son de orden público y observancia general en toda la República; asimismo, regulan los datos personales que se encuentren en posesión de los particulares y sujetos obligados con la finalidad de garantizar la legitimidad y el uso controlado e informado de los datos, así como la privacidad y el derecho de las personas de autodeterminar la información que desean se conozca de ellas.

Los datos personales, se definen como: “Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información”.¹⁶ Los datos que lo identifican son el nombre, apellidos, domicilio, características físicas, etcétera.

Por su parte, los datos sensibles es una subcategoría de los datos personales que tienen un cuidado y protección especial y más amplia, ya que las posibles afectaciones a los derechos de las personas en caso de ser conocidos son mayores: “Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual”.¹⁷ Estos datos, por su naturaleza personal, necesitan de una protección más amplia, ya que de conocerse provocarían una lesión jurídica, un menoscabo en la dignidad de las personas o la discriminación de estas.

En el caso de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, cuya aplicación es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional,

16. Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados [LGPDPPSO], art. 3 (México: *Diario Oficial de la Federación*, 2017).

17. LGPDPPSO, art. 3.º.

es aplicable a todos los sujetos obligados. Estos son “en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos”,¹⁸ por lo que se aplica a todo el ámbito público de la administración.

También, “Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares”.¹⁹ De igual manera, la ley será eficaz con los particulares que apliquen y reciban fondos públicos. Así, la autoridad local garantizará y cumplirá con los principios y procedimientos para asegurar el derecho fundamental que tiene toda persona a la protección de sus datos personales en posesión de los sujetos obligados.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas menciona que:

El gobierno electrónico surte efectos directamente en el desarrollo sostenible mediante el uso de las TIC en los programas de desarrollo social y económico del sector público. En este contexto, la exigencia inexcusable que en la actualidad surge es reconsiderar el desarrollo del gobierno electrónico, a fin de comprender cómo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías promueven el desarrollo para el pueblo y su participación integral. Es necesario evaluar la forma y el grado en que los gobiernos del mundo emplean el gobierno electrónico, el que impulsa mayor eficacia y eficiencia en la sostenibilidad en este sentido enfocado específicamente en el pueblo.²⁰

18. LDPDPPSO, art. 1.º.

19. LDPDPPSO, art. 1.º.

20. Naciones Unidas, *Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico*, 2012. *Gobierno electrónico para el pueblo* (Nueva York: Naciones Unidas, 2012), 43.

Por otra parte el gobierno digital se basa en la aplicación y uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) con el objetivo de brindar, a través de las dependencias y entidades gubernamentales, una mayor agilidad en la prestación de servicios a los ciudadanos y transparencia en la función pública.

Es decir, el gobierno electrónico digitaliza trámites y servicios, mientras que el gobierno digital transforma la gestión pública con innovación y datos abiertos. Ambos se complementan, ya que el primero optimiza la eficiencia y transparencia, y el segundo impulsa la participación ciudadana y la toma de decisiones estratégicas.

El cambio en la sociedad es profundo; los sistemas de producción y consumo, el cambio climático y la globalización tienen como consecuencia la disrupción en nuevos modelos de negocio que requieren la actualización de la función pública para que se transforme y adapte a la era digital en términos de magnitud, velocidad y alcance. Los gobiernos locales deben adaptarse y trabajar en leyes, políticas, documentos de información, educación, sanidad, finanzas, bienestar social y trabajo para proporcionar un conducto en el que la información y servicios fluyan del gobierno al ciudadano.

Mientras que la profunda incertidumbre que rodea al desarrollo y la adopción de tecnologías emergentes significa que aún no se sabe cómo se desarrollarán las transformaciones impulsadas por esta revolución industrial; la complejidad y la interconexión entre sectores implican que todos los actores de la sociedad global, los gobiernos, las empresas, la academia y la sociedad civil tienen la responsabilidad de trabajar conjuntamente para comprender mejor las tendencias emergentes.

Es oportuno que los países que se encuentran en desarrollo opten por esta transformación para alcanzar el servicio que los países en desarrollo reportan; así lo demuestra la calificación de los servicios en línea. “Este año, tres países han sido considerados como líderes de los servicios en línea: República de Corea, Singapur y Estados Unidos de América [...] Entre los primeros 20 países

de 2012, se encuentran muchos países en desarrollo que están en el mismo nivel de algunas de las economías de ingreso alto, como Baréin y Emiratos Árabes Unidos, que se ubican en el mismo nivel de Australia y Japón; Colombia, está en el mismo nivel de Suecia”.²¹

La transformación e innovación para los gobiernos locales debe ser un cambio planeado y debidamente acompañado de la actualización normativa, políticas públicas, y consolidación de la cultura digital. La apertura debe caracterizar a la autoridad local en el siglo XXI; un gobierno abierto dispuesto a ser transparente con la información y rendir cuentas de su actuar a la sociedad. Asimismo, la estructura del gobierno local debe modificarse con base en una cultura digital con visión a prestar servicios en línea, tal como la educación digital, la cual es un activo que debe tener un servidor público del siglo XXI.

Lo anterior implica un cambio de mentalidad y estructura, un gobierno tecnológicamente preparado para controlar, contener y mitigar riesgos de las mismas tecnologías. Sin embargo, la principal limitante para alcanzar este punto es la necesaria inversión de capitales, ya que en muchas ocasiones la tecnología es costosa y es trabajo de los gobiernos locales conseguir los recursos necesarios para hacer posible la transformación e inclusión.

Al respecto, la Federación Rusa adoptó una nueva versión del Objetivo del Programa Federal de Rusia Electrónica (2002-2010) para mejorar la eficiencia de las operaciones gubernamentales y los servicios a la ciudadanía. Se elaboraron y aplicaron normas, se interconectaron departamentos y se integraron los sistemas de gestión de la información. Además, se rediseñó y modificó el portal del Gobierno nacional de la Federación Rusa (<http://government.ru>), y hoy día luce muy sólido y representativo, con enlaces a todos los ministerios y organismos, y con abundantes funciones técnicas. El portal presenta un único punto de acceso a todas las referencias sobre los servicios estatales y municipales disponibles vía Internet y les da a los ciudadanos y a las

21. Naciones Unidas, *Estudio de las Naciones Unidas*, 46-47.

organizaciones la oportunidad de recibir estos servicios electrónicamente. El número de visitas mensuales de los usuarios del portal de servicios públicos es entre 200 000 y 700 000 y cuenta con servicios como la obtención o renovación de la licencia de conducir.²²

Un gobierno, en términos generales, debe organizar y estructurar las políticas públicas, los cambios normativos, la inversión y reconversión de procesos para alcanzar este punto. Sin embargo, también es necesario que se integren los esfuerzos de la sociedad organizada, de las universidades, la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales y de las estructuras nacionales e internacionales para lograrlo.

En el caso de América Latina es visible la necesidad de enfrentar, de forma consolidada, el desafío que representa la inversión. Es un proceso que tiene que ser acompañado y calibrado, paso a paso, por un plan de gestión y control de riesgos, el cual establezca metas de cumplimiento y seguimiento de indicadores. Asimismo, este debe permitir comprobar y valorar los alcances y beneficios que, con relación a la inversión del capital, debe ser relevante en el resultado de la calidad y cantidad en los servicios prestados.

La transformación del gobierno local al digital debe ser guiado por estrategias a cargo de los Estados. Al respecto, la ONU, a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), emitió a los gobiernos una serie de recomendaciones para alcanzar un gobierno digital. Para la implementación estratégica del gobierno digital en la región, las recomendaciones se desarrollan en tres ejes estratégicos: “participación de la ciudadanía y gobierno abierto para preservar la confianza pública, adoptar enfoques de gobernanza coherentes para ofrecer valor público a través de todo el gobierno y fortalecer la capacidad gubernamental para garantizar el rendimiento de las inversiones en tecnologías de la información”.²³

22. Naciones Unidas, *Estudio de las Naciones Unidas*, 47.

23. Alejandra Naser, coord., *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación* (Santiago de Chile: CEPAL, 2021), 16.

Por cuanto al primer eje, participación de la ciudadanía y gobierno abierto para preservar la confianza pública, se destaca que la estrategia fundamental es la necesidad de reformular al gobierno, que en el caso de la autoridad local contrasta con el modelo establecido en las últimas décadas en América Latina. El proceso de reconversión se enfoca en la participación de la ciudadanía a la par del gobierno, destacando que, el gobierno debe tener la característica de ser un gobierno abierto, transparente y fiable. Esto es necesario para combatir la corrupción instalada sistémicamente en la región, con el objetivo principal de transparentar, abrir y responder sobre los procesos, los activos económicos y las políticas. Un gobierno abierto implica transparencia, inclusión y acciones basadas en resultados. Todo esto para que el objetivo sea cumplido, y así modificar las políticas públicas en caso de necesitar ajustes en la toma de decisiones de la autoridad. Una lección que lamentablemente se obtuvo de la pandemia de COVID-19, en donde la información y la toma de decisiones de la autoridad representaron la conservación de la salud, la vida, la seguridad económica y jurídica y la paz social.

Cuando se habla de la ciudadanía, también se refiere, además de los ciudadanos o residentes de la localidad, a la industria, a las organizaciones de la sociedad y a colectivos que, por su origen o propósito, se agrupan en torno al desarrollo de la comunidad. Estos tendrán cabida e inclusión en el desarrollo de las políticas públicas y legislaciones para generar una inclusión con todos los sectores en el gobierno. El gobierno debe mantener registros de datos que puedan ser analizados e implementados en la investigación o consulta de cualquier miembro de la localidad; por ello se denomina gobierno abierto.

Un aspecto que se debe cuidar en la inclusión de las TIC a los procesos de servicio a la ciudadanía es la protección de los datos personales y datos sensibles. La inclusión y el fortalecimiento y confianza en las instituciones forman parte del eje principal de la inclusión. Es indeseable que se cause un perjuicio o menoscabo de los derechos de los ciudadanos al utilizar servicios prestados *online*,

por lo que debe ser un eje muy cuidado en las funciones del gobierno digital. Como principal cambio, se debe de buscar la inclusión ciudadana, la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos que fomenten la incorporación y participación de todos los sectores de la sociedad.

En relación con el segundo eje, se puede observar que adoptar enfoques de gobernanza coherentes para ofrecer valor público a través de todo el gobierno es complementario a lo anterior. Las TIC ofrecen una gran fuente de recursos para la inclusión, la interoperabilidad y la alineación de procesos entre los distintos niveles de gobierno. También tienen la capacidad de ser transversales e interdisciplinarios, ya que pueden ser responsables de actividades que incluyan servicios de particulares, de organizaciones no gubernamentales, y de iniciativa privada, etc. Para alcanzar la coherencia en los servicios que presta el estado, se necesita imprescindiblemente la participación de la ciudadanía.

Implementar las TIC para la digitalización de un proceso o trámite a cargo de las autoridades locales implica una adaptación necesaria en la legislación que permita la equivalencia funcional, es decir, que ambos trámites o procesos, los realizados presencialmente y en papel o a distancia de forma remota en formato digital, alcancen el mismo efecto jurídico. De igual manera, el que estos den certeza y seguridad a la ciudadanía, frente a digitalización de los procesos, aumentará el valor de los servicios que presta el gobierno local de forma presencial y en papel.

La cooperación es un elemento esencial que debe privilegiar y enfocar la gobernanza, la cooperación y la articulación de acciones entre autoridades locales, estatales, internacionales y supranacionales. También, debe incluir la participación de instituciones privadas, organizaciones sin fines de lucro, universidades, industria que contribuyan y asistan en el desarrollo de las plataformas y dispositivos que garanticen la seguridad de los datos personales.

Para alcanzar la necesaria inversión del capital y visibilizar que esta tiene justificación, es deseable que se establezca un modelo

de negocio que sea progresivo y que cuente con elementos cuantitativos y cualitativos para dar seguimiento real a los beneficios alcanzados, y que estos sean publicados en bases de datos abiertas para que sean verificables y estén a disposición de la sociedad.

La inversión de recursos debe diversificarse entre la infraestructura tecnológica, física, medidas de seguridad y la educación digital. Un proceso digital debe de acompañarse de educación digital, capacitación y la debida gestión de riesgos. Es decir, es más que conectar un dispositivo al internet. La falta de cualquiera de estos elementos puede terminar en la vulneración de la seguridad y causar más perjuicio que beneficio a la autoridad y a ciudadanía. Por esto mismo, la gestión de riesgos debe ser mitigada con un plan de gestión integral que alcance, entre otros importantes elementos, las medidas de seguridad físicas, administrativas y tecnológicas.

La inclusión digital debe de ser un aspecto que fomente la participación de todos los sectores de la sociedad, pues no debería abrir o acrecentar la brecha digital. Los sectores vulnerables requieren ser asegurados en los procesos y la tecnología siempre debe ponerse a disposición del ciudadano, tanto con el canal como con la forma de servicio que le sea de mayor protección. Por ejemplo, los adultos mayores y las personas con capacidades especiales o condiciones de vida diferentes deben ser privilegiados a través de la capacitación y la educación digital, debido a que, para muchos de ellos, es la primera vez que interactúan con plataformas digitales. Por lo anterior, es necesario que se desarrolle el gobierno digital de forma amigable y que esto permita alcanzar la inclusión de cualquier persona sin importar su condición, nivel de educación, o condiciones de vida.

Los ejes propuestos por la CEPAL deben de ser ajustados a las capacidades y prioridades de los Estados. Asimismo, es muy importante que se alineen y articulen con los Planes Nacionales de Desarrollo. Es deseable que la implementación de dichos ejes sea gradual y supere las transiciones entre los gobiernos en turno y los compromisos legislativos para que, en las sucesiones, sea obligatorio

darle continuidad al gobierno digital. Sin embargo, también existen coincidencias en la implementación de los ejes propuestos en los estados de América Latina. La siguiente imagen del diagrama elaborado por la CEPAL refiere a los ejes de acción de las estrategias digitales vigentes, y disponibles en línea, de los países de la región con base en la ILPES-CEPAL del último trimestre del 2021.²⁴

Diagrama 2
Recomendaciones sobre estrategias de gobierno digital

I. Participación de la ciudadanía y gobierno abierto para preservar la confianza pública	II. Adoptar enfoques de gobernanza coherentes para ofrecer valor público a través de todo el gobierno	III. Fortalecer la capacidad gubernamental para garantizar el rendimiento de las inversiones en tecnologías de la información
1. Garantizar mayor transparencia, apertura e integración de los procesos y operaciones gubernamentales.	5. Asegurar el liderazgo y el compromiso político para con la estrategia.	9. Disponer de modelos de negocio claros que garanticen la sostenibilidad de las inversiones en la implementación de proyectos de tecnologías digitales.
2. Fomentar el compromiso y la participación de las partes interesadas públicas, privadas y de la sociedad civil en la formulación de políticas y el diseño y suministro de servicios públicos.	6. Garantizar un uso coherente de las tecnologías digitales en las distintas áreas políticas y niveles de gobierno.	10. Reforzar las capacidades institucionales para gestionar y supervisar la implementación de los proyectos.
3. Crear una cultura orientada a datos en el sector público.	7. Establecer marcos efectivos de organización y gobernanza para coordinar la implementación de la estrategia digital dentro de cada nivel de gobierno y entre todos ellos.	11. Adquirir tecnologías digitales basándose en la evaluación de los activos existentes.
4. Reflejar un enfoque de gestión de riesgos para resolver problemas de privacidad y seguridad digital, incluida la adopción de medidas de seguridad efectivas y apropiadas.	8. Afianzar la cooperación internacional con otros gobiernos.	12. Garantizar que los marcos legales y reglamentarios generales y específicos de un sector permiten aprovechar oportunidades digitales.

Fig. 5.2: “Recomendaciones sobre estrategias de gobierno digital”. Alejandra Naser, *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: Una guía para su implementación* (Santiago de Chile: CEPAL, 2021), 16.

De lo anterior, se observa que la mayor parte de los Estados de América Latina cumplen con el gobierno digital en todos los casos, mientras que algunos aspectos tan fundamentales, como lo es el marco regulatorio, alcanzan el 60 % de los Estados. Uruguay encabeza la disrupción, mientras que Ecuador apenas alcanza tres de los nueve aspectos que refiere el diagrama. Conectividad y acceso,

24. Naser, *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental*, 16.

gobierno digital, gobierno abierto, personas y ciberseguridad son los referentes en los que hay más coincidencia en la región.

Es necesario que todos los Estados trabajen en los nueve puntos para que se alcance el objetivo regional y se puedan aprovechar las TIC para combatir la corrupción, la brecha digital, la desigualdad y la falta de seguridad jurídica, las cuales son un gran reto para el continente. Las autoridades locales deben ser ejes centrales en los esfuerzos de los Estados y no dejarlas nuevamente marginadas en la inversión tecnológica, esto para que tengan herramientas al combatir la problemática desde lo local y así reforzar y dar valor a los gobiernos locales de la región.

Como resultado de estos procesos antes descritos, “el gobierno abierto refiere a un cambio de paradigma de gestión pública que atraviesa a las instituciones de todos los poderes del Estado, en tanto que el mismo sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro del accionar de la toma de decisiones del quehacer público”.²⁵ Además, “el gobierno abierto aboga por un aumento significativo de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, lo cual, a la luz de la pandemia del COVID-19, es crucial para garantizar que los recursos destinados a la respuesta y recuperación se usen de manera eficiente y eficaz”.²⁶ “Es un diálogo político-valórico permanente con la ciudadanía que centrado en la transparencia, la participación y la colaboración, construye honor social y valor público”.²⁷ Este enfoque no solo mejora la gestión gubernamental, sino que también impulsa un diálogo continuo entre el Estado y la sociedad al generar valor público y fortalecer la democracia participativa.

La disrupción del gobierno digital al gobierno inteligente implica una distinción entre ambos. Un proceso digital refiere a la desmaterialización de los elementos de papel. Se trata de un avance al

25. “Estado Abierto en América Latina y el Caribe”, *Sitio web de Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, actualizado el 9 de octubre, 2024.

26. “Estado Abierto en América Latina y el Caribe”.

27. “Estado Abierto en América Latina y el Caribe”.

procesamiento de datos a formatos electrónicos que son almacenados y transferidos por medios digitales, ópticos o magnéticos, para su tratamiento y proceso. Es importante que el marco normativo se adecue para alcanzar los principios de no discriminación, neutralidad tecnológica y equivalencia funcional en la implementación de los procesos y servicios que presta el gobierno. Estos principios se plasmaron por primera vez en la Ley Modelo de Comercio Electrónico de la Comisión para la Unificación del Comercio Internacional de 1996, emitida por la ONU, y en su nuevo artículo 5.º bis aprobado en 1998. Esta se analizará, de forma general, para dar contexto a la importancia y trascendencia del desarrollo del derecho moderno y del gobierno digital e inteligente. El criterio del equivalente funcional:

basado en un análisis de los objetivos y funciones del requisito tradicional de la presentación de un escrito consignado sobre papel con miras a determinar la manera de satisfacer sus objetivos y funciones con técnicas del llamado comercio electrónico. Por ejemplo, ese documento de papel cumple funciones como las siguientes: proporcionar un documento legible para todos; asegurar la inalterabilidad de un documento a lo largo del tiempo; permitir la reproducción de un documento a fin de que cada una de las partes disponga de un ejemplar del mismo escrito; permitir la autenticación de los datos consignados suscribiéndolos con una firma; y proporcionar una forma aceptable para la presentación de un escrito ante las autoridades públicas y los tribunales.²⁸

Por su parte, el criterio de no discriminación:

permite que las reglas internas aplicables a la incorporación por remisión con soporte de papel sean igualmente aplicables a la incorporación por remisión con fines de comercio electrónico. Por

28. Organización de las Naciones Unidas [ONU], *Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico con la Guía para su incorporación al derecho interno 1996 con el nuevo artículo 5 bis aprobado en 1998* (Nueva York: Naciones Unidas, 1999), 28.

ejemplo, en una serie de jurisdicciones, las normas de derecho imperativo existentes solo reconocen la incorporación por remisión si se cumplen las tres condiciones siguientes: a) la cláusula de remisión se inserta en el mensaje de datos; b) el documento de referencia, y concretamente sus condiciones generales, son conocidos realmente por la parte contra la que pueda esgrimirse el documento de referencia, y c) el documento de referencia es aceptado, además de ser conocido, por dicha parte.²⁹

Por último, la neutralidad tecnológica señala que “al incorporar a su derecho interno los procedimientos prescritos por la Ley Modelo para todo supuesto en el que las partes opten por emplear medios electrónicos de comunicación, un Estado estará creando un entorno legal neutro para todo medio técnicamente viable de comunicación comercial”.³⁰

La aplicación de estos principios asegura que no se denegará a un documento digital sus efectos jurídicos, su validez o su ejecutabilidad por la única razón de que figure en un formato electrónico. La neutralidad, respecto de los medios técnicos, obliga a adoptar disposiciones cuyo contenido sea neutral en relación con la tecnología empleada. Ante la rápida evolución tecnológica, el objetivo de las reglas neutrales es dar cabida a toda novedad que se produzca en el futuro sin necesidad de emprender una labor legislativa. Por esto mismo, se establecen los criterios conforme a los cuales las comunicaciones electrónicas pueden equipararse a las comunicaciones sobre papel. En particular, los requisitos concretos que deben cumplir las comunicaciones electrónicas para realizar los mismos fines y desempeñar las mismas funciones que se persiguen en el sistema tradicional están relacionados a determinados conceptos, como los de “escrito”, “original”, “firma” y “documento”. Contemplar

29. ONU, Ley Modelo de la CNUDMI, 36.

30. ONU, Ley Modelo de la CNUDMI, 24.

estos conceptos es necesario para la transición a la digitalización y la disrupción a los procesos inteligentes.

La disrupción del gobierno digital al gobierno inteligente implica la interoperabilidad de los sistemas. El término “disrupción” de acuerdo con la Real Academia de Lengua Española (RAE) significa: “rotura o interrupción brusca”.³¹

Es así porque la Cuarta Revolución Industrial se basa en la digitalización, por la cual el internet de las cosas, la nube, la coordinación digital, los sistemas ciberfísico y la robótica convergen para automatizar procesos que permiten que los sistemas tengan interoperabilidad y procesos compartidos. La Tercera Revolución Industrial se basó en la implementación de la informática en procesos automatizados, con el uso de las TIC, por lo cual en la Cuarta Revolución Industrial estos procesos, ya informatizados, tendrán la capacidad de interactuar. Esto es posible gracias a que se encuentran todos conectados a Internet, tienen acceso a almacenamiento de datos en la nube, se coordinan de forma digital y, en muchos casos, tienen aplicaciones ciberfísicas y robóticas.

Al respecto, Carlos Jiménez, responsable mundial del IEEE e-Government, menciona que: “Un gobierno inteligente es aquel cuyo modelo de gobernanza se caracteriza por el uso intensivo e inteligente de las TIC, por la maximización de los resultados positivos asociados al Gobierno Abierto y donde, además, se incorporan otros elementos de forma generalizada, como la interoperabilidad o la innovación abierta”.³² El término disrupción es posterior a la digitalización, la cual contempla un proceso de desmaterialización del papel y la digitalización de los documentos o procesos a través de uso de los dispositivos electrónicos, ópticos o magnéticos.

31. “Disrupción” *Sitio web de Diccionario de la lengua española*, Real Academia de la Lengua Española, consultado el 12 de junio, 2023.

32. Susana Ceguerra, “¿Un Gobierno Inteligente?”, *U-GOB* (blog), sitio web de UGEOBE, 15 de julio, 2015.

En la Declaración de Santo Domingo, aprobada el 06 de octubre de 2006, en el marco de la 36.^a sesión ordinaria de la Asamblea General de la OEA, los países miembros reiteran, en la cláusula 15, la necesidad de “fomentar y promover el desarrollo colaborativo, las plataformas interoperativas y el *software* de código abierto y libre, de manera que refleje las posibilidades de los diferentes modelos de *software* principalmente para programas educativos, científicos y de inclusión digital”.³³

La región se encuentra en un proceso disruptivo que tiene impacto en todos los sectores de la sociedad, en todos los estados y en todos los procesos de producción:

Los cambios disruptivos traídos por la cuarta revolución industrial están redefiniendo la forma de operar de las instituciones y organizaciones públicas. En particular, obligan a los gobiernos, en los planos regional, nacional y local, a adaptarse, reinventarse y encontrar nuevas formas de colaboración con sus ciudadanos y el sector privado. También afectan al modo en que los países y los gobiernos se relacionan entre sí.³⁴

También, existen importantes transformaciones que implican cambios en el aspecto social y político, las cuales son necesarias para incorporar nuevos modelos que den solución a problemas en acciones coordinadas entre el Estado y la ciudadanía, industria, ONG, etc. El cambio es paulatino y debe ser planeado en cada interacción del gobierno con la ciudadanía para así iniciar con mesas de trabajo en las que se identifiquen y alineen los objetivos.

Es importante mencionar que los procesos disruptivos son cambios progresivos que implican un mapeo e implementación.

33. “Informe de la fase de túnez de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Túnez, Palexpo Kram, 16-18 de noviembre de 2005”, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, actualizado el 26 de enero, 2006.

34. Schwab Klaus, *La cuarta Revolución Industrial* (España: Editorial Debate, 2016), 66.

Esta debe de realizarse un proceso a la vez; un proceso en papel que pretender automatizarse no cambiará de blanco a negro en un día. El gobierno digital necesita de distintos cambios a nivel organizacional para que así, posterior a estos, pueda decidir en qué etapas y procesos específicos se empleará la tecnología. Para ello, se debe de tomar como base cuestionar ¿cuál es la optimización? Es decir, no va a tecnificar un proceso que no será más eficiente u óptimo o que, en su caso, requiera la intervención de la persona; por ejemplo, tomar las huellas a un recién nacido para el registro de nacimiento.

La transformación digital implica que:

Al evaluar el impacto de la cuarta revolución industrial sobre los gobiernos, el uso más intenso e innovador de las tecnologías de Red puede ayudar a las administraciones públicas a modernizar sus estructuras y funciones para mejorar el rendimiento general, desde fortalecer los procesos del “e-gobierno” hasta fomentar una mayor transparencia, responsabilidad y compromiso entre el gobierno y sus ciudadanos. Los gobiernos también deben adaptarse al hecho de que el poder está desplazándose, del Estado a los agentes no estatales y de instituciones establecidas a redes independientes. Las nuevas tecnologías, las agrupaciones sociales y las interacciones que estas fomentan permiten que prácticamente cualquier persona pueda ejercer influencia de una manera que habría sido inconcebible hace unos pocos años.³⁵

Para producir la transformación organizacional, es necesario tomar en cuenta al menos tres líneas estratégicas, a través de las cuales es posible determinar el impacto de las tecnologías digitales en los procesos: digitalización, transformación digital incremental y transformación digital disruptiva.

Digitalización. Se aplica directamente al proceso que analiza la probable transformación y la determinación de las herramientas

35. Schwab Klaus, *La cuarta Revolución Industrial*, 67.

tecnológicas más adecuadas para que este sea eficiente, transparente, mejore su rendimiento o se optimice. En cualquier caso, debe probar que la inclusión de tecnología brinda mejores resultados y de forma significativa. Un ejemplo es la migración de la información del papel al formato digital con el objetivo de mejorar su resguardo y asegurar su integridad y no alteración. Esto en preparación al siguiente proceso: la transformación digital incremental.

Transformación digital incremental. Esta se diferencia de la estrategia anterior debido a que ya es una aplicación tecnológica. En lo específico, el objetivo es mejorar la tecnología ya empleada en el proceso, sustituirla o enlazarla con otros procesos para mejorar la optimización. Un ejemplo de esto es la base de datos ya anidada en la nube. Esta se somete a un procesamiento con inteligencia artificial para que pueda ser analizada y consultada de acuerdo con los requerimientos específicos de la organización. En consecuencia, esto permite maximizar el uso de la información con fines específicos de la organización y hace accesible la información en un menor tiempo.

Transformación digital disruptiva. En este caso, la inclusión tecnológica en el desarrollo del proceso se presenta a tal grado que se vuelve un proceso altamente automatizado y, en algunos casos, totalmente automatizados. Un ejemplo de esto es la impresora en 3D, la cual permite imprimir cualquier objeto tanto de forma industrial como para un uso personal y doméstico. En el caso del uso industrial, todos los procesos del diseño y generación del producto deberán ser digitales para que el proceso de impresión 3D sea posible.

En cualquiera de las líneas estratégicas, el componente de transformación en el elemento humano es necesario para alcanzar la cultura digital. De igual manera, es necesaria la transformación en una cultura organizacional. Para esta, distintos doctrinarios apuntan a los siguientes ejes: cultura e inteligencia organizacional, cultura en el trabajo, cultura en comunidad y sociabilidad, cultura en complejidad de las relaciones, cultura sociopolítica, cultura en los modelos económicos, y cultura normativo legal.

Por lo anterior, se afirma que el éxito futuro de las organizaciones se centra en la capacidad de comprender y tomar como eje de acción las necesidades de la ciudadanía, contando con la colaboración de la ciudadanía, la iniciativa privada, las instituciones, universidades y organizaciones no gubernamentales. Esto permitirá alcanzar la cultura digital y acceder a cambios disruptivos que, en la prestación de servicios públicos, sean congruentes y acordes al desarrollo tecnológico. Pensar en un gobierno local en el metaverso no debería ser algo imposible de alcanzar, pues la identificación y autenticación de la identidad a través de servicios de confianza que se encuentren validados por los gobiernos locales es una necesidad para alcanzar el avance tecnológico.

También, es importante el cambio cultural en lo normativo y la actualización de la cultura digital en la formación de juristas; de igual manera, que las leyes adopten el principio de equivalencia funcional entre el documento en papel y el documento desmaterializado o digital; así también, que los operadores jurídicos conozcan las técnicas informáticas para validar y reconocer el alcance jurídico de los documentos digitales previamente a la verificación de la manifestación de la voluntad a través del uso de medios electrónicos, ópticos o magnéticos:

Los cambios disruptivos traídos por la cuarta revolución industrial están redefiniendo la forma de operar de las instituciones y organizaciones públicas. En particular, obligan a los gobiernos, en los planos regional, nacional y local, a adaptarse, reinventarse y encontrar nuevas formas de colaboración con sus ciudadanos y el sector privado. También afectan al modo en que los países y los gobiernos se relacionan entre sí.³⁶

La disrupción debe producir una sociedad más incluyente y humanista. Esta es una tarea que debe incluir el esfuerzo de todos los

36. Schwab Klaus, *La cuarta Revolución Industrial*, 66.

sectores regionales, industriales y culturales. La naturaleza fundamental y global de esta revolución afectará a todos los países, economías, sectores y personas, y, de igual forma, estará influenciada por ellos. Por lo tanto, es fundamental que pongamos nuestra atención y energía en la cooperación entre fronteras académicas, sociales, políticas, nacionales y de la industria. El resultado de estas interacciones y colaboraciones son necesarias para crear narrativas positivas, comunes y llenas de esperanza que les permitan a individuos y grupos de todas partes del mundo participar y beneficiarse de las transformaciones actuales.

Reflexiones finales

Gobernar es más difícil hoy que en el pasado. Es más difícil que las autoridades legislativas efectúen un cambio, ya que se encuentran limitadas por centros de poder rivales, incluyendo los transnacionales, regionales, locales e incluso el individuo. Sin embargo, la era digital socavó muchas barreras. Por esto mismo, los gobiernos deben incluir las TIC para ser más eficientes o eficaces y puedan mantener una constante comunicación con los gobernados, informen en tiempo real y creen medios digitales que satisfagan las necesidades de los que permitan reducir la desigualdad, la corrupción y la brecha digital.

La tecnología empodera cada vez más la participación de los ciudadanos y les proporciona una nueva forma de expresar sus opiniones y coordinar esfuerzos con otros actores de la sociedad, tales como la industria, las universidades, los grupos organizados, etcétera; esto para resolver las problemáticas locales y supervisar el actuar gubernamental. Es necesario limitar el uso de tecnologías de vigilancia, datos personales y datos personales sensibles que den origen a autoridades demasiado poderosas. La capacidad de los gobiernos locales debe adaptarse a la era digital para asegurar capacidad de enfrentar las funciones asignadas y la prestación de servicios de los que están a cargo. Someter las estructuras de los gobiernos locales a transparentar y

a hacer eficientes los servicios. Esto puede ayudar a los gobiernos a mantener su ventaja competitiva, la cual incrementará el valor y la justicia, así como el empoderamiento de las instituciones.

En un mundo donde las funciones públicas esenciales, la comunicación social y la información personal migran a plataformas digitales; los gobiernos y los organismos reguladores necesitan colaborar estrechamente con las empresas y la sociedad civil con el fin de diseñar las transformaciones necesarias en los planos global, regional e industrial. A su vez, deben promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Todo ello dentro de un entorno de nuevas y competidoras estructuras de poder. Es necesario crear las reglas, los controles y los equilibrios necesarios para mantener la justicia, la competitividad, la equidad, la propiedad intelectual, la seguridad y la fiabilidad; y que en todo esto se mantenga al ser humano en el centro de todas las decisiones.

El objetivo de alcanzar un gobierno digital local en América Latina implica significativos retos económicos y tecnológicos. Sin embargo, es una necesidad y no un lujo que debe liderar la agenda en las próximas décadas si se pretende dar cumplimiento a los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La transformación digital en la gobernanza representa un desafío ineludible para los gobiernos locales, los cuales deben equilibrar el uso de las TIC con principios de transparencia, inclusión y justicia. Si bien la era digital facilita la comunicación y la participación ciudadana, también plantea riesgos en términos de vigilancia y concentración de poder, lo cual exige marcos regulatorios sólidos y colaborativos. Alcanzar un gobierno digital eficaz en América Latina requiere esfuerzos coordinados entre el sector público, la sociedad civil y la iniciativa privada, con ello se garantiza que la tecnología sea un medio para fortalecer la democracia, reducir desigualdades y mejorar la calidad de vida.

Fuentes de investigación

- Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. “II. Los municipios y sus bandos de policía y buen gobierno”. *Sitio web de Jurídicas UNAM*. Consultado el 04 de marzo, 2023.
- Cegarra, Susan. “¿Un Gobierno Inteligente?, entrevista a Carlos E. Jiménez” *U-gob* (blog), sitio web UGEOBE, 15 de junio, 2015. <https://u-gob.com/un-gobierno-inteligente-entrevista-a-carlos-e-jimenez/>.
- Cuervo, Luis Mauricio. *Globalización y territorio*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e2d79f28-24b2-4821-9e7c-efa91c1baa37/content>.
- Gobierno de México. “Se conmemoran 499 años de la fundación del primer asentamiento en la Nueva España: Villa Rica de la Vera Cruz”. *Sitio web de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*. Actualizado el 22 de abril, 2018. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/se-conmemoran-499-anos-de-la-fundacion-del-primer-asentamiento-en-la-nueva-espana-villa-rica-de-la-vera-cruz>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales”, 2022. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMUN.asp?s=est&c=11289>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Cuéntame de México”, 2022. <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid: Imprenta de Villalpando, 1820.
- Naciones Unidas. *Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico*, 2012. Gobierno electrónico para el pueblo. Nueva York: Naciones Unidas, 2012. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey-Spanish-2012.pdf>.

- Naciones Unidas. “Estado Abierto en América Latina y el Caribe”. *Sitio web de Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Actualizado el 9 de octubre, 2024.
- Nasser, Alejandra, coord. *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*. Santiago de Chile: CEPAL, 2021.
- Organización de las Naciones Unidas. *Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico con la guía para su incorporación al derecho interno 1996 con el nuevo artículo 5 bis aprobado en 1998*. Nueva York: Naciones Unidas, 1999.
- Real Academia Española. “Disrupción”. *Sitio web de Diccionario de la lengua española*. Consultado el 12 de junio, 2023. <https://dle.rae.es/disruptivo>.
- Schwab, Klaus. *La Cuarta Revolución Industrial*. México: El Debate, 2017.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. México: *Diario Oficial de la federación*, 1917.
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares [LFPDPPP]. México: *Diario Oficial de la Federación*, 2010. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados [LGPDPPSO]. México: *Diario Oficial de la Federación*, 2017. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>.

GOBERNANZA DIGITAL EN MÉXICO:

Ratificación del Convenio 108 del
Consejo de Europa de la UE

Lidia Yolanda López García

A ctualmente, la democracia en México se encuentra comunicada a través de los medios digitales y se representa por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). La representación se realiza con la gobernanza, entendiéndose como “todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad”.¹ La UNESCO señala que la práctica de una buena gobernanza, entre gobernados y gobernantes, es aquella en la cual se respetan los derechos humanos.

Cabe mencionar que la Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP) se encuentra, como su nombre lo indica, en posesión de los particulares. Esta ley inquieta a la población porque se observa que los datos personales en México se siguen distribuyendo, sin autorización alguna del gobernado, entre empresas, instituciones y cuentas bancarias. Empresas telefónicas llaman a las casas para preguntar y ofrecer un cambio de plan sin autorización alguna por parte de las personas. Por tal motivo, este artículo

1. “Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos”, *Sitio web de Naciones Unidas*, consultado el 02 de marzo, 2022.

de investigación cuestiona ¿por qué si ya existe una ley que protege los datos personales, se invade la privacidad y la intimidad del gobernado?

El objetivo del presente capítulo es dar a conocer que la protección de los datos personales se encuentra insegura al no respetarse la privacidad ni la intimidad de las personas. Es importante que, con la participación conjunta del gobierno, la ciudadanía y las TIC se trabaje por la privacidad y la intimidad.

Ahora bien, si hablamos de gobernanza digital, hablaremos de todos aquellos que participan a través de los medios de comunicación y que todos formamos parte de ella, y es la misma ciudadanía quien participa, así en la política, con estrategias y planes de gobierno a través de las políticas públicas y es ahí cuando se deben de proteger los datos personales para confiar en la información que estamos solicitando y esta nos brinda confianza, reconociéndose nuestros derechos y obligaciones digitales, es por eso la importancia que los datos transfronterizos que circulen en la red se encuentren con privacidad en las TIC, y entonces hablaremos de una ciberseguridad.²

La gobernanza digital es una política con un interés público donde se encuentran implicados: el sector privado, la sociedad civil y, primordialmente, el Estado a través de las TIC. Según el *Diario Oficial de la Federación*, una sociedad que tenga acceso a la gobernanza digital promueve una ciudadanía democrática, transparencia y acceso a datos personales seguros. Ahora bien, si la comunicación con empresas,³ sociedad y tecnologías de la información es segura, se tendría la confianza para realizar actividades comerciales y de comunicación con entidades gubernamentales a través de las TIC.

2. Alejandra Naser, coord., *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental*, (Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021), 174.

3. Aviso por el cual se dan a conocer y se someten a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación; Estados Unidos Mexicanos; *Diario Oficial de la Federación*, 10/08/2017; [citado el 02 de marzo, 2022].

Cuando se habla de la protección de datos de carácter personal en México, también se tiene que hablar de la existencia de la firma del Convenio 108 del Consejo de Europa para la protección de datos de carácter personal, del cual México forma parte, pero que no ha ratificado. Lo anterior trae como consecuencia que los datos personales y transfronterizos sean poco confiables. Una vez que se realice la homologación del Convenio 108 del Consejo de Europa, los usuarios tendrán plena confianza en sus datos. De esta manera, es la gobernanza digital la que, a través de los medios digitales, debe intervenir para promover la ratificación pendiente de dicha homologación para que la privacidad e intimidad de los ciudadanos, empresarios y menores sea protegida.

La gobernanza digital

La gobernanza digital es aquella que optimiza la relación con otras entidades con ayuda de las TIC, puesto que el objetivo de estas es abrir la comunicación entre la población y el sector empresarial para fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad. Es importante destacar que existirá mayor número de servicios, productos y simplificación administrativa con una regulación en la que se creen procesos internos eficientes con seguridad. Por tanto, también son necesarios los servicios digitales de confianza.

México es considerado un país inseguro con profundas desigualdades sociales, desempleo, recesión mundial, pobreza, y escasas oportunidades laborales.⁴ Entonces, si se enuncia la inseguridad que hay en la red, se puede constatar que, al regular la digitalización segura en las instituciones, se tendrán servicios más eficientes y confiables.

4. Instituto Nacional De Estadística y Geografía [INEGI]; “Censo de población y vivienda”, 2020.

Cabe mencionar que actualmente ya existe una Ley Federal De Protección De Datos En Posesión De Los Particulares (LFPDPPP), pero eso no ha evitado que sigan existiendo *hackers* en las cuentas personales, robo de identidad, infiltraciones en las bases de datos y mal uso de tarjetas de crédito o de débito. Asimismo, frecuentemente, se encuentran páginas de agua, es decir, páginas falsas. Entonces, la pregunta pertinente es por qué pasa esto si en Internet existe tecnología que regule, con una serie de reglas, el buen funcionamiento y el cumplimiento de una democracia libre que respalde los derechos y obligaciones que se tienen como ciudadano digital.

Cuando se habla de gobernanza, se alude por igual a la democracia que existe en las comunicaciones y en la sociedad. Entre todos se puede trabajar y colaborar de manera participativa y productiva. El término gobernanza se remonta a la década de los años noventa, cuando el Estado interviene para gobernar en conjunto con la sociedad civil y las empresas en forma eficaz y eficiente. Este término es reconocido dentro de la globalización y surgió por primera vez en 1989, después de la caída del muro de Berlín.⁵ Cabe mencionar que, para que siga existiendo una gobernanza confiable, se requiere la participación de todos con un acceso seguro mediante las interconexiones.

La democracia digital

El uso de las TIC sucede cuando la ciudadanía crea espacio y contribuye con un sistema democrático en el que hay una reflexión social tanto para ella como para los gobernantes. Además, su uso permite a la población, a través de las redes sociales, acercarse a las votaciones electorales, conocer quiénes son los candidatos y cómo participar y,

5. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, “De lo viejo que no acaba de morir y lo nuevo que no acaba de nacer. Reflexiones sobre el ordenamiento mundial a 30 años de la caída del Muro de Berlín”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65, núm. 238 (2020).

sobre todo, conocer las divergencias de los diferentes partidos políticos y saber cuáles son sus propuestas.

Dentro de la estructura gubernamental administrativa, existen por igual organismos públicos autónomos que gestionan y administran las elecciones y los debates. Estos organismos supervisan y vigilan que se lleven a cabo de forma legal e imparcial. Además, buscan que las controversias entre los partidos políticos, candidatos o ciudadanos se resuelvan conforme al derecho.

Se entiende que la democracia no significa únicamente participar en las actividades de un partido político, sino también votar en las elecciones y que estas se realicen de acuerdo con los tiempos señalados por la ley. Asimismo, es la participación de las fuerzas políticas de oposición en el Poder Legislativo que representan la voz en el Congreso de la Unión o en los Congresos locales y que protegen sus intereses mediante leyes y acuerdos políticos a través de las TIC:

La democracia para Ferrajoli es un paradigma en virtud del cual los titulares de los derechos constitucionalmente establecidos, [...] se les priva de la disponibilidad de los propios derechos [...] la rigidez de las normas constitucionales con las que se establecen los derechos fundamentales los sustrae a la autonomía política ejercida mediante el voto y la elección de representantes.⁶

De lo anterior, se entiende que deben crearse mejores condiciones para una democracia en la que se involucre al sector social para la toma de decisiones. Para ello, sirven y se emplean herramientas de instancias efectivas de participación como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias. Es necesario reivindicar el principio que afirma que el gobierno es quien ordena y los ciudadanos deben obedecer. Cuando

6. Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (Madrid: Trotta, 1999), 349.

lo óptimo sería crear una sociedad que ella misma se ordene o se obedezca a sí misma. La finalidad de las políticas públicas, así como de los programas que se aplican de forma general, es resolver los problemas comunes de la población. Por su parte, el gobierno es el que trabaja en beneficio del pueblo, así como de su representación.

La democracia como sistema político busca generar mejores condiciones de vida para toda la población, pero para ello también es necesario que las instituciones, la ciudadanía y las autoridades conozcan y respeten las leyes. A su vez, la finalidad de las leyes es normar y regular las relaciones y las actividades realizadas en el seno de la sociedad.

Alan Touraine, en su texto “¿Qué es la democracia?”, señala que el Estado es un sistema político, así como la sociedad civil, al tiempo que concibe a una ciudadanía multicultural y a la ciencia política contemporánea.⁷ A fin de impedir la aparición de Estados totalitarios y autoritarios que atenten contra la democracia, el autor recuerda que ha sucedido, en nombre de supuestos revolucionarios, la institución de sociedades fuertemente represivas. Bajo esta perspectiva, las revoluciones no democratizan a las sociedades, por lo contrario, suelen destruir a las disidencias para imponer ciertas perspectivas de la realidad.

Touraine declara un abierto rechazo a los Estados totalitarios y autoritarios, al tiempo que se opone a que los estados se conviertan en reguladores del tipo gerencial de empresas transnacionales. Lo anterior porque considera que ello es también un atentado contra la democracia. Para el autor, el sistema democrático es el idóneo para imponerle límites al Estado y para fortalecer un sistema político que produzca un espacio público de mediación con la sociedad civil.

De este análisis se desprende que el Estado debe tener autonomía, así como un sistema político. Lo anterior no implica que el Estado devenga en un organismo completamente autónomo, sino

7. Alain Touraine, “¿Qué es la Democracia?”, en *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (Madrid: Siglo XXI, 1999), 50.

que sea el sistema político que proteja a las minorías y les dé el reconocimiento a los partidos políticos. Con ello, se podrá evitar que el Estado sea el responsable total y que tenga un vínculo con la sociedad civil, dado que ambos trabajarían en busca de la democracia.

Robert Dahl, por su parte, menciona que los países democráticos no tienen conflictos y habla sobre las intervenciones norteamericanas en diversos países latinoamericanos para refutar esta tesis. Tal vez sería más apropiado señalar que no hay guerra entre potencias democráticas, ya que sus intereses se encuentran bien resguardados.⁸

En este punto es conveniente citar el análisis de Bobbio, miembro de la revista chilena *Ciudad Política*, quien menciona las dificultades que ha sorteado la democracia desde sus inicios y habla respecto de sus principios originarios de cara a las vicisitudes de la realidad. Así, se ha tenido que adaptar a las circunstancias culminando en un tipo de democracia centrífuga y policéntrica; pluralista y competitiva. Bobbio señala con esto, más que el anhelo de una democracia ideal, los caminos para ampliarla y mejorarla. Tomando en consideración lo anterior, la democracia se traduce en el ejercicio del derecho de los ciudadanos.

Ferrajoli⁹ alude que los derechos garantes quedaron atrás y prevalecen los derechos fundamentales, ya que se configuran como una garantía de intereses porque son universales, como la vida, la libertad y la subsistencia, todas estas son decisiones del libre mercado; de tal forma que el uso de internet es un desarrollo tecnológico que va más allá del avance mismo de las legislaciones en general. En consecuencia, las leyes son las que se tienen que adaptar a la tecnología que va en crecimiento en una forma acelerada. Cabe mencionar que estos derechos son inalienables y que tutelan todo pacto constitucional, debido a esto, los derechos fundamentales son aquellos que deben ser protegidos por el Estado.

8. Robert Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos* (Madrid: Taurus, 1999).

9. Luigi Ferrajoli, *Derechos y Garantías: La ley del más débil* (España: Trotta, 1999), 50.

Para luchar por una democracia en todos los ámbitos, es necesario hacerlo a través de los medios electrónicos a fin de que el gobierno y los ciudadanos participen en la conciencia de protección de datos personales, redes sociales y todo tipo de comunicación. Se reitera que la democracia, conforme el significado originario y etimológico, se define como *demos* —pueblo— y *cratos* —poder—: el poder del pueblo. La democracia es una forma de gobierno y de organización. Es el poder político por medio del cual el pueblo tiene un carácter decisivo y no solo es el objeto de gobierno.¹⁰

La igualdad es un derecho humano que significa que todos tienen la misma facultad para expresar ideas y contar con acceso a la información, por ejemplo, a través de la conexión a internet. Esta democracia digital está interconectada con los datos personales, las ideas, y participaciones políticas. Un ejemplo se puede encontrar en el correo electrónico, que es en muchas ocasiones un dato personal, porque nos identifica con nuestro nombre, lugar de trabajo, país, etcétera.

En la Carta Magna, el artículo 6.º estipula que: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación”. Por igual, en el artículo 7.º del mismo ordenamiento jurídico, se alude a que “es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho impreso [...] o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones”.¹¹

Los artículos que preceden establecen la libertad de las ideas en la información que transcurre en el medio electrónico. El artículo

10. Luis Salazar y Luis José Woldenberg, *Principios y valores de la Democracia* (CDMX: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática del Instituto Federal Electoral, 1995), 15.

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], artículo 6.º y 7.º (México: *Diario Oficial de la Federación*, 1917).

7.º establece que las ideas impresas son libres de expresión sin ser censuradas. Es por eso que desde el concepto literal “poder popular”, la propuesta como académicos debe ser establecer políticas públicas para garantizar un trabajo en conjunto con el Estado, los ciudadanos, las empresas y las TIC, y de esa manera promover la participación política de una forma segura.

La ciudadanía y participación política

Antes de entrar de lleno en el presente apartado cabe hacer mención que el término ciudadano no designaba al que vivía en la ciudad, sino al que se aproximaba a las ciudades-Estado de la antigüedad clásica, la griega. Asimismo, en las ciudades-Estado de la antigüedad clásica, el término ciudadano tampoco aludía al que tenía capacidad de gobierno; sino que se usaba el vocablo *civitas*, que significa ciudadanía y, por consecuencia, se refiere a todos los derechos que tenían los ciudadanos para realizar funciones legislativas y judiciales. De igual manera, estos poderes les otorgaba la oportunidad para ejercer un cargo público. Luigi Ferrajoli refiere sobre la definición de ciudadanía de T. H. Marshall “que es un *status* atribuido a quienes son miembros de pleno derecho de una determinada comunidad y hablamos de derechos políticos como todos los ciudadanos que habitan en una comunidad y que se vinculan a una soberanía del Estado”.¹²

En México se debe velar por una ciudadanía democrática, con participación política, y, con mayor razón, se debe velar por un gobierno que proteja a los menores, los adultos mayores, los ciudadanos, las asociaciones civiles, las empresas y todos aquellos que tengan comunicación con el gobierno a través de las TIC confiables. T. H. Marshall señala que, en una sociedad, los derechos y obligaciones son iguales y, en ese mismo contexto, Alan Touraine explica que “la ciudadanía no es la

12. Ferrajoli, *Derechos y Garantías*, 98.

nacionalidad, toda vez que en la primera nos permite participar en el poder político, y la segunda nos crea una solidaridad con el país en cuanto a los deberes, y la ciudadanía nos da derechos”.¹³

Michael Walzer señala que existe la teoría de la pertenencia política, en la cual el individuo por ser ciudadano, o si cuenta con la ciudadanía, tiene la obligación de vivir para el Estado,¹⁴ toda vez que ello crea una conciencia de pertenencia. Dicha percepción surgió durante la Revolución francesa, pues estaba antes que nada ligada a la voluntad, cuando Luis XVI en la Toma de la Bastilla tenía al pueblo en un régimen de sometimiento.¹⁵ El pueblo se liberó y creó un antecedente de libertad en sociedades modernas occidentales gracias al reconocimiento de la ciudadanía.

Por otro lado, actualmente, toda la comunicación se obtiene más rápido por los medios electrónicos; los mismos periódicos, los bancos, los juegos electrónicos, las noticias, y las redes sociales están disponibles en el teléfono móvil. Por esto mismo, la participación política también se puede realizar por medio de las TIC, a través de canales de comunicación que se utilicen como una herramienta y no generen a la ciudadanía una sensación de acecho por parte de estructuras gubernamentales que buscan obtener un voto más. Si el ciudadano contara con una amplísima gama de canales y medios de participación, sería mucho más fácil atribuirle proporcionalmente un mayor nivel de participación.

Las Políticas Públicas Digitales

En primer lugar, se definen las políticas públicas como la disciplina de la ciencia política que estudia la acción de las autoridades en la

13. Touraine, *¿Qué es la Democracia?*, 104.

14. Michael Waltzer, *Obediencia y desobediencia civil en una democracia* (Buenos Aires: EDISAR, 2007), 145.

15. Touraine, 99-100.

sociedad. Aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como el derecho, la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. Por lo tanto, es loable perseguir y conservar las características de la mejor investigación en políticas públicas para orientarse hacia los problemas reales y su solución, además de blindarse ante los estériles juegos de salón académicos.¹⁶

De lo anterior, se desprenden políticas públicas digitales para proponer la protección de los datos personales en posesión de los particulares, la privacidad y la intimidad de los mismos, ya que forman parte de una planeación en los Tratados y en la Unión Europea para beneficio de nuestra nación.

En un Estado de Derecho, se deben contemplar: los planes anuales o quinquenales; el crecimiento social; la expansión económica en telecomunicaciones; la administración pública; la cohesión social tratándose de Tratados y Principios internacionales; así como la creación de políticas públicas en materia de educación, salud, seguridad pública, infraestructura, energía, agricultura y telecomunicaciones. Dichas políticas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública, como se alude en la seguridad pública.¹⁷

Al reconocer al Ejecutivo como el centro de poder político, se puede considerar como una estructura de poder, en la cual los mecanismos de participación pueden variar. Esta participación política es un fenómeno social, el cual ha ejercido una influencia mayor en la red, es decir, en el mundo cibernético. Por tal motivo, se debe mencionar el surgimiento del derecho que ha regulado a la informática vinculada a la protección de los datos personales.¹⁸

Asimismo, las organizaciones de ventas en línea, que se encargan de tener datos personales como direcciones de correos electrónicos, teléfonos particulares, direcciones de domicilios, etc., tuvieron

16. Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio", en *El estudio de las Políticas Públicas* (México: Porrúa, 2007), 181.

17. Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas*, 181

18. Aguilar Villanueva, 181.

como consecuencia el surgimiento de la ley de protección de datos personales. Sin embargo, esta no se ha consolidado en la protección de la privacidad e intimidad, por tal motivo existe el riesgo de los datos transfronterizos. En consecuencia, si como país no se regula la información personal, la Unión Europea seguirá teniendo restricciones en cuanto a nuestra legislación.

El derecho a la privacidad es totalmente diferente a la protección de datos: el primero refiere al derecho inglés; y el segundo, al derecho civil. En consecuencia, la privacidad, así como los datos personales, son derechos fundamentales y son reconocidos como derechos constitucionales en los países en desarrollo. Por lo anterior, es trascendente, en todo momento, proteger la información de los ciudadanos y de las empresas con la gobernanza digital.

Por consiguiente, los datos personales tienen esas lagunas de aplicación. Debido a que sí existe en México quien proteja estos datos, se debe de cuestionar ¿por qué no se aplica la ley de protección de datos personales en posesión de los particulares? y ¿por qué continúa la usurpación de personalidad, *hackeos* e intervenciones en celulares de números desconocidos?

A continuación, se hará referencia a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que se encuentra vigente.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP)

De acuerdo con la ley mexicana, en el apartado que versa sobre la finalidad, los sujetos obligados y la precisión de términos; se resalta el artículo sobre legitimidad: “Artículo 1.º Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho

que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados”.¹⁹

De igual manera, en el artículo 6.º se describe que se debe considerar a la información como confidencial, así como reconocer el derecho a la información y sus límites en cuanto se hable de bienes tutelados; y se requiere en su aplicación un equilibrio que no afecte el ejercicio del derecho a la información de bienes y valores constitucionales como derecho humano con carácter absoluto, por lo que este deberá plantearse en equilibrio.²⁰

Sí se protegen los datos en México, pero no en su totalidad. Es importante considerar que la vida privada de las personas requiere armonía y que el ejercicio efectivo del derecho a la información no afecte a la persona, sus bienes o sus valores. Por lo anterior, la protección de los datos personales se reconoce como un derecho humano por tener un carácter absoluto. Para definir quiénes son los sujetos regulados, de acuerdo con en el artículo 7.º, el cual protege a los menores de engaño, se establece que “por regla general no podrán tratarse datos personales sensibles, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de su titular o en su defecto [...] el interés superior de la niña, el niño y el adolescente, en términos de las disposiciones legales aplicables”.²¹

En consecuencia, se debe proteger a los menores en cuanto a sus datos dentro de la red. Por esto mismo, la LFPDPPP contempla la posibilidad de definir políticas públicas:

Artículo 12. Además de los objetivos previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Sistema Nacional tendrá como objetivo diseñar, ejecutar y evaluar un Programa Nacional de

19. Ley federal de protección de datos personales en posesión de los particulares [LFPDPPP], art. 1.º (México: *Diario Oficial de la Federación*, 2010).

20. Tesis[A]: 10a. P. II/2019 (10ª.), Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 74, tomo I, enero de 2020, p. 561. Reg. IUS 2021411.

21. LFPDPPP, art. 7.º.

Protección de Datos Personales que defina la política pública y establezca, como mínimo, objetivos, estrategias, acciones y metas.²²

Ahora bien, para saber qué es un dato sensible, se debe recurrir al artículo 21 de la ley LFPDPP, que a la letra dice que “tratándose de datos personales sensibles el responsable deberá obtener el consentimiento expreso y por escrito del titular para su tratamiento, a través de su firma autógrafa, firma electrónica o cualquier mecanismo de autenticación que al efecto se establezca”.²³

La persona física es considerada como un “dato personal” y por tal circunstancia se encuentra sujeto a publicidad y a que se respete, por lo cual es necesario que la persona otorgue un permiso como parte de una licitación pública por parte del Estado. Por ello, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI) indica que no podrán tratarse los datos personales salvo con el consentimiento del titular.

En virtud de lo anterior, cabe mencionar que la ley LFPDPP en México protege los datos personales y, también, menciona la protección a los menores. Sin embargo, todavía no se respeta la intimidad ni la privacidad de los ciudadanos en general o de la información delicada de las empresas. Por tal motivo, se hace el presente análisis para que el gobierno mexicano tome en consideración la ratificación de la firma del Convenio 108 para homologar los datos transfronterizos y que estos se respeten como un derecho humano.

Los derechos y obligaciones digitales

En la sociedad contemporánea, se tiene la necesidad de regular los datos que se encuentran en la red. Muchas direcciones de internet

22. LFPDPP, art. 12.

23. Tesis [A]: I.60.A.20 A. (10ª.), Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, libro 2, tomo v, junio de 2021, pp. 4960, Reg. IUS 2023247.

no son fijas y, por lo tanto, no tienen la identificación adecuada de su URL; en su lugar llega una red dinámica.²⁴ Consecuentemente a esto, se debe garantizar una sociedad digital con derechos y obligaciones equitativas; una sociedad en la que se respete la seguridad digital como un derecho y existan obligaciones como el respeto a los usuarios. Esto generaría confianza en el ciudadano y el empresario cuando hagan uso de las TIC.

Es importante mencionar que la diversidad de los ciudadanos es base fundamental para los derechos humanos, y para ello se exponen los derechos y obligaciones digitales como parte de la propuesta del pacto mundial para el respeto de los usuarios en la red.²⁵

Tabla 1. Derechos digitales y obligaciones digitales	
Derechos digitales	Obligaciones digitales
Derecho a la seguridad digital. Que las migraciones de datos sean seguras en intercambios transfronterizos. Ejemplo: Cumbre de Cooperación Internacional 2023. EUA, Canadá y México. ²⁶	Respeto hacia los usuarios. Toda persona merece respeto, no importa raza, estado civil, religión o condición social. Evitar los comentarios ofensivos y obscenos.
Es un derecho humano. La libre expresión entre particulares y el Estado, siempre y cuando sea con respeto.	Honestidad para crear y generar confianza. En todos los sectores se crea la confianza para mayor rendimiento en el trabajo.
Derecho a la neutralidad internacional. En las empresas los proveedores de servicios deberán ser transparentes en sus productos.	Tolerancia y diversidad hacia los demás. Como una virtud del ser humano.
La actualización de datos. Poder actualizarlos.	Generosidad y cooperación. Tratándose de conocimiento colaborativo.

24. Es un Internet Protocolo (IP) con dirección electrónica que cambia constantemente.

25. “¿Qué son los derechos digitales y cuál es su relación con los ODS?”, *Sitio web de Pacto Mundial Red Española*, consultado el 2 de marzo, 2022.

26. Secretaría de Economía, “Comercio Exterior, Países con Tratados y Acuerdos firmados con México”, *Secretaría Económica* (blog), sitio web de Gobierno de México, octubre 6, 2023.

Tabla 1. Derechos digitales y obligaciones digitales	
Derechos digitales	Obligaciones digitales
Derecho al olvido y búsqueda en internet. Dar datos inexactos si falleció la persona.	Responsabilidad de las acciones. Ser responsable de todas las reacciones generadas y producidas por el usuario.
Derecho a la protección de datos de los menores. Si tienen menos de 14 años contar con un representante.	Autonomía para que cada usuario tenga la libertad de navegar y cultivar su aprendizaje en la sociedad de la información y posteriormente en la sociedad del conocimiento.²⁷ Fomentar la libertad de navegación en internet.
Derechos laborales: Privacidad	
Derecho a la portabilidad. Usuarios pueden recibir y emitir contenidos.	Autonomía para que cada usuario tenga la libertad de navegar y cultivar su aprendizaje en la sociedad de la información.²⁸
Derecho a la negociación colectiva. Tratándose de convenios colectivos.	

Tab. 6.1: Derechos digitales y obligaciones digitales. Fuente: Elaboración propia con información del Pacto mundial Red Española y tratados del Gobierno de México, 2023.

La Homologación de Datos en el Gobierno Digital

Se habla de la homologación de la LFDDPPP con la ley europea, porque no se aplica la privacidad en la protección de datos.

En relación con lo anterior, desde el 25 de mayo del 2018 ha existido un sinnúmero de cambios en diversos países del mundo como Andorra, Suiza, Israel, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Canadá, Argentina, Uruguay y, recientemente, Brasil; dichos cambios relacionados con la homologación de sus leyes de acuerdo a la normativa europea.

27. Artemi Rallo Lombarte, “Una nueva generación de derechos digitales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 187 (2020).

28. Libertad en internet de circulación de datos.

Lo que se propone es la ratificación del Convenio 108²⁹ para México a través de la representación gubernamental. La convención 108 surge desde 1981, como primer instrumento en la protección de datos. El 8 de noviembre de 2021 se firmó el protocolo adicional en Strasburgo; en 2013 se hizo la adhesión del primer Estado no europeo: Uruguay; y en 2018 se adoptó el protocolo, sanciones y procedimientos de procesos número 223, a partir de entonces, se han incorporado a la convención 55 Estados y 25 observadores, la cual es el único instrumento multilateral jurídicamente vinculante con dos objetivos: a) la libre circulación de los datos y b) el respeto por la dignidad humana.

El cuestionamiento es: ¿por qué en México no se aplica esa normativa para tener seguridad en los datos? Se requeriría cumplir con el artículo 45 de la Regulación 2016/79, y para esto es necesario que los representantes de la Unión Europea lo aprueben. La LFPDPPP únicamente protege los datos, es decir, no protege la privacidad ni al usuario o, sencillamente, no se aplica y se siguen infiltrando datos que no se han autorizado.

Lo anterior, trae como consecuencia que las empresas y los ciudadanos, aun haciendo uso de la tecnología y con protección de ley en México, no sean protegidos. Esto seguirá creando desconfianza para las negociaciones y en las autoridades. Por tal motivo, será necesario una homologación de datos, un sistema de calidad, sistemas de seguridad propios y mejoras continuas en los sistemas de calidad.

Reflexiones finales

La gobernanza digital es una interconexión útil en el avance tecnológico, toda vez que facilita la comunicación entre las empresas,

29. Consejo Europeo, *Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal* (Estrasburgo: Serie de Tratados Europeos 108, 28.I.1981).

los ciudadanos y las TIC. Es necesario que todos los ciudadanos tengan el derecho a la privacidad e intimidad a través de un sistema democrático dentro de la infraestructura de Internet. Esto permitirá la participación política a través de una política pública, lo que será un derecho democrático y ciudadano.

Mediante la gobernanza digital y la planeación de políticas públicas, se obtendrá una gobernanza confiable. Ahora bien, corresponde al Estado y a la ciudadanía participar en las TIC, ya que la gobernanza digital permite tener comunicación entre el gobernante y el gobernado; esto permitirá conocer más ampliamente la participación ciudadana de forma transparente. Es fundamental crear conciencia para uno mismo y para los demás a través de los medios electrónicos. Asimismo, se espera que se puedan ejercer los derechos y obligaciones digitales, así como la homologación del Convenio 108 de Europa para tener datos transfronterizos confiables.

El Convenio 108 garantiza como derecho humano los datos personales transfronterizos confiables, y para que este tenga validez y sea reconocido por la Unión Europea debe estar firmado y ratificado, lo cual se ha omitido hasta el momento.

Para lograr lo anterior, en el Convenio 108 se enuncia el hecho de una homologación de la LFPDPPP con la de la Unión Europea. Incluso, resulta esencial que además de ser firmado se debe ratificar, para tener la confianza en las autoridades a quienes entregamos nuestros datos personales. Es importante que se consulte a los ciudadanos; que se respete a los menores de edad; que haya controles de seguridad en las empresas; que se respete la intimidad; que se cumplan nuestros derechos y obligaciones digitales. En tanto, que se regularice lo propuesto, es decir, las empresas seguirán contando con sus sistemas de seguridad, tratándose de datos y de virus, porque la información puede traer como consecuencia pérdidas económicas, ya que la información es poder. El cuidado de los datos no corresponde solo a las empresas, sino que es una

labor de todos. En conclusión, es gracias a la tecnología que se tiene una gobernanza digital, pero se debe seguir trabajando para tener un gobierno seguro en las TIC, en conjunto con la ciudadanía y las empresas.

Fuentes de investigación

- Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio”. En *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa, 2007.
- Ascher, William. “La evolución de las ciencias políticas: comprender el surgimiento y evitar la caída”. Traducido por Jonathan Molinet. En *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Pourrúa, 2007.
- Castillo del Valle, Alberto Del. *Derecho Electoral Mexicano*. 1ª edición. México: CENUA, 2003.
- Consejo Europeo. *Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal*. Estrasburgo: Serie de Tratados Europeos 108, 28.I.1981.
- Dahl, Robert. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. España: Editorial Trotta, 1999.
- Ferrajoli, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Censo de población y vivienda”, 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.
- Naciones Unidas de los Derechos Humanos. “Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos”. *Sitio web de Naciones Unidas*. Consultado el 2 de marzo, 2022. <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>.
- Naser, Alejandra, coord. *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental*. Santiago de Chile: CEPAL, 2021.
- Pacto mundial Red Española, “¿Qué son los derechos digitales y cuáles su relación con los ODS?”. *Sitio web de Pacto Mundial Red Española*. Consultado el 02 de marzo, 2022. <https://www.pactomundial.org/noticia/que-son-los-derechos-digitales-y-cual-es-su-relacion-con-los-ods/>.
- Rallo Lombarte, Artemi. “Una nueva generación de derechos digitales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 187 (2020). <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.04>.

- Salazar, Luis y Luis José Woldenberg. *Principios y valores de la Democracia*. CDMX: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática del Instituto Federal Electoral, 1995.
- Secretaría de Economía. “Comercio Exterior, Países con tratados y Acuerdos firmados con México”. *Secretaría Económica* (blog), sitio web de Gobierno de México, 6 de octubre, 2023. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>.
- Touraine, Alan. “¿Qué es la Democracia?”. En *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- Waltzer, Michael. *Obediencia y desobediencia civil en una democracia*. Buenos Aires: EDISAR, 2007.
- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety. “De lo viejo que no acaba de morir y lo nuevo que no acaba de nacer. Reflexiones sobre el ordenamiento mundial a 30 años de la caída del Muro de Berlín”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65, núm. 238 (2020). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.238.71980>.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. México: *Diario Oficial de la Federación*, 1917.
- Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, Secretaría de Gobernación; Estados Unidos Mexicanos; *Diario Oficial de la Federación*, 10/08/2017; [citado el 02 de marzo, 2022]. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493421&fecha=10/08/2017.

Jurisprudencia

Tesis [A]: P. II/2019 (10a.), Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, tomo I, enero 2020, p. 561. Reg. IUS 2021411.

Tesis [A]: TCC, I.60.A.20 A (10a.), Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, tomo V, junio de 2021, p. 4960. Reg. IUS 2023247.

*Aspectos clave para la gobernanza
en el México contemporáneo*

fue arbitrado bajo el sistema de pares ciegos
y se editó en El Colegio de Morelos:

Av. Morelos sur 154, esq. Amates,
col. Las Palmas, Cuernavaca,
Morelos, México.

+ 52 777 318 0126 | + 52 777 318 0127

www.elcolegiodemorelos.edu.mx

Para su creación se usó la familia tipográfica

Minion Pro de Robert Slimbach