

Sistema político morelense: cambios y continuidades



KAREN RAMÍREZ Y TATIANA VALDEZ
COORDINADORAS



El Colegio
del Estado
de Hidalgo
Saber para construir

EL
COLEGIO
DE MORELOS
ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO
EDITORIAL

Sistema político morelense: cambios y continuidades

Karen Ramírez y Tatiana Valdez
Coordinadoras

Sistema político morelense: cambios y continuidades

1a edición

Obra arbitrada bajo el sistema de pares ciegos.

D.R. 2021 Karen Ramírez González

D.R. 2021 Tatiana Valdez Bubnova

D.R. 2021 El Colegio de Morelos

Avenida Morelos sur #154, esquina Amates, colonia Las Palmas,
C.P. 62050, Cuernavaca, Morelos, México, 777 318 0125

www.elcolegiodemorelos.edu.mx

ISBN impreso: 978-607-99382-6-0

ISBN ePub: 978-607-99382-7-7

D.R. 2021 El Colegio del Estado de Hidalgo

Parque Científico y Tecnológico, Edificio Tecnología,

Bulevar Circuito La Concepción #3, C.P. 42162, Exhacienda

de La Concepción, san Agustín Tlaxiaca, Hidalgo, 771 138 3079,

info@elcolegiodehidalgo.edu.mx

ISBN: 978-607-8082-26-1

Fe de erratas: Coedición con El Colegio de Morelos

Imagen de portada: Atlas eclesiástico de el Arzobispado de México de la Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico del Gobierno de España. Compartido bajo la licencia *Attribution 4.0 International* (CC BY 4.0) de *Creative Commons* y modificado para el diseño de la portada de este libro.

DIRECTORIO

Dr. Juan de Dios González Ibarra

Rector

Dr. Arturo Morales Salazar

Secretario General

Dra. Nereyda Salazar Galeana

Coordinadora Administrativa

Dra. Wendy Lucía Morales Prado

Coordinadora de Difusión

Lic. Uzziel Ismael Becerra Estrada

Coordinador de Docencia

Mtro. Ernesto Alonso Navarro

Diseño y formación

Lic. Norma Navarro Montes

Corrección de estilo



Registro ante la Cámara Nacional
de la Industria Editorial Mexicana: No. 3948

Índice



Introducción	7
Códices de Cuernavaca: Representación social y política territorial en la primera mitad del siglo XVI Tatiana Valdez Bubnova	11
Reconfiguración de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en Morelos a partir de la alternancia: 2000-2018 Fernando Cárdenas Cabello	35
Rupturas y continuidades de la disciplina partidista de los grupos parlamentarios del PRD y MORENA en el Congreso del estado de Morelos Karen Ramírez González	59
Gobierno abierto en México: Retos y perspectivas normativas en Morelos Luis Enrique Concepción Montiel	87
Monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos en las entidades federativas: Morelos, entre la mejora del desarrollo social y de las asignaciones presupuestarias orientadas a resultados Talina Merit Olvera Mejía	117
Transnacionalismo migrante en Morelos: Corrientes tradicionales, nuevas modalidades y dinámicas organizativas Edgar Manuel Castillo Flores	139
Narcoseries: Representación de valores y estilos de vida. Un análisis desde la percepción social de mujeres universitarias Jorge Aquino Ruiz	163



Introducción

El estudio de los sistemas políticos locales es un tema que escasamente ha sido abordado. Sobre todo, por la dificultad de identificar las variables que inciden en el desequilibrio y la incapacidad de los sistemas para responder frente a este problema. Con el objetivo de aportar evidencias en el caso morelense y para los fines de este libro, el análisis del sistema político se centra en el conflicto político y el desarrollo institucional. El primero, entendido como el proceso de rupturas y desacuerdos entre distintos grupos presentes en la historia local y, el segundo, como el grado de resolución de conflictos a través de negociaciones y consensos en los distintos niveles: en el sistema de partidos, en los poderes, en la esfera administrativa y social. En palabras de Michael Mann, lo anterior evidencia que el poder infraestructural es más desarrollado que el despótico e indica un crecimiento fructífero de la burocracia, en términos weberianos.

En las últimas dos décadas el institucionalismo está recobrando fuerza en los países donde la ciencia política está ampliamente desarrollada. Puesto que, se entiende que las instituciones no son un ente muerto ni un espacio físico que comprende leyes, sino también actores, disputas y procesos de negociación que transmiten valores a la sociedad mediante *outputs* de distintos tipos. De este modo, incide el entorno general, lo que se reconoce como retroalimentación que, de ser positiva, conduce al reforzamiento de los sistemas y, en caso contrario, deriva en oposiciones de diversa índole. Así, instituciones y sociedad se combinan en un binomio casi perfecto.

El capítulo primero “Códices de Cuernavaca: Representación social y política territorial en la primera mitad del siglo XVI” de Tatiana Valdez Bubnova, propone que las pinturas de tierras del grupo de documentos que se llaman *Códices del Marquesado del Valle II*, son expresiones materiales y vehículos transculturales de un sistema de representación social indígena, que fueron realizadas según el canon pictográfico acolhua. Este canon contaba con los recursos de representación para ser productivo en el nuevo contexto determinado por la política y la normatividad hispana y lo fue por más de una centuria, después de la conquista de México-Tenochtitlan.

La desintegración de la valoración de las representaciones sociales indígenas en el nuevo contexto colonial llevaría, en sus últimas fases, a la eliminación de la gráfica de tipo indígena como elemento legitimante de la posesión de la tierra en la Nueva España.

El capítulo segundo “Reconfiguración de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en Morelos a partir de la alternancia: 2000-2018” de Fernando Cárdenas Cabello, busca identificar la reconfiguración entre los poderes ejecutivo y legislativo en Morelos en los últimos tres sexenios, para mostrar cómo se ha transformado este aspecto fundamental del sistema político local del año 2000, cuando un candidato distinto al presentado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue electo gobernador.

Bajo la tesis de la división de poderes, cuya materialización es fundamental para la salud de cualquier sistema democrático, Fernando Cárdenas pretende ubicar las principales expresiones políticas partidistas presentes en cada legislatura trianual, para definir las principales formas de organización al interior de las seis diferentes legislaturas del periodo descrito, para finalmente identificar, en términos generales, como se verificó la relación legislativo-ejecutivo y en contraparte, observar las posturas que presentó el poder ejecutivo, en los periodos de las diferentes legislaturas.

El capítulo tercero “Rupturas y continuidades de la disciplina partidista de los grupos parlamentarios del PRD y MORENA en el Congreso del Estado de Morelos” de Karen Ramírez González, tiene como objeto de estudio el análisis de los grupos parlamentarios dominantes en el Congreso de Morelos: el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Regeneración Nacional (MORENA).

A partir de los grupos parlamentarios anteriormente citados, se indagaron los grados de disciplina partidista y de alineación con el proyecto político de la gubernatura del Estado. La investigación permitió conocer el impacto de ello en el desarrollo de proyectos legislativos y políticas concretas emanadas desde el Congreso local, así como los avances en cuanto a la profesionalización del mismo.

El capítulo cuarto “Gobierno abierto en México: Retos y perspectivas normativas en Morelos” de Luis Enrique Concepción Montiel, tiene un doble propósito, por una parte, identificar la significación del concepto de Gobierno Abierto en la normativa federal y en el estado de Morelos y, por otra, a partir de la legislación estatal, exponer los principales retos y perspectivas del Gobierno Abierto desde su dimensión de transparencia, acceso a la información y participación.

En este trabajo se sostiene la hipótesis de que, con la identificación de la normativa del Gobierno Abierto en el Estado de Morelos, se logrará establecer una mayor comprensión de los retos de las autoridades competentes en su implementación, así como el papel que juegan los ciudadanos en su concreción. Todo ello, con el propósito de identificar a lo largo de la investigación, los retos y las perspectivas del organismo garante en el cumplimiento de sus atribuciones.

El capítulo quinto “Monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos en las entidades federativas: Morelos, entre la mejora del desarrollo social y de las asignaciones presupuestarias orientadas a resultados” de Talina Merit Olvera Mejía, tiene

como objetivo analizar la adecuación y coherencia de las reformas y ajustes normativos, así como las atribuciones de los organismos con facultades en evaluación de políticas públicas en el estado de Morelos, para ubicar fortalezas y áreas de oportunidad en el aprovechamiento de la evaluación como herramienta para la mejora de las políticas públicas y, por ende, de la calidad de vida de población.

En este sentido, en Morelos se identifican dos vertientes en evaluación, una centrada en el desempeño de las políticas públicas en el ámbito social y otra enfocada en las asignaciones presupuestarias orientadas a resultados. Para el logro del objetivo se ha realizado un análisis documental mediante la normatividad y demás textos relativos al seguimiento y evaluación en Morelos, así como de los sitios web de los organismos con facultades en evaluación.

El capítulo sexto “Transnacionalismo migrante en Morelos: Corrientes tradicionales, nuevas modalidades y dinámicas organizativas” de Edgar Manuel Castillo Flores, analiza una amplia bibliografía que se ha enfocado en el estudio de la migración de mexicanos rumbo a Estados Unidos en las últimas décadas. Según el autor, en estas publicaciones, recientemente han aparecido elementos que describen la incorporación de nuevas regiones de origen y destino. O bien, el desarrollo de diversas formas de organización comunitaria basadas en el lugar de origen. A partir de 1990, la población morelense comenzó a experimentar un considerable flujo hacia Estados Unidos, que aumentó de forma considerable en la siguiente década. La gran magnitud de este flujo ubicó a Morelos como uno de los principales estados emisores de migrantes internacionales de México. Este texto pretende describir y analizar brevemente el contexto general sobre la dinámica migratoria internacional en el estado de Morelos.

El capítulo se compone de tres apartados: primero, se presenta un breve recuento sobre la perspectiva trasnacional en el estudio de las migraciones como marco de referencia teórica; segundo, se describe las principales características de la migración morelense a Estados Unidos y, tercero, se analiza su dinámica organizativa como uno de los elementos más característicos de los recientes movimientos migratorios.

El capítulo séptimo “Narcoseries: Representación de valores y estilos de vida. Un análisis desde la percepción social de mujeres universitarias” de Jorge Aquino Ruiz, analiza mediante un estudio de campo —tomando como objeto de análisis un grupo de estudiantes universitarias de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la UAEM, campus Cuernavaca— con un perfil profesional multidisciplinario, el nivel de arraigo social del narcotráfico en el Estado de Morelos a través de las plataformas en directo y los contenidos relacionados al narcomundo: las narcoseries.

En la investigación se explica que la narcocultura ha encontrado su arraigo en el imaginario colectivo a través de ciertas características: deseo aspiracional de supervivencia y la adjudicación de ciertos patrones culturales, entre otros. El hecho es que el mundo del narcotráfico ha trascendido la realidad. De acuerdo al trabajo de campo, se puede concluir que los jóvenes son proclives a identificarse con la narcocultura, gestando un número considerable de problemas sociales como consecuencia de la modificación de patrones de conducta basados en una simple moda.



Códices de Cuernavaca: Representación social y política territorial en la primera mitad del siglo XVI

Tatiana Valdez Bubnova*

Introducción

Situaciones sociales afectadas por la política territorial y el derecho del siglo XVI no-hispano motivaron la realización de un singular conjunto de pinturas de tierras¹ elaborados en la primera mitad de ese siglo. Actualmente, dicho conjunto es una fuente primaria para el estudio de un sistema de representación social indígena. Aunque existen diversas formas de aproximación a los estudios de las pictografías

* Doctora en Estudios Mesoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de El Colegio de Morelos. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

1 Pinturas de tierras es el término por el cual mediante las glosas escritas en castellano en los documentos del legajo correspondiente a nuestro *corpus* de estudio se nombra a cada uno de los 28 códices pictográficos coloniales que los constituyen. Por otra parte, como se sabe, se han elaborado muchas definiciones de códices, para nuestros propósitos, nosotros retomamos la definición de códices coloniales de Xavier Noguez, según la cual, se trata de libros o manuscritos novohispanos, elaborados por miembros de comunidades indígenas, pintados o escritos con un estilo gráfico indígena o tradicional y que pueden o no, integrar glosas escritas en caracteres latinos. Se trata de documentos que “hacen referencia, de manera primordial, a su propia cultura o su relación con la hispana”. Xavier Noguez, “Los códices coloniales del centro de México”, *Revista de la Universidad de México* 525-526 (1994): 5. También es necesario señalar que por pictografía en este estudio, se denomina a aquel documento en el cual se expresa contenido, por medio de un sistema indígena de comunicación gráfica que cuenta con la posibilidad de integrar tanto imágenes visuales, dirigidas a ser interpretadas como representaciones figurativas y jeroglíficos, que deben ser interpretados como logogramas o logogramas complementados por silabogramas.

de tradición mesoamericana,² el presente es un estudio dedicado a las pinturas de tierras mencionadas, en tanto que constituyen la expresión material y simbólica de un sistema indígena de representación social, manifiesto en un *corpus* de documentos interrelacionados entre sí por los motivos, la región y la época de su producción. Este *corpus* integraría rasgos de la tradición pictográfica acolhua,³ incorporada en un proceso histórico determinado, al *altépetl* indígena de Cuauhnáhuac y, más tarde, a los contextos en los cuales se ejerció la política territorial del Marquesado del Valle.

Las mencionadas expresiones materiales de un sistema indígena de representación social, fueron mediadoras en la transmisión de valores indígenas de significación que, en algunos contextos, se mantuvieron funcionalmente activos, pero incorporaron nuevos valores, siempre con base en los recursos formales y conceptuales de un sistema pictográfico indígena.

Documentos como las pinturas de tierras que nos ocupan, fungieron como transmisoras transculturales de información e instrumentos de legitimación en el contexto de una política territorial, por un periodo de tiempo. El contexto que hizo posible esa función fue el traslado de la institución medieval de usos y costumbres al territorio novohispano, posibilitando que, en algunos litigios por tierras, se integrara la imaginaria territorial generada por indígenas.

Los autores de las pinturas de tierras del *corpus*, pese a pertenecer a una etnia nahua-tlahuica, al parecer, se formarían en la tradición pictográfica acolhua,⁴ adaptada a los requerimientos de la etnia receptora, aún en tiempos anteriores al inicio de la colonización hispana. Tras la conquista liderada por Cortés, la pictografía de origen acolhua sería adaptada por sus portadores al ámbito legal novohispano, para cumplir con nuevos requerimientos contextuales.

2 Ignacio Gelb, *Historia de la escritura*, Madrid: Alianza Editorial, 1995. Hay, entre muchas otras, por ejemplo, la posibilidad de hacer aproximaciones a los códices coloniales de tipo estético, formal, estilístico y a la génesis de los documentos; también, son posibles las aproximaciones gramatológicas, es decir desde el estudio del sistema de escritura y de interpretación del contenido. En el caso de las pictografías que constituyen el *corpus* de la presente investigación, a la fecha, solo se han realizado aproximaciones paleográficas y descriptivas.

3 Acolhua es un gentilicio náhuatl que significa “el que procede de Acolhuacan”. El Acolhuacan fue un área político-cultural y un señorío indígena que, en los tiempos inmediatamente anteriores de la conquista hispánica estaba organizado en torno al *altépetl* de Tetzco, una de las tres cabeceras políticas de la Triple Alianza, en el momento de la conquista hispana.

4 Aunque más adelante se explica esta propuesta, es posible adelantar que los autores que construyen la información del INAFED, señalan que “[a]sí pues, los de Cuauhnahuac fueron derrotados en 1433 y volvieron a tributar, al igual que los de Xiutepe; al parecer, Cuauhnahuac le quedó como botín a Texcoco. Una vez en poder de la Triple Alianza, dos Señores de Cuauhnahuac contrajeron nupcias con dos hermanas de Acolmixtli, Señor de Tlatelolco. INAFED

El corpus

Las pinturas de tierras referidas son parte de una colección documental que lleva por nombre *Códices del Marquesado del Valle II* y se encuentra resguardada en el Archivo General de la Nación. En el año de 1997, la colección fue declarada por la UNESCO como *Memoria del Mundo*. De estos documentos, nuestro *corpus* de estudio consiste en 28 pinturas de tierras, que refieren a localidades que actualmente corresponden al estado de Morelos. Esas pinturas están glosadas en castellano y se acompañan por algunos folios escritos durante los litigios a los que corresponden las pinturas. El *corpus* fue fechado en varios días del mes de octubre del año 1549.⁵

Michel Oudijk señala que esas pinturas también se conocen por el nombre de *Códices indígenas de algunos pueblos del Marquesado del Valle, nos. 1-28* y que están pintadas sobre papel amate como soporte. Acerca de los estudios de estos documentos, el mismo autor señala que las:

[L]itogarfías a color y transcripciones de las glosas en español fueron publicados en *Códices indígenas* (1933 [1983]). Cada documento tiene un número y un título, pero los dibujos son a menudo distintos de los originales. Cline (1963a) proporciona un comentario general y datos de inventario. Caso (1963) interpreta el contenido pictográfico del No. 27 y Burland (1960) reproduce y comenta un detalle del No. 11. Meade de Ángulo (28/III/1988) reproduce siete láminas sin comentarios. *Joyas Documentales* (1998) el *Archivo General de la Nación* (1997) y Chanfón Olmos (1997) cada uno reproduce un folio. El texto del juicio que acompaña los documentos pictográficos ha sido publicado por Santiago Sánchez (2003) con buenas fotos a color no. 3052.31 no fue publicado.⁶

Lo aislado y parcial del estudio de Alfonso Caso es, sin lugar a dudas, un índice de la pertinencia de continuar con los estudios de este *corpus* documental.

La paleografía del legajo que integraba las pinturas del *corpus* fue realizada por Armando Santiago Sánchez⁷ y publicada por el Archivo General de la Nación.⁸ La edición integra las reproducciones de las pinturas del *corpus*⁹ y un estupendo, pero breve, comentario introductorio escrito por el paleógrafo, quien señaló algunos asuntos que actualmente pueden ser abordados de una manera más puntual, en provecho de una mayor comprensión de estos extraordinarios documentos. Aspectos de esto es lo que se desarrolla en adelante.

5 Armando Santiago Sánchez, *Códices del Marquesado del Valle de Oaxaca*, México: Archivo General de la Nación, 2003, p. 206.

6 Los *Códices del Marquesado del Valle II* tienen una entrada en la página web llamada Wiki Filología, del Instituto de Investigaciones Filológicas de la UNAM, dirigida por el Dr. Michel Oudijk, Wiki Filología.

7 Sánchez, *op. cit.*

8 En adelante AGN.

9 Por motivos de espacio, el presente estudio no incluye las reproducciones de las 28 pinturas del *corpus* de estudio. Se invita al lector a consultar las reproducciones fotográficas de las pinturas en la mencionada publicación de Santiago Sánchez.

Asuntos de la investigación

El siguiente estudio está dedicado a la argumentación acerca de dos asuntos:

1. Las 28 pinturas de tierras de los *Códices del Marquesado del Valle de Oaxaca* que se resguardan en el AGN, son un desarrollo pictográfico colonial temprano, cuyo contenido probablemente estaría expresado por medio de las prácticas acolhuas¹⁰ de representación gráfica del espacio y del territorio, mismas que se infiltrarían en poblaciones asentadas en territorios más al sur del Acolhuacan, ubicados en lo que actualmente es el estado de Morelos. Un propósito de este trabajo es señalar algunos rasgos útiles para un ulterior estudio diferencial y regional de las prácticas pictográficas coloniales.
2. Las soluciones gráficas mediante las cuales se relacionan figuras de diversos tipos y representaciones territoriales en el *corpus* de estudio, fueron los correlatos visuales y simbólicos de aspectos de un sistema de representación social indígena. Esos correlatos se usaron para ser presentados en forma de documentos requeridos por el sistema jurídico novohispano.¹¹ bajo el concepto de usos y costumbres, según el cual algunas tradiciones indígenas se integraron a la argumentación legal de corte peninsular.

Estas son las relaciones entre conceptos y acciones que se esbozarán en este capítulo.

10 Está en proceso una integración sistemática del conjunto de los rasgos de la pictografía indígena de tradición acolhua. Tatiana Valdez Bubnova, "Litigios entre sujetos y cabeceras y la elaboración del *Mapa de Coatlichan*", *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 41, 162 (2020): 231-266. Cabe agregar que de la integración de esos rasgos se ocupan varios autores, entre los cuales se encuentran Noguez y Lacadena. Xavier Noguez, "Los códices del Acolhuacan; Alfonso Lacadena García-Gallo, "Regional Scribal Traditions: Methodological Implications for the Decipherment of Nahuatl Writing", *The PARI Journal* VIII, 4 (2008): 1-22.

11 Según Bolio: "[l]os historiadores del derecho, identifican tres cuerpos jurídicos aplicados al territorio conquistado: el derecho castellano, el indiano y el consuetudinario indígena. El primero, fue legislado en Castilla, como resultado de un proceso histórico de conjunción de normas, instituciones y principios filosófico-jurídicos que rigieron la sociedad castellana durante el medioevo". Juan Pablo Bolio Ortiz, "Origen del juicio de residencia. El caso de Hernán Cortés", *Antropica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 5, 9 (2019): 216.

<https://antropica.com.mx/ojs2/index.php/AntropicaRCSH/article/view/180>

Punto de vista acerca del *corpus*

Representación social. En el caso de estudio que nos ocupa, es posible someter a prueba el potencial heurístico de la definición de representación social.¹² El último es un concepto de la psicología social que se ha definido de varias maneras, ya sea como una forma de actividad psíquica, una forma de pensamiento social o un *corpus* de conocimiento que se basa en el sentido común.¹³ Una realización de tal sistema se materializa en el ámbito de los pleitos por tierras emprendidos por indígenas en contra del marqués del Valle en 1549.

El sistema de representación pictográfica que prevalecía en el altépetl de Cuauhnáhuac a la llegada de los conquistadores liderados por Cortés, integraba convenciones para representar el espacio territorial y para referir a un sistema social jerárquico. Una combinación de estos últimos se dio en el contexto de los litigios por tierras.

Transculturalidad.¹⁴ Algunos elementos del mencionado sistema de representación social que integraba a determinados grupos sociales con su correspondiente acceso a la posesión de tierras,¹⁵ fueron expresados por medio de los recursos pictográficos, cuyas raíces se pierden en Mesoamérica, se cristalizaría en la región oriental del lago de Tetzoco, sería transmitida mediante movimientos poblacionales, que

12 Jean Claude Abric, teórico de la representación social, en quien se basa este capítulo define lo siguiente: "sí, como pensamos, las representaciones sociales desempeñan un papel fundamental en las prácticas y en la dinámica de las relaciones sociales, es porque responden a cuatro funciones esenciales:

1. Funciones de saber: permiten entender y explicar la realidad.
2. Funciones identitarias: definen la identidad y permiten la salvaguarda de la especificidad de los grupos.
3. Funciones de orientación: conducen los comportamientos y las prácticas.
4. Funciones justificadoras: permiten justificar a *posteriori* las posturas y los comportamientos". Jean Claude Abric, *Prácticas sociales y representaciones*, México: Ediciones Coyoacán, 2001, pp. 15-17. Por otra parte, en lo relativo a la función de las representaciones sociales, se recurrió a la obra de Denise Jodelet, quien escribe que "las representaciones sociales tienen, en general, tres funciones básicas: integración de la novedad, interpretación de la realidad y, orientación de las conductas. Denise Jodelet, "Representations sociales: domaines en expansion", *Les representations sociales*, París: PUF, 1989, pp. 34-44.

13 Según Abric, *op. cit.*, p. 14 y Serge Moscovici, *El psicoanálisis, su imagen y su público*, Buenos Aires: Huemul, 1979, p. 363.

14 Según el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität, "[f]ormulada por Wolfgang Welsch por primera vez en 1991 (2009: 2), este sociólogo alemán parte de la idea de que las culturas contemporáneas son marcadas por una diversidad de posibles identidades y entiende por transculturalidad un modelo de cultura permeable construido por múltiples entrelazamientos y penetraciones (2009: 5). La transculturalidad actúa tanto a nivel macro (en las culturas siendo híbridas en sí mismas) como micro (en los individuos)". Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität, *Conceptos*, 2021. https://www.lai.fuberlin.de/es/elearning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/lista6/transculturaciontransculturalidad.html#:~:text=El%20t%C3%A9rmino%20de%20transculturaci%C3%B3n%20fue,antropolog%C3%ADa%2C%20fundada%20por%20Bronislaw%20Malinowski

15 La concepción pictográfica del espacio, las convenciones para representar distintos grupos sociales indígenas y algunos árboles y plantas, entre otros elementos, serán descritos más adelante en este estudio.

permitieron que fuera nutrida por prácticas de representación social de los nativos del señorío de Cuauhnáhuac. La pictografía de tradición acolhua integraba un inventario de figuras y símbolos, además de los recursos para producir estos últimos. Por un periodo de tiempo, esa tradición permaneció como productiva y permitió elaborar y transmitir información, en un contexto transcultural del siglo XVI novohispano. En ese último, aspectos de distintas prácticas de representación social fueron complementarios entre sí, en procesos de legitimación de la posesión de tierras.

El *corpus* se elaboró para funcionar en el ámbito legal del Marquesado del Valle del siglo XVI, contenía aspectos de un sistema de representación social indígena, que fue auxiliar en procesos de legitimación de origen castellano. De manera parecida se conformaron otros documentos pictográficos de la época.

El *corpus* demostró haber sido una producción discursiva plurisemiótica,¹⁶ un espacio de materialización y un vehículo de elementos gráficos transculturales para valores culturales indígenas, en el contexto para el cual fue creado. Esos valores referían a un régimen indígena de posesión de la tierra, legitimado al interior del nuevo régimen político y legislativo novohispano que se desarrollaba en Cuernavaca, con fundamentos distintos a los establecidos por los tlahuicas.

Se acepta como hipótesis de trabajo que la significación de las representaciones sociales están determinadas por el contexto discursivo y por el contexto social.¹⁷ En nuestro caso, los contextos discursivos sucedieron en litigios, mientras que el contexto social de los últimos fue uno transcultural, al involucrar dos regímenes de posesión territorial, correspondientes a sendas culturas.

En términos de semiosis,¹⁸ tanto las representaciones sociales tlahuicas como las hispanas, se materializaron en objetos que, en determinados contextos, pueden funcionar como signos compuestos, como el legado que contenía el *corpus* de pinturas.

16 En tanto en las pinturas de tierras se combina la escritura en caracteres latinos y de la escritura indígena, así como imágenes figurativas y simbólicas de tipo indígena.

17 En esta investigación, se parte del modelo teórico de Abric, *op. cit.*, p. 14-15, según el cual “uno de los componentes fundamentales de la representación era su significación y ésta es determinada doblemente por el contexto”. Por el contexto discursivo, primeramente, es decir, por la naturaleza de las condiciones de producción del discurso, a partir del cual será formulada o descubierta una representación. En la medida en que, en la mayoría de los casos, son producciones discursivas que permiten entrar a las representaciones, es necesario analizar sus condiciones de producción y tener en cuenta que la representación recabada se produce en situación, para un auditorio, a quien pretende argumentar y convencer (Cfr. Grizeet, 1987) y que la significación de la representación social dependerá por lo menos en parte de las relaciones concretas que se verifican en el tiempo de una interacción (Cfr. Mugny y Carugati, 1985, 23). Por el contexto social en seguida, es decir, el contexto ideológico y, por otra, el lugar que el individuo o el grupo respectivo ocupa en el sistema social. Los elementos de una representación pueden ser activados o no en un contexto dado y tener contradicciones aparentes, los componentes “extraños” (Flament) de la representación, pueden estar ligados directamente a sus efectos de contexto. Es, precisamente, tomar en cuenta estos efectos lo que debería permitir descubrir el principio organizador de la representación ocultado por la imposición de un contexto particular.

18 La semiosis refiere a los procesos en los cuales se establece significación. Para los aspectos que atañen a una teoría general de la representación, recurrimos a la obra de Charles Sanders Peirce, *The Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Charlottesville: InteLex Corporation, 1994.

Ese legajo manifestaba el discurso unificador derivado del protocolo legal. En ese legajo pueden también encontrarse discursos subordinados, expresados por medio de imágenes icónico-figurativas y de símbolos alfabéticos, logosilábicos y de otros tipos.

Además de objetos como el antes descrito, las representaciones sociales de hispanos y tlahuicas también se materializarían en acciones que sucedieron en las distintas etapas de los litigios y que pueden ser descritas en los términos de signos validados en procesos de legitimación territorial de las comunidades participantes. Ambas comunidades se caracterizaron por contar con algunas prácticas de interpretación comunes, determinadas por la norma legislativa vigente.

La realización de la representación social se integró en procesos de semiosis, en los que conceptos basados en el sentido común, tales como el sentido social de los atributos visibles de la jerarquía social, transformados en pictogramas, fueron un fundamento o signo material, de un interpretante o imagen mental determinada por el signo material,¹⁹ que fue determinado por un protocolo legal. Esto, en un acto en el cual se aceptó que el fundamento correspondía a un estereotipo basado en el sentido común, que fue exportado por una comunidad indígena, a una exógena.

Los códigos del *corpus* fueron entonces el *representamen* que generó un interpretante que integraba aspectos de las relaciones sociales promovidas por la política territorial colonial, en una semiosis que involucró a las autoridades novohispanas, entre estos la figura de Cortés —el conquistador— y a los representantes de los indígenas afectados por despojos, pero también involucró ciertos valores sociales de ambos grupos. En los pleitos, ocurrió la legitimación de la imaginaria indígena, por las partes involucradas en los litigios, pero no necesariamente la devolución de las tierras involucradas y de otros bienes materiales comprometidos, según señala la documentación escrita en castellano y asociada al *corpus*.

Los tlahuicas de Cuauhnáhuac y la Triple Alianza

Como anteriormente hemos mencionado, las pinturas del *corpus* tienen rasgos²⁰ coherentes con las prácticas icónico-figurativas y simbólico-jeroglíficas acolhuas, y se postulan como manifestaciones de dicha tradición fuera del Acolhuacan. Estas prácticas estarían asimiladas al señorío de Cuauhnáhuac, desde antes de la conquista hispana, en el contexto que a continuación se describe.

19 Cfr. Charles S. Peirce, *Fundamento, objeto e interpretante*, Mariluz Restrepo [Trad.], 2003.

20 En otro lugar se describen algunos rasgos de la tradición gráfica acolhua: Valdez Bubnova, *op. cit.*, pp. 231-266.

Los nahua-tlahuicas fueron los fundadores del reino indígena, cuyo nombre se hispanizó como Cuernavaca,²¹ eran hablantes del náhuatl y se encontraban sometidos a la última alianza político-militar establecida entre tres señoríos en la cuenca de México.²² Aquellos nahuatlatos compartirían rasgos culturales con otros pueblos que hablaban la misma lengua y se asentaron en distintos momentos en el México central, tras varias oleadas de migración.²³ Esos migrantes con el tiempo, desarrollarían una relativa homogeneidad cultural, resultado de su prolongada interacción en la zona geográfica mencionada; una homogeneidad potenciada por una lengua y la memoria de un origen compartidos.²⁴ En concordancia con esta afirmación, esos tlahuicas referidos serían la etnia fundadora de, al menos, varias etapas constructivas de Teopanzolco, un sitio arqueológico posterior a la caída de Tula y anterior al florecimiento del reino de Cuauhnáhuac. En Teopanzolco se construyó un conglomerado arquitectónico monumental integrado por al menos 14 edificios religiosos, con su propio templo doble, de mayor antigüedad que el conocido Templo Mayor tenochca.²⁵ La dedicación de ese templo doble a Tlaloc y a Huitzilopochtli se considera que corresponde al momento de una influencia nahua-mexica en Teopanzolco, misma que daría inicio cerca del año 1430,²⁶ sin embargo, para el periodo del arribo de Cortés, ya se ha señalado que en Cuauhnáhuac hubo un dominio texcocano, es decir, para este caso, acolhua.

En concordancia con el entreveramiento territorial propio del centro de México y atestiguado en el periodo Colonial Temprano, el señorío tlahuica de Cuauhnáhuac tenía un gobernante mexica, pero estaba militarmente sometido a la Triple Alianza por

21 El arqueólogo M. Smith señala que, conquistada en 1520, "Cuauhnáhuac fue la última, y la más importante, de estas ciudades en ser dominada y probablemente este fue el momento en el que los españoles le cambiaron el nombre a "Cuernavaca". Michael E. Smith, "La época Posclásica en Morelos: surgimiento de los tlahuicas y xochimilcas", *Historia de Morelos. Tierra, gente, tiempos del Sur, tomo II, La arqueología en Morelos, Dinámicas sociales sobre las construcciones de la cultura material*, México: UAEM, 2018, p. 155.

22 *Ibid.*, p. 136.

23 Según Smith: "[L]a gente del centro de México tenía un pasado histórico común y compartían muchos elementos de la cultura, desde la lengua hasta la religión y patrones sociales. La interacción comercial y social entre regiones dentro del Altiplano central fue muy intensa", p. 146.

24 Hay polémica en torno al inicio de la llegada de gente de habla náhuatl, procedentes del norte, al centro de México, por ejemplo, el arqueólogo Smith sostiene que esto ocurriría hacia el año 1100, p. 133.

25 *Ibid.*, p. 137.

26 La fecha aproximada de la entrada de los mexicas procede de Smith, *op. cit.*, p. 135. Adicionalmente, es necesario agregar lo que publican los investigadores del INAH, en la página web del sitio de Xochicalco: "[L]os primeros pobladores de Teopanzolco posiblemente eran los Tlahuicas, como lo mencionan las fuentes escritas del siglo XVI. A la llegada de los mexicas que ocuparon esta región, se construyeron nuevos templos, palacios y casas habitación. Entre ellos sobresale un alto basamento, cuya cima había templos de Tláloc y Huitzilopochtli". Zona Arqueológica de Teopanzolco, 2020. Es posible consultar una breve descripción de la ocupación prehispánica del territorio que nos ocupa y de la dinámica de las migraciones ocurridas en este en Héctor Ávila Sánchez, *Aspectos históricos de la formación de regiones en el estado de Morelos*, Morelos: UNAM-CRIM, 2002, p. 23-26.

los acolhuas tetzcoanos.²⁷ La presencia de estos últimos sería el motivo por el cual los jeroglíficos²⁸ del *corpus* tendrían rasgos propiamente acolhuas,²⁹ pues estos desarrollaron una norma expresada en códices pictográficos, que gozaba de particular prestigio entre los pobladores del altiplano central.³⁰ Sin embargo, con seguridad, los topónimos y antropónimos escritos por medio de signos logográficos o logosilábicos en el *corpus*, serían legibles para cualquier nahuatlato de la primera mitad del siglo XVI, versado en la escritura jeroglífica de este tipo. Pero para sostener estas hipótesis, es necesario revisar el *corpus* jeroglífico desde un punto de vista gramatológico y comparativo, argumento que se desarrollará en otro estudio, pues excede los límites del presente.

Los rasgos procedentes del Acolhuacan³¹ también se manifestaron en la concepción de la imaginería pictográfica figurativa de las pinturas de tierras que nos ocupan, en las representaciones del espacio territorial, de sus poseedores y del estatus de estos últimos en la sociedad indígena. Entre los grafemas también se presentan números que se representan en un sistema indígena, pero la inclusión en la imaginería del *corpus* de medidas numéricas y valores monetarios, fueron con seguridad innovaciones coloniales, pues los testimonios conservados señalan que el valor de las tierras en los términos de la cultura indígena involucrada, no se medía en términos monetarios.³²

De manera coherente con lo anterior, las prácticas indígenas de representación gráfica a las cuales nos referimos, corresponden a un sistema de representación social, a su vez, indígena, anterior a la conquista. Las primeras permitían la figuración, entre otros muchos asuntos, de la relación entre lugares específicos de distintos tipos y visitantes, habitantes, conquistadores, defensores, pero no propietarios.

27 Así se señala en textos como el que sigue: “[A] la llegada de los españoles a territorio mexicano (1519), gobernaba Tizapalotzin en Huaxtepec e Itzcohuatzin en Cuernavaca. Dentro de ella había una fuerte guarnición Tezcocana que garantizaba la sumisión de los Tlahuicas”. INAFED, *op. cit.*

28 En este estudio, se ha decidido utilizar el término *jeroglífico* para referir al sistema logosilábico de escritura náhuatl, mismo que fue empleado por los tlahuicas para escribir sobre las imágenes territoriales del corpus. Decidimos no utilizar el término glífico, que con frecuencia figura en las descripciones de la escritura logosilábica náhuatl, debido a que el primer término utilizado para describir a un sistema de escritura del tipo mencionado fue jeroglífico. *Cfr.* Gelb, *op. cit.*

29 Lacadena García-Gallo, *op. cit.*

30 Miguel León-Portilla, *Códices: Los antiguos libros del Nuevo Mundo*, México: Aguilar, 2003, p. 113.

31 Xavier Noguez Ramírez, “Los códices del Acolhuacan”, np.

32 *Cfr.* Alonso de Zorita, *Los señores de la Nueva España*, México: UNAM, Programa Editorial de la Coordinación de Humanidades, 1993 y Yólotl González Torres, *Formas de propiedad de la tierra entre los mexicas. Relaciones de producción y tenencia de la tierra en el México Antiguo*, México: INAH, Colección Científica 99, pp. 69-82.

La posesión de tierras

El sistema indígena de posesión de la tierra violentado por Cortés en Cuauhnáhuac, es el mismo sistema que, como se sabe, fue legitimado, al menos en teoría, por el Derecho indiano, por mandato de la Corona española.

Con la formación de la Nueva España se conformó el Derecho indiano. Registra Pérez de los Reyes que este último “es el conjunto de normas, instituciones y principios filosófico jurídicos que España aplicó en sus territorios de ultramar” y es “una implantación del derecho castellano en América, [que] adquirió luego características y generó instituciones específicas que distinguen al indiano del Derecho castellano”.³³ Entre las innovaciones “indianas” figuró, durante un corto periodo de tiempo, la valoración positiva de pinturas de tierras de la tradición *acolhua* y de muchas otras tradiciones pictográficas indígenas, según las cuales se confeccionaron con mayor o menor fidelidad a la fuente, contenidos de multitud de documentos legales novohispanos. Esta posibilidad estaba establecida de antemano por la “costumbre”, que se encuentra presente en registros de los litigios agrarios medievales castellanos y que fue trasladada a la Nueva España. Se le ha definido como “los usos arraigados por el tiempo con la conformidad tácita del pueblo”, deriva del derecho romano y se le considera “fuente formal del derecho”. Con el desarrollo del tiempo, la costumbre, en el Derecho indiano, tuvo tres modos: metropolitano, criollo e indígena.³⁴

La “costumbre” constituyó la condición misma de que el régimen indígena relativo a la posesión de la tierra, expresado por los mismos indígenas mediante sus pinturas de tierras y otros testimonios gráficos y pictográficos, no necesariamente de tradición indígena, fuera legitimado por la Corona en el territorio novohispano.

Las prácticas argumentativas y de legitimación desarrolladas en los litigios en el marco de la política territorial colonial de la primera mitad del siglo XVI, fueron calçadas de los litigios hispanos entonces contemporáneos. De origen, estos incluían la posibilidad de integrar a la argumentación cierta información presentada en forma de dibujos y pinturas figurativas, en caso de así requerirse. En la península ibérica, esto se practicaba desde tiempos anteriores a la conquista de América.

En los litigios peninsulares, dibujos y pinturas que tuvieron la calidad y los formatos más diversos, se presentaron en juicios locales. A partir de la segunda mitad del siglo XVI, en esa región se establecerían unas normas cada vez más codificadas y sistemáticas de representación territorial, que actualmente podría llamarse cartográfica.³⁵ Esto debe quedar en claro, los conquistadores y colonizadores peninsulares de la primera mitad del siglo XVI no trajeron al Nuevo Continente prácticas sistemáticas de representación visual de tierra firme.

33 Marco Antonio Pérez de los Reyes, *Historia del derecho mexicano*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 163-168.

34 *Ibid.*, p. 195.

35 *Cfr.* Manuel Morato Moreno, “Representación del territorio en la cartografía regional renacentista: algunos ejemplos”, *Boletín de la Asociación de geógrafos españoles*, 59 (2012): 26.

La representación indígena del espacio en la plástica del umbral de los siglos xv-xvi

El canon pictográfico acolhua integró rasgos formales muy antiguos y al parecer, tuvo antecedentes lejanos en la plástica teotihuacana.³⁶ Debido a la remota expansión del antiquísimo canon teotihuacano por varias rutas que atravesaron incluso regiones del actual estado de Morelos, probablemente, en tiempos posteriores, un canon como el acolhua, genéticamente relacionado con el teotihuacano, pudo con facilidad haber arraigado entre los tlahuicas de Cuauhnáhuac del Posclásico Tardío.

Ciertamente, hay materiales arqueológicos que señalan, hasta fines del periodo Clásico, áreas meridionales que ahora ocupa el estado de Morelos, hormigueaban mercaderes en rutas mantenidas por los teotihuacanos. Quedan huellas de esto en sitios como Tlayacapan, Amatlán,³⁷ San Ignacio,³⁸ Jonacatepec en el valle de Amilpas, entre otros.³⁹ Muchos materiales arqueológicos de esas zonas proceden o están inspirados en la plástica metropolitana teotihuacana, que, como se sabe, dejó huellas duraderas en diversos lugares, en forma de una concepción pictórica y gráfica del espacio, así como de variedad de motivos y figuras. En la pintura teotihuacana, el espacio se refiere mediante la interrelación de planos con elementos figurativos y simbólicos, de manera comparable con lo que figura en las pinturas de tierras de nuestro *corpus*.

Desde luego, hubo un hiato importante entre los tiempos de la gran metrópoli del Clásico Temprano mesoamericano y la Cuauhnáhuac del Posclásico Tardío. Durante el periodo Epiclásico, existió otro relevante centro de poder de la zona relativamente cercana a lo que sería en el Posclásico: el señorío de Cuauhnáhuac. Ese centro es hoy conocido como Xochicalco⁴⁰ y también presenta rasgos comunes con el antiguo Teotihuacan, en lo que refiere a la representación visual del espacio. Es necesario agregar que en sitios arqueológicos del actual estado de Morelos⁴¹ se conserva evidencia de una ocupación tolteca, la cual a su vez heredó, en su momento, temas y formas característicos de la plástica teotihuacana.

Pero sería al parecer en el Posclásico Tardío, cuando una representación del espacio de corte teotihuacano, retomada, conservada y desarrollada por acolhuas que

36 Lacadena García-Gallo, *op. cit.*, p. 1-2.

37 Juan Pablo Sereno Uribe, "Morelos y Teotihuacan", *Arqueología Mexicana*, 153 (2018): 43-46.

38 Raúl Francisco González Quezada y Sara Paulina Sánchez Guzmán, "La Cerámica Anaranjado Delgado en la zona arqueológica de San Ignacio, Morelos", *Suplemento cultural El Tlacuache* 944 (2020): 10.

39 INAH, *SIC Cultura*, 2021.

https://sic.cultura.gob.mx/ficha.php?table=zona_arqueologica&table_id=64

40 La representación espacial en la plástica de este centro de poder ha sido estudiada por Christophe Helmke, Jesper Nielsen e Iván Rivera Guzmán, "Tras las huellas de la tradición cartográfica en el Altiplano Central de México", *Estudios de Cultura Náhuatl* 54 (2017): 79-133.

41 Cfr. Raúl Francisco, "La zona arqueológica El Tlatoani, un sitio del periodo tolteca en Tlayacapan, Morelos", *Arqueología Mexicana* 28, 165 (2020): 84-89.

habitaron el oriente del lago de Texcoco, se introdujo nuevamente hacia los territorios de Cuauhnáhuac.

Ya durante el siglo XVI, la pictografía acolhua y la de otras muchas tradiciones indígenas de la plástica, mediante sus recursos característicos, continuaron con la expresión pictográfica de correlaciones entre integrantes de distintos grupos sociales y territorios. Aunque, como se sabe, no se conservan documentos pictográficos prehispánicos de la región que nos ocupa, conocemos, sin embargo, la representación indígena del espacio de esa época por otros medios, como relieves parietales, pinturas y grabados sobre objetos diversos, también por escultura lítica y cerámica de bulto.

Los orígenes mismos de la representación visual del espacio en Mesoamérica se pierden en el espacio geográfico y en el tiempo; pero esta mantuvo algunas características constantes en épocas y regiones diversas. Una muestra es la relación entre referencias toponímicas y personajes, presentadas en un plano. Un ejemplo tardío de lo anterior son las once escenas de conquista étnico-territorial grabadas en el cuauhxicalli, también conocido como la Piedra de Tízoc. Este último está rodeado por escenas figurativas de conquista territorial donde el gobernante mexica se representó, entre las líneas celeste y terrestre, sometiendo a diversos personajes, acompañados por un jeroglífico toponímico por cada escena de conquista.

De vuelta al *corpus* de esta investigación y gracias a que se han conservado múltiples aspectos contextuales de este, se puede añadir que un sistema cognitivo⁴² concebido como representación social, es justamente lo que encontramos en las pinturas de tierras, puesto que, mediante correlatos gráficos, allí se expresaron estereotipos convencionales que caracterizaban a distintos grupos sociales indígenas.

Se puede agregar que, en el momento de los litigios que dieron origen al *corpus*, los correlatos gráficos de corte acolhua del sistema de representación social, eran valorados positivamente por la cultura receptora tlahuica, puesto que las pinturas se formalizaron en un canon de prestigio, que se materializaba en objetos asociados con las élites indígenas.

En el *corpus*, la norma acolhua se realizó mediante la yuxtaposición de figuras y símbolos en la representación del motivo novedoso de parcelas de tierra, señaladas estas últimas mediante contornos que conforman paralelogramos.

La productividad del sistema de representación visual permitió resolver la figuración territorial requerida en el nuevo contexto sociopolítico de los litigios por tierras. La representación indígena del espacio se concebía sobre un plano básico, que podía materializarse en los más diversos medios y soportes. El espacio terrestre podía delimitarse o no por líneas terrestres y celestes, en incluir diversos elementos,

42 De acuerdo con Sandra, las representaciones sociales "constituyen sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación actitudinal positiva o negativa. Se constituyen a su vez, como sistemas de códigos, valores, lógicas clasificatorias, principios interpretativos y orientadores de las prácticas". Sandra Araya-Umaña, "Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión", *Cuaderno de ciencias sociales* (2002): 11.

vegetales, animales, humanos, geológicos. Podían figurar en el espacio símbolos como nombres propios, entre otros motivos y símbolos que conformaban el acervo o enciclopedia del sistema pictográfico acolhua y el de otras muchas tradiciones pictográficas indígenas.

Para referir a las parcelas de tierra en disputa y sus poseedores, en nuestro *corpus* se pintaron figuras y símbolos en interacción, tales como representantes de diversos grupos sociales indígenas en determinadas posturas corporales y los atavíos y parafernalia característicos, medidas y cantidades, además jeroglíficos que registraban otros datos de interés en el transcurrir de los litigios, como nombres de lugar y nombres personales. Además, se registraron los cultivos que caracterizaban a las parcelas de tierra, el valor en moneda de estos y probablemente de las rentas de los terrenos mismos y sus dimensiones.

En su momento, lo novedoso y polémico de esta presentación pictográfica de aspectos de la representación social indígena, sería el nuevo contexto, los litigios en los cuales se incorporaban representaciones inéditas del espacio.

Como constatamos, el sistema de representación pictográfica era abierto y flexible, pues con sus recursos se representaron los mapas indígenas coloniales, mismos que cumplieron con los requerimientos para los cuales se elaboraron en la nueva situación sociopolítica.

La representación del espacio en el *corpus* tuvo su correlato en la norma indígena de la posesión de tierra. Esta integra una lógica clasificatoria en la cual, a integrantes de distintos grupos sociales les corresponden distintos tipos de tierras.

En el *corpus* se unieron referencias a varios poseedores de terrenos, con los tipos de tierras que les correspondían, pero se debe subrayar que esto fue una respuesta al requerimiento del nuevo contexto legal, inédito en tiempos precortesianos, que dio como resultado un conjunto de mapas.

Recientemente Helmke, Nielsen y Rivera escribieron que “[l]os mapas mesoamericanos funcionaron principalmente como *aide-mémoires* o dispositivos mnemotécnicos, y requerían un conocimiento previo del paisaje para cumplir sus funciones”.⁴³ La evidencia empírica, sin embargo, señala que no hay correlatos precortesianos, al menos de los mapas que nos ocupan, que son las pinturas de tierras del *corpus*. El concepto de mapa indígena corresponde al siglo XVI novohispano.

Los mismos autores proponen que el “plano [terrestre] ejemplifica la tradición cartográfica mesoamericana y expone la forma en la que se reprodujeron los paisajes mediante la representación jeroglífica de topónimos, cuya disposición definió los límites territoriales de una ciudad-Estado”, esto se puede atestiguar, por ejemplo, en la narrativa, semióticamente mixta, de los códices histórico-genealógicos, pero se debe aclarar que no funcionaba como un itinerario susceptible de ser reproducido por un lector-intérprete, con base en la información registrada en el documento, así que el aspecto orientativo-funcional de la supuesta “cartografía” no se cumple.⁴⁴

43 Helmke, Nielsen y Rivera, *op. cit.*, p. 84.

44 *Ibid.*, p. 88.

Otro elemento que los autores proponen como característico de la “tradición cartográfica mesoamericana” que describen los autores mencionados, son las huellas de pies, que relacionarían el tiempo y espacio,⁴⁵ lo cual corresponde a una narrativa que no tiene como propósito posibilitar la reproducción de itinerarios. El aspecto funcional del mapa, concebido como una herramienta auxiliar para un eficaz desplazamiento en un territorio determinado, está ausente en la representación espacial precortesiana que conservamos.

Efectivamente mencionan Helmke, Nielsen y Rivera que en varios documentos del siglo XVI, la narrativa de tipo histórico genealógico de influencia indígena se imbrica en la temática que los autores denominan “cartográfica”, pero como hemos señalado aquí, estos integran, más propiamente, información topográfica. Hemos mostrado que esta representación del espacio se ve también en la documentación novohispana de origen legal, como nuestro *corpus*, integra pinturas de tierras y allí no hay información calendárica jeroglífica, pues esta información figura en las glosas en castellano.

Los contextos de generación y uso de representaciones gráficas del espacio relacionadas con la legitimación de la posesión territorial o la orientación de un posible itinerario, no están atestiguados en la cultura indígena mesoamericana prehispanica. Sin embargo, tal y como han acertadamente señalado más recientemente Helmke, Nielsen y Rivera, las prácticas visuales icónicas y jeroglíficas de representación del espacio sí que están atestiguadas en el mundo mesoamericano desde épocas muy tempranas, entre muy diversas culturas.

La representación gráfica del espacio en la España del XVI

La difusión de una representación gráfica o pictórica sistemática y unificada del territorio comenzó a realizarse en España solo hacia la segunda mitad del siglo XVI.⁴⁶

45 *Ibíd.*, p. 107.

46 En el *Atlas Nacional de España*, se registra que “la expansión atlántica, la competencia por las rutas comerciales y la lucha por el control de los nuevos hallazgos auparon el conocimiento geográfico a la categoría de información estratégica por parte de la monarquía y, por tanto, se restringió tanto el acceso como su difusión. Muchos proyectos cartográficos quedaron circunscritos a los círculos de poder o, directamente, sepultados en archivos. Una consecuencia, entre otras, de esta decisión fue la ausencia de publicaciones cartográficas en la España peninsular en la época de los Austrias. En contraste, primero en los Países Bajos y posteriormente en Francia, se llevó a cabo una importante actividad editorial de impresión de mapas y atlas durante los siglos XVI y XVII. Las representaciones cartográficas de la monarquía hispánica durante el Barroco fueron realizadas en gran medida por autores extranjeros, con un fin netamente comercial. Se trata de cartografía a escalas pequeñas y medias, de la Península y de sus regiones, y de ciudades, muy ornamentada y que no exige una gran precisión en los datos. De hecho, es habitual la copia entre ediciones de la información meramente geográfica, por lo que los errores e inexactitudes se transmiten con facilidad.” Es así que los dibujos y pinturas usados en los litigios por tierras en el territorio español de la primera mitad del siglo XVI y probablemente durante el resto del siglo, no fueron de carácter sistemático ni contaron con criterios unificados de representación.

Así se puede revisar en estudios como el de P. Chías, quien escribe al respecto:

[El Emperador Carlos V] impulsó también el primer proyecto de cartografía científica de España encargando en 1551 al Maestro Pedro de Esquivel, profesor de matemáticas en la Universidad de Alcalá y experto en el levantamiento de planos por métodos matemáticos, “pintar la descripción de España” en una serie de mapas detallados de regiones y provincias; un ambicioso proyecto del que comentaría Felipe de Guevara, otro de sus responsables, que “no hubo palma de tierra en toda ella que no sea por el autor vista, andada u hollada, asegurándose de la verdad de todo (en cuanto los instrumentos matemáticos dan lugar) por sus propias manos y ojos”. La decisión de Felipe II de respaldar los mapas de Esquivel fue inspirada por Felipe de Guevara, que comparó la empresa a la “descripción de todo el Orbe por Marco Agripa”.

Los primeros mapas de este proyecto de atlas de España fueron realizados en 1566 con la ayuda del cartógrafo italiano Juan Bautista Gessio y de Diego, hijo de Guevara; a su muerte fueron enviados a Juan de Herrera para que completase la obra, pero nunca se publicara a pesar del altísimo nivel de los mapas acabados, que se conservan en la Biblioteca del Monasterio de El Escorial.⁴⁷

Resulta así que, considerar como “croquis” —por oposición a “mapa”— a una pintura de tierras de la primera mitad del siglo XVI hecha específicamente por indígenas novohispanos, como se atestigua en algunos estudios actuales debe corregirse, pues requiere de una definición creada bajo la luz de sus correlatos peninsulares del mismo periodo, que carecían de los haces de rasgos que se consideran, actualmente, como propiamente “cartográficos” y probablemente tampoco deban llamarse “mapas”.

Los problemas: los litigios

Como se sabe, la Nueva España fue colonizada en nombre del rey, quien temprano reconoció el derecho de los indígenas a las tierras que estos poseían antes de la conquista y la colonización, mientras que las tierras baldías pasaron a considerarse realengas. El Rey otorgó mercedes de tierras como premio a personajes y también temprano otorgó el Marquesado del Valle, que se fundó en 1529 y en el cual se desarrolló muchas veces su productividad económica, a costa de la situación en la que se encontraron los indígenas ante esta nueva —para ellos— demarcación territorial, con sus correspondientes normativas.

Las prácticas indígenas y castellanas de apropiación de tierras diferían, sin embargo, la política territorial castellana tenía establecida una norma formal de argumentación que generó la elaboración de nuestro *corpus* de pinturas de tierras. Este fue elaborado para presentarse en litigios inaugurados entre el 5 y 25 de octubre de 1549, por parte de varios habitantes de distintos asentamientos, sujetos en última instancia, a la villa de Cuernavaca.

47 Pilar Chías y T. Abad, “El arte de describir el territorio: mapas y planos históricos en torno al puente de Alcántara (Cáceres, España)”, *Informes de la Construcción* 64 (2012): 123.

Según registró el o los escribanos encargados de las glosas de los documentos del *corpus*, los indígenas quejosos fueron desde principales, hasta personas del común. Los litigios tuvieron detonantes comunes, todos derivan de denuncias por los despojos de tierras pertenecientes a los indígenas, llevados a cabo por el marqués del Valle, entonces Hernán Cortés.⁴⁸

Aunque las denuncias se hicieron ya bajo el gobierno del marquesado de su hijo Martín Cortés, todos los despojos fueron realizados en vida por su padre, quien, como se sabe, murió lejos de la Nueva España, en diciembre del año de 1547, acompañado por su hijo Martín —tras la muerte de su padre— pasó a ostentar el título de segundo marqués del Valle, gracias al mayorazgo establecido a su favor, en el año de 1535. Resulta así que, una vez fundado el mayorazgo, el marqués inició con los despojos a los cuales nos referimos.

Por real cédula, el marqués, desde el año de 1533,⁴⁹ había perdido el derecho a asignarse las tierras de los indígenas.⁵⁰ Sin embargo, los indígenas litigantes fueron afectados en las tierras patrimoniales, privadas y comunales.

Para dar una idea del tamaño de la afectaciones, se puede leer que las tierras comprometidas en el legajo estaban en los términos del barrio de Olaque sujeto al barrio de Xala; en el barrio de Tequepa; el barrio de Panchimalco; el barrio de Cocozingo sujeto de Panchimalco; el barrio de Tianguistengo sujeto al barrio de Tequeapa o Tequepa; el barrio de Tlalcomulco; un pedazo de tierra llamado Tetaltitlan del barrio de Tequepa; un terreno llamado Aguautitlan o Guautitlan del barrio de Panchimalco; unas tierras del barrio de Caltengo; también nueve terrenos del barrio de Panchimalco que entre sus nombres tienen Caltengo, Guaxopuan, Taltenango y Guazasyca; un terreno llamado Temalacaque del barrio de Molotlan sujeto al pueblo de Xiutepeque; otros dos terrenos llamados Tlascoapa y Tescaltitlan del barrio de Molotlan; un terreno llamado Tetaltiquyapaque o Tetalquiquepeque del barrio de Tequepa; un terreno llamado Atenpa del barrio de Tlanahaque o Xiutepeque; un terreno llamado Tepeacaque del barrio de Tlanaguaque sujeto al pueblo de Xiutepeque; un terreno llamado Tescaltitlan del barrio de Acapan del pueblo de Xiutepeque; un terreno llamado Suchitengo del barrio de Totoque sujeto a Xiutepeque; un terreno del pueblo de Tetecala sujeto al pueblo de Cuernavaca; cuatro terrenos del pueblo de Tezoyuca sujeto a Cuernavaca; un terreno

48 Según von Wobeser: “[E]n la Nueva España existieron dos señoríos: el marquesado del Valle de Oaxaca y el ducado de Atlixco, donde la jurisdicción fue ejercida por un señor, en sustitución del rey.” Gisela von Wobeser, “El gobierno del marquesado del Valle de Oaxaca”, *Históricas Digital* (2018): 183.

49 Escribe von Wobeser, “[l]a explotación colonial fue el móvil central que determinó las relaciones entre España y sus colonias, que fueron consideradas en primer término, como fuentes de riqueza y de seguridad para la metrópoli. Dicha explotación tuvo diversas facetas y un grado de intensidad diferente a lo largo del periodo colonial, dependiendo de la eficiencia de la política económica española en los diferentes momentos históricos y de la habilidad de los americanos para sustraerse a algunas de las medidas dictadas desde Madrid. Durante la conquista y los primeros años que le siguieron la explotación se llevó a cabo principalmente mediante el despojo y la rapiña.” Gisela von Wobeser, “La política económica de la Corona española frente a la industria azucarera en la Nueva España (1599-1630)”, *Estudios de Historia Novohispana* 9, 9 (1987): 51.

50 *Ibid.*, p. 189.

de Temalacaque del pueblo de Acatiquypaque sujeto a Cuernavaca, un terreno llamado Atengo de la estancia de Acapanzingo sujeto a Cuernavaca; un terreno llamado Calnepantlan del pueblo de Tetelpa; un terreno llamado Ahuehuetitlan de la estancia de Zinaguantlan; un terreno llamado Acamyle del pueblo de Tememelcingo; tierras del pueblo de Tetela y otro terreno llamado Atzinpan del pueblo de Taquytenango.⁵¹

En los términos más generales, las pinturas de tierras del *corpus* presentan medidas y las glosas registran linderos, de manera que sus referentes eran fácilmente identificables, en procedimientos de “vistas de ojos”.

Las tierras involucradas en los litigios eran heterogéneas, de distintos regímenes de posesión, según la clasificación indígena de la época; en lo particular, hubo pleitos por tierras de la *calpisca*, por tierras particulares, por tierras patrimoniales y de abolengo, así como por tierras comunes. En las parcelas ocupadas, el marqués desarrolló cultivos de morales, higueras y cañas, como se consignó en las pictografías. En algunas tierras incluso instaló corrales para animales domésticos, todo lo anterior para provecho de sus empresas y negocios personales, afectando de varias formas los intereses de algunos indígenas de distintos grupos sociales, habitantes de la villa, barrios, estancias y pueblos, que se mencionan en las glosas.

A juzgar por la paleografía, algunas tierras tomadas por el marqués, entraron en convenios según régimen de renta, pero incluso esas, no fueron debidamente pagadas, tema que se reclama en algunos documentos del legajo. Otras tierras involucradas, como las de la *calpisca*, no fueron nunca rentadas, conforme con la usanza de la época, sin embargo, fueron explotadas por el marqués, quien obtuvo beneficios económicos.

Otras consideraciones

De acuerdo con preceptos metodológicos,⁵² el planteamiento del problema en una investigación incluye la formulación de los objetivos, que en este caso implicaron conocer la o las representaciones sociales implicadas en un modo indígena de expresión de la legitimidad de la posesión territorial, también se señalaron las representaciones sociales que subyacen en la construcción pictográfica del *corpus*.

Todo lo anterior lleva a señalar la pertinencia, para el caso de Cuernavaca y sus sujetos, de la revisión de puntos de vista generales, como el que sigue:

Conviene advertir que, sin pretender que el de México sea un caso único en la historia universal, sí representa el de una fusión muy eficaz de las formas prehispánicas de poseer y explotar la tierra con las modalidades que en esta materia prevalecían en España a principios del siglo xvi. Esta singular adaptación de las tradiciones de un país con las normas de otro explica la existencia y permanencia de la propiedad social

51 En esta lista se respeta la ortografía original de las glosas de las pinturas de tierras del *corpus*.

52 Rafael Bisquerra-Alzina, *Metodología de la investigación educativa*, Madrid: Editorial La Muralla, 2004.

de la tierra, así como de la constante lucha para mantenerla como una opción de vida y de organización para la producción agropecuaria.⁵³

Es necesario agregar, en cualquier caso, que la balanza de los beneficios de la eficacia no muestra, sin embargo, un equilibrio. En el *corpus* es posible constatar que, antes de la toma final de Tenochtitlan, Cortés el conquistador, junto con de Gonzalo de Sandoval y sus soldados, ya habían sometido a los tlahuicas en Cuauhnáhuac.⁵⁴ Pocos años después de la toma, el futuro marqués del Valle ya se encontraba haciéndose de tierras en el sometido señorío de Cuauhnáhuac.⁵⁵

Por otra parte, en términos generales, también conviene recordar que los tlahuicas de Cuauhnáhuac, al momento del contacto con los conquistadores hispanos tenían, en común con otros pueblos nahuas del centro de México, la obediencia a una norma según la cual había tierras destinadas a la posesión comunal y tierras “privadas”, en manos de miembros de la nobleza local. Esto es lo que figura en nuestro *corpus*, expresado mediante el correlato gráfico de una representación social indígena local y, también, a través de las glosas escritas en castellano. Lo cual, en ese momento fundacional de la política de tierras novohispana, resultaría novedoso, pero no demasiado, desde el punto de vista de los colonizadores peninsulares. Los tradicionales poseedores de las tierras podrían tener un aspecto físico y un idioma distinto, pero al igual que los peninsulares, contaban con una normativa relativa a la posesión de tierras, acorde con un sistema de jerarquía social.

Cuauhnáhuac y la muerte de Hernán Cortés

Como un parteaguas de horizontes culturales, se desarrolló el camino hacia México-Tenochtitlan del conquistador Hernán Cortés, de sus soldados y sus acompañantes —en su ruta—⁵⁶ hacia el año de 1520, estuvo el altépetl de Cuauhnáhuac.

53 Antonio Luis Betancourt Sánchez, *Evolución histórica del derecho agrario en México*, 2014. <http://antonioluisbetancourt.blogspot.com/2014/02/evolucion-historica-del-derecho-agrario.html>

54 INAFED, *op. cit.*

55 Según el INAFED, “Cortés volvió a Cuernavaca en 1523, deteniéndose en Tlaltenango donde fundó la iglesia de San José, además de que construyó la primera hacienda azucarera. La fertilidad de estas tierras indujo al conquistador a fijar en ella su residencia favorita. Por real cédula, expedida en Barcelona el 6 de Julio de 1529, se le concedió el título de marqués del valle de Oaxaca. INAFED.

56 Antes de la toma de Tenochtitlán, Hernán Cortés comisionó a Gonzalo de Sandoval, para que en compañía de un ejército de Chalcas y Tlaxcaltecas marchara a Tlalnahuac, enfrentándose en Huaxtepec a los Tlahuicas y desbandándolos en Yecapixtla. Sandoval se reincorporó a Cortés, quién personalmente marchó a combatirlos. Después de detenerse en Xiutepec salió hacia Cuauhnáhuac, que estaba fortificada y ante cuyas barrancas era casi imposible penetrar; pero, salvaron este obstáculo gracias a un Tlaxcalteca a quien los demás siguieron por las ramas de un amate y luego de un breve combate, quedaron vencidos los de Cuauhnáhuac.

Cortés volvió a Cuernavaca en 1523, deteniéndose en Tlaltenango donde fundó la iglesia de San José, además de que construyó la primera hacienda azucarera. INAFED, *ibíd.*

Pero el conquistador, más de una vez, debió enfrentar la puesta en duda de la legitimidad de sus acciones en juicios de residencia.⁵⁷

Las pinturas de tierras del *corpus*, con seguridad responden a la inquietud que provocó el segundo juicio de residencia que provocó, desde el año de 1540, la última ausencia de Cortés del territorio de su marquesado. El conquistador, como es sabido, murió en diciembre de 1547, pero su sucesor volvió a la Nueva España años más tarde, lo cual señala la eficacia de sus representantes en la defensa de los intereses del marquesado.

Conclusiones

La representación indígena de espacios particulares, por su función en los contextos de litigios por tierras, pueden con libertad ser designados como mapas.

En nuestro *corpus*, tal representación indígena del espacio, con medidas numéricas específicas y el valor económico de su producción particular, en correlación con sus poseedores, individuos integrantes de una jerarquía social, se expresaron en un legajo de documentos coloniales, en forma de pictografías transmisoras de información de sentido común, para los tlahuicas de la villa de Cuernavaca y de algunos de sus sujetos.

La significación de las pictografías de este estudio trascendió la esfera semiótica propia de la sociedad indígena, para incorporarse y mantenerse por un tiempo, como elemento significativo en contextos legales de la nueva sociedad colonial novohispana temprana, que fue pluricultural por definición.

En nuestro estudio de caso, la cultura receptora de rasgos de un sistema de representación social indígena, es la que instauró el sistema legal castellano en la Nueva España y la promotora de las nuevas instituciones legales coloniales, mediante las cuales se impuso una nueva política territorial de la Nueva España, ejecutada por la institución del marquesado del Valle.

Nos apoyamos en la Teoría de la representación social para conocer y explicar aspectos que afectaron los sentidos que los participantes en litigios otorgaron a representaciones gráficas del espacio, elaboradas según las posibilidades expresivas de un modelo indígena, manifiesto en un *corpus* de documentos legales. Esta perspectiva nos permitió acceder al pensamiento de sentido común de las figuras en pugna por tierras, como sujetos dinámicos, cuyo papel fue de interacción en una frontera semio-cultural.

57 Según Juan Pablo Bolio: “[L]os juicios de residencia, fueron un mecanismo de derecho castellano que permitía rendir cuentas por parte de los funcionarios públicos al finalizar sus encargos [...] su reglamentación formal en 1500, es decir, 20 años antes de la Conquista de México, generó que los primeros conquistadores, como Hernán Cortés o Francisco de Montejo, fueran sujetos al juicio y que la máxima expresión en el desarrollo de esta institución jurídica, se estableciera de forma paralela en el territorio hispano e indiano”. Juan Pablo Bolio Ortiz, “Origen del juicio de residencia. El caso de Hernán Cortés”, *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 5, 9 (2019): 217. <https://antropica.com.mx/ojs2/index.php/AntropicaRCSH/article/view/180>

Asimismo, con el concepto de representación social se puede explicar el carácter social, histórico y, a su vez, subjetivo de la realidad social en el espacio legal de la Cuernavaca del marquesado del Valle y el resto de la Nueva España de mediados del siglo xvi, de manera que adoptar esta teoría permite acceder a aspectos de la dimensión simbólica y subjetiva de la política territorial del momento histórico.

Las fuentes documentales indican que los *Códices del marquesado del Valle II* del *corpus* se basaron en un sistema de representación social compartido por múltiples comunidades indígenas que habitaron y cuyos descendientes habitan, más allá de lo que actualmente es el estado de Morelos. Las pinturas que nos ocupan, testimonios híbridos y transculturales, fueron vehículos de signos visuales que de hecho legitimaron la posesión de tierras por parte de los indígenas. Sin embargo, a la larga no fueron suficientes para definir, a favor de los tlahuicas y sus descendientes, soluciones transparentes para las distintas pretensiones territoriales que surgen en el tiempo, pues otros medios de legitimación se involucran y desarrollan.

Se deriva que los documentos del *corpus* son testimonios de un proceso de transculturación, mediante representaciones gráficas, en las cuales por un tiempo se transmitió información válida en el contexto legal, acerca de la correlación entre miembros de grupos sociales indígenas jerarquizados y una estructura también indígena de régimen de posesión de la tierra. Esta estructura en las pinturas de tierras, se transmitió por medios de comunicación coloniales, los autos que integran las pinturas. Así se expresó, tácitamente, que los valores implícitos en la representación social que nos ocupa, se valoraron y validaron solo por un tiempo corto, como legítimos, por parte de indígenas y fuereños. La paulatina desintegración de la valoración de las representaciones sociales indígenas en el nuevo contexto colonial llevaría, en sus últimas fases, a la eliminación total de la pictografía de tradición acolhua como elemento legitimante de la posesión de la tierra en la Nueva España, aunque aún es un correlato material y signo que expresa, para algunos, la representación social propia del señorío indígena en proceso de desintegración.

Bibliografía

- Abric, Jean Claude. *Prácticas sociales y representaciones*. México: Ediciones Coyoacán, 2001.
- Araya-Umaña, Sandra. "Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión". *Cuaderno de ciencias sociales* 127 (2002).
- Atlas Nacional de España, 10 de enero de 2021. http://atlasnacional.ign.es/wane/Evoluci%C3%B3n_de_la_representaci%C3%B3n_cartogr%C3%A1fica_de_Espa%C3%B1a
- Ávila Sánchez, Héctor. *Aspectos históricos de la formación de regiones en el estado de Morelos*. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2002.
- Betancourt Sánchez, Antonio Luis. *Evolución histórica del derecho agrario en México*, 2014. <http://antonioluisbetancourt.blogspot.com/2014/02/evolucion-historica-del-derecho-agrario.html>
- Bisquerra-Alzina, Rafael. *Metodología de la investigación educativa*. Madrid: Editorial La Muralla, 2004.
- Bolio Ortiz, Juan Pablo. "Origen del juicio de residencia. El caso de Hernán Cortés", *Antrópica. Revista De Ciencias Sociales y Humanidades* 5, 9, 2 (2019): 15-226. <https://antropica.com.mx/ojs2/index.php/AntropicaRCSH/article/view/180>
- Chías, Pilar y T. Abad. "El arte de describir el territorio: mapas y planos históricos en torno al puente de Alcántara (Cáceres, España)". *Informes de la Construcción*, 64 (2012): 121-134. https://www.academia.edu/23189565/The_art_of_describing_the_territory_historic_maps_and_plans_of_the_bridge_of_Alc%C3%A1ntara_C%C3%A1ceres_Espa%C3%B1a
- Gelb, Ignacio. *Historia de la escritura*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- González Quezada, Raúl Francisco y Sara Paulina Sánchez Guzmán. "La Cerámica Anaranjado Delgado en la zona arqueológica de San Ignacio, Morelos", *Suplemento cultural El Tlacuache*, 944 (2020).
- González Torres, Yólotl. "Formas de propiedad de la tierra entre los mexicas. Relaciones de producción y tenencia de la tierra en el México Antiguo". Heinz Dieterich [Coord.]. *Relaciones de producción y tenencia de la tierra en el México antiguo*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1981.
- Helmke, Christophe, Nielsen, Jesper e Iván Rivera Guzmán. "Tras Las Huellas De La tradición cartográfica En El Altiplano Central De México". *Estudios de Cultura Náhuatl* 54 (2017): 79-133.
- INAFED. *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*. <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM17morelos/municipios/17007a.htm>
- INAH. *Colección Científica* 99 (1981): pp. 69-82.
- _____. *SIC Cultura*, 2021. https://sic.cultura.gob.mx/ficha.php?table=zona_arqueologica&table_id=64

Tierra, gente, tiempos del sur. Cuernavaca: Poder Ejecutivo del estado de Morelos, Universidad Autónoma del estado de Morelos, Ayuntamiento de Cuernavaca, 2010.

Valdez Bubnova, Tatiana. "Litigios entre sujetos y cabeceras y la elaboración del *Mapa de Coatlichan*". *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 41, 162 (2020): pp. 231-266.

Wobeser, Gisela von. "El gobierno del marquesado del Valle de Oaxaca": Woodrow Borah (Coord.). *El Gobierno provincial en la Nueva España, Históricas Digital, Serie Historia Novohispana 33* (2018): 183-206.

———. "La política económica de la corona española frente a la industria azucarera en la Nueva España (1599-1630)". *Estudios de Historia Novohispana*, 9, 009 (1987): 51-66.

Zorita, Alonso de. *Los señores de la Nueva España*. México: UNAM, 1993.



Reconfiguración de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en Morelos a partir de la alternancia: 2000-2018

Fernando Cárdenas Cabello*

Introducción

Actualmente cualquier sistema político que se precie de ser democrático y plural, debe considerar la existencia de voces distintas a la del titular del poder ejecutivo, mismas que se expresan en el foro por excelencia para la discusión de los temas, el Congreso, en tanto que concentrador y máximo órgano de expresión de la voluntad popular según lo planteado por la teoría rousseauniana⁵⁸ de la democracia moderna.

La teoría de la división de poderes se recupera en la modernidad occidental, por oposición a la concentración de potestades en una sola voluntad, característica del antiguo régimen, que estuvo presente durante todo el medioevo y que expresada

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador adscrito al Centro Universitario CIFE y profesor de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

58 Vid Juan Jacobo Rousseau, *Del contrato social*, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba, 2011.

por la teoría del derecho divino.⁵⁹ Los ideólogos liberales ilustrados⁶⁰ recuperaron los principios practicados en la antigüedad clásica, para proponerlos como un requisito *sine qua non* a seguir por los regímenes modernos, ya republicanos —como el francés y el norteamericano— o incluso en los que mantenían remanentes monárquicos, como el inglés.

En la antigüedad clásica, a pesar de su incipiente, pero evidente práctica, la división de poderes no cuenta con algún representante defensor muy significativo,⁶¹ al no ser una consigna programática, como sí lo fue en los ideólogos de los movimientos revolucionarios, especialmente el francés, uno de sus máximos defensores lo constituyó precisamente Charles Luis de Secodant, barón de Montesquieu.

Montesquieu supone como requisito estricto ineludible del régimen democrático que las decisiones en materia ejecutiva, legislativa y judicial, no se encuentren concentradas en una sola persona, sino que se depositen en tres distintas instituciones: una encargada de formular las leyes, el poder legislativo, depositado para su ejercicio en una o dos cámaras; otra con la comisión de aplicar estas disposiciones legales para impartir justicia, el poder judicial; y la encargada de tomar y administrar las decisiones sobre lo público, sin trasgredir la esfera de acción de las otras dos, el poder ejecutivo.

La relación entre poder ejecutivo y legislativo en el sistema político mexicano históricamente ha oscilado entre: la cooperación —que acaso se denominaría cooperación— del segundo por el primero, como en el caso del régimen porfirista o priista; se presentó una clara pluralidad a mediados del siglo XIX cuando se vivió la pugna entre liberales y conservadores; una auténtica oposición del legislativo al ejecutivo y sus decisiones, como en la alternancia partidista en la primera década del siglo XXI. Básicamente, podríamos asumir que las condiciones descritas se han replicado a una escala micro en los distintos sistemas locales de las entidades que componen la federación y el estado de Morelos no es la excepción.

Por ello, partimos de la siguiente pregunta de investigación ¿cómo se ha verificado la relación ejecutivo-legislativo en esta entidad federativa? Para explicar cómo esta relación ha contribuido a reconfigurar el sistema político local en este estado, con sus peculiaridades y no necesariamente se han observado en otras entidades. Tales particularidades son los objetivos de este estudio; todo ello a partir de la alternancia política electoral observada los primeros 18 años del siglo XXI.

59 Para profundizar en la teoría del derecho divino, sus principios y funcionamiento, el lector interesado puede remitirse a las obras de John Neville Figgis, *El derecho divino de los reyes*, México: Fondo de Cultura Económica, 1982; así como a la de Ernst Hartwig Kantorowicz, *Los dos cuerpos del rey*, Madrid: Alianza Universidad, 1985 y Fernando Cárdenas Cabello, *La institución monárquica plenomedieval en la Historia de los reyes de Britania de Geoffrey de Monmouth*, México: UNAM, 2015.

60 Ingleses como Locke en el *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, franceses como Montesquieu en *El espíritu de las leyes* y americanos como Madison, Hamilton y Jay en *El federalista*, entre otros.

61 Es posible, a pesar de esto, encontrar en la obra de Aristóteles referencia clara a la división de poderes como una práctica efectiva y sana para el gobierno de la polis. Ver capítulo VI en Aristóteles, *Política*, Manuela García Valdés [Trad.], Madrid: Gredos, 1988.

Algunos estudiosos⁶² del legislativo y su relación con el ejecutivo desde la tradición académica americana son David R. Mayhew, Sean Kelly y Scott Mainwaring. Mayhew afirma en sus trabajos que los gobiernos divididos no inciden en una mayor producción legislativa; Kelly afirma lo contrario que Mayhew y Mainwaring, para quien, a pesar, de la pluralidad partidista en el Congreso, si el partido del presidente es mayoría, este producirá un bloqueo en la producción legislativa, lo cual explica los hallazgos de Mayhew. Por su parte, Mercedes García Montero, investigadora española, establece una tipología para estudiar los ejecutivos y legislativos latinoamericanos calificándolos como reactivos o proactivos.

Siguiendo la tendencia de la academia americana en el interés por el poder legislativo, algunos estudiosos en México han sido Alonso Lujambio, Benito Nacif y María Amparo Casar; un campo de estudio especialmente recurrido —como se dijo— desde que este poder se constituyó como un auténtico contrapeso con respecto del ejecutivo.

La mayoría de estos autores se centran en el estudio del poder legislativo en dos temas: el primero, el aspecto de producción legislativa en términos meramente cuantitativos; especialistas como Nacif⁶³ sostienen que el gobierno dividido (situación en la que el titular del ejecutivo no posee mayoría en el Congreso) conduce a una mayor productividad legislativa, en términos cuantitativos. El segundo tema estudiado es la formación de coaliciones entre fuerzas y partidos políticos al interior del Congreso el ejemplo de este segundo ámbito de estudio lo constituyen los estudios de Casar.

Este trabajo sigue la línea de estudio de la segunda perspectiva de observación del legislativo a nivel local, la de formación de alianzas al interior del Congreso, en el periodo estipulado inicialmente, desde la alternancia en la elección del ejecutivo local en el año 2000 y hasta el año 2018.

En el primer apartado de este trabajo se aborda el *corpus* teórico desde el cual se observa el objeto, la teoría de la división de poderes, desde sus antecedentes primigenios en la tradición clásica, para posteriormente comentar su presencia en la Europa liberal en Inglaterra y Francia; así como su traslado a la democracia americana. En la segunda parte se trata la relación entre ejecutivo y legislativo en México, se observa la disposición de la división de poderes en las distintas constituciones nacionales y se revisa la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo durante los siglos XIX, XX y lo que va del XXI. En el tercer capítulo detalla el objeto concreto del trabajo, la relación ejecutivo-legislativo en Morelos en el periodo delimitado del año 2000 al 2018.

62 Vid Mauricio Calcáneo, *Relaciones ejecutivo legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México*, México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017.

63 *Ibíd.*, p. 11.

La teoría de la división de poderes

La división de poderes como se ha comentado, actualmente es un requerimiento explícito para cualquier régimen democrático y su obligatoriedad se encuentra expuesta desde la primera disposición legal de muchos países: su constitución. Sin embargo, no es un invento de la modernidad, al igual que la democracia, es la recuperación de una práctica ciertamente común, pero poco teorizada del mundo clásico. Aunque sí es una costumbre y una concepción que la civilización occidental le ha legado al mundo.

En sistemas políticos no occidentales: Oriente próximo y lejano, América pre colonial y África; la recurrencia a los regímenes monárquicos —o no democráticos— existió o incluso se encuentra muy presente al día de hoy y fueron precisamente los colonizadores occidentales quienes impulsaron, no sin antes haber sostenido prolongados regímenes monárquicos,⁶⁴ la instauración de la democracia y la separación de poderes en el resto de mundo, salvo en sociedades comunitarias muy básicas,⁶⁵ por supuesto.

No podemos olvidar que en el caso de la reconocida como democracia más poblada del día de hoy, India, la organización monárquica reproductora de su tradición milenaria, se verificó de manera efectiva hasta bien entrado el siglo XVIII, cuando los colonos británicos de la mano de su dominio militar, llevaron e instauraron sus instituciones⁶⁶ políticas, entre estas, la selección de representantes electos por votación.

La división de poderes, como se ha mencionado, fue una práctica recurrente en el mundo clásico, es en el libro VI de la *Política*, en el apartado titulado “los dos principios de la democracia. Sus instituciones”, en el que refiere la recurrencia a la división de poderes de la siguiente manera: “También que reciban una paga a ser posible todos, asamblea, tribunales, magistraturas y si no es posible, pagar a los magistrados, los tribunales, el Consejo y las asambleas principales”.⁶⁷

De lo anterior, podemos asumir que las tareas del gobierno o de lo público, en las constituciones o regímenes políticos observados por Aristóteles, se presentaban divididas del siguiente modo:

1. Asambleas en tanto que el poder deliberativo, foro en el que se debatían cuestiones relativas a la *polis* y atañían a todos los ciudadanos.
2. Los tribunales que eran los espacios destinados por el gobierno para juzgar y dirimir las diferencias entre los miembros de la ciudad en sus relaciones de unos con otros, para impartir justicia a través de jueces.

64 En réplica a sus respectivos antiguos regímenes, incluso algunos lo mantuvieron hasta mediados del siglo XX, como en India. De acuerdo al periodo histórico del Colonialismo.

65 Por ejemplo, en ciertas tribus americanas (como las amazónicas del interior) en las que se practica una democracia directa, no un patriarcado ni matriarcado.

66 Este ánimo de derribamiento del sistema de castas y del régimen monárquico la participación popular que se fue gestando durante el siglo XIX e inicios del XX, trajo como consecuencia la creación del Congreso Nacional Indio (antes Partido del Congreso), uno de los agentes propulsores de la independencia India de la corona británica a mediados del siglo XX.

67 Aristóteles, *op. cit.*, p. 372.

3. Magistraturas, que formaban las delegaciones que los gobernantes hacían en sus colaboradores para administrar lo que hoy entendemos por funciones del poder ejecutivo.

Para la historia del pensamiento político universal, el periodo posterior a la antigüedad clásica lo constituye el largo capítulo temporal denominado como medioevo, durante el que la división de poderes se consideró una antítesis para las ideas monárquicas de la época. Las funciones del gobierno se concentraban, en última instancia, en la institución que regía, lo cual no quiere decir —evidentemente— que todas las acciones de lo público las realizara el monarca, sino que el poseedor de esta investidura tenía la última palabra en asuntos relativos a la emisión de la ley, su aplicación o el juzgado por ésta y a las decisiones de lo público en tanto que titular también del ejecutivo; en general a todo lo relativo al reino terreno.⁶⁸

El antecedente occidental práctico primigenio más evidente de las pulsiones de representación, participación y de desprendimiento del poder legislativo de las potestades del rey, es la formulación y firma de la *Carta Magna*, que los nobles ingleses obligaron a signar a *Juan sin Tierra* en 1216, tal acto implicó que el monarca inglés tendría que someter a aprobación, por parte de un cuerpo colegiado de nobles, las leyes antes de su emisión.⁶⁹ Este hecho *per sé* significó un primer gran paso en el proceso de democratización occidental moderna, pues si bien no consistió en la materialización pura y total de la división de los poderes públicos, sí significó que el rey perdía la potestad absoluta como gran legislador y esta facultad legislativa le comenzaba a ser acotada.

Con el advenimiento y eclosión de las revoluciones liberales en Inglaterra, Francia y América, producto todas estas de la Ilustración y esta, a su vez, del Renacimiento; la división de poderes se volvió una consigna de estos movimientos y un elemento central del programa de gobierno instaurado por los diferentes regímenes revolucionarios en su materialización como orden político, para constituirse como elemento imprescindible de las nacientes democracias modernas.

Inglaterra, la cuna del liberalismo, vio emerger la práctica política liberal de la división de poderes, antecedida por esta misma inspiración filosófica; John Locke en *El segundo tratado sobre el gobierno civil* (1689), en su capítulo XII titulado “De los poderes legislativo, ejecutivo y federativo del Estado”, establece la separación de los dos primeros poderes de este modo:

68 Recordemos que en la idiosincrasia medieval, el rey era el poseedor del poder temporal o terrenal quien por la gracia de Dios, el titular religioso de la demarcación en cuestión, había depositado en él por el acto de la unción y coronación; para este pensamiento, el auténtico y supremo poder era el de Dios, el poder divino y celestial. Ver Kantorowicz, *op. cit.*, Figgis, *op. cit.* y Cárdenas, *op. cit.*

69 No podemos, a pesar de este hecho, pretender que en la Inglaterra del siglo XIII la división de poderes fuera una realidad, pues a pesar de la imposición del requisito de aprobación de los nobles para la promulgación de la ley regia, esta promulgación seguía siendo una potestad monárquica, del mismo modo que su aplicación. Por otro lado, aún nos encontramos lejos de que la formulación de la ley interviniera la voluntad popular, pues recordemos que el sin tierra, debía hacer aprobar las disposiciones a un cuerpo compuesto privativamente por nobles.

Es práctica común de los Estados bien organizados (donde el bien de todos es debidamente considerado) que el poder legislativo sea puesto en manos de diversas personas, las cuales, en formal asamblea, tiene cada una, o en unión con las otras, el poder de hacer leyes [...] Pero como estas leyes que son hechas de una vez y en poco tiempo tienen, sin embargo, constante y duradera vigencia, y necesitan ser ejecutadas y respetadas sin interrupción, es necesario que haya un poder que esté siempre en activo y que vigile la puesta en práctica de esas leyes y la aplicación de las mismas. De ahí el que los poderes legislativo y ejecutivo suelen estar separados.⁷⁰

Más adelante, Locke afirma la superioridad del poder legislativo entre los demás con estas palabras: “En un Estado constituido que está propiamente fundamentado y que actúa de acuerdo con su naturaleza. Solo puede haber un poder supremo que es el legislativo y al cual todos los demás deben estar subordinados.”⁷¹ Debe mencionarse que a los diferentes poderes los denomina legislativo, ejecutivo y federativo —como se aprecia en el nombre del capítulo del texto transcrito anteriormente—, no figura aún la distinción que sí encontraremos en autores posteriores, entre legislativo, ejecutivo y judicial.

Montesquieu es el más comprometido ideólogo moderno de la división de poderes desde la tradición teórica francesa inspiradora de su revolución, en *El espíritu de las leyes* (1748) argumenta vehementemente la necesidad de que las funciones de gobierno se encuentren despersonalizadas y no concentradas o supeditadas a una misma voluntad, la del monarca, la idea la expresa en los siguientes términos:⁷²

Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona ó el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca ó el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.

No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido á la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador: si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, ó el mismo cuerpo de los próceres ó de los nobles ó del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos ó las diferencias de los particulares.

Podemos notar que la crítica de Montesquieu no es en estricto sentido a la monarquía, sino a la concentración de los tres poderes en uno solo, pudiéndose dar este exceso criticado por él, en un mismo cuerpo como el órgano legislativo o el poder judicial. Más tarde en el mismo siglo, Rousseau, en consonancia con los principios divisionistas de Montesquieu, argumentará sobre la división de poderes en *El contrato social*, (1762) en este sentido:⁷³

70 John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, traducción Carlos Mellizo, Madrid: Tecnos, 2006, p. 144. <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/locke-segundo-tratado-sobre-el-gobierno-civil.pdf>

71 *Ibíd.*, p. 147.

72 Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, traducción Siro García del Mazo, Madrid: Librería general de Victoriano Suárez, 1906, p. 227. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>

73 Libro II, Capítulo VII “Del legislador”, *op. cit.*, p. 45.

Bajo [todos] respectos el legislador es un hombre extraordinario en un estado. Si debe serlo por su genio, no lo es menos por su empleo, que no es ni magistratura ni soberanía. Este empleo que constituye la república, no entra en su constitución, y es una función particular y superior, que nada tiene de común con el imperio humano; porque si el que manda á los hombres, no debe mandar á las leyes, el que manda á las leyes, no debe tampoco mandar á los hombres; sin lo cual las leyes sirviendo á sus pasiones, no harían muchas veces otra cosa, que perpetuar sus injusticias y nunca podría evitar que la santidad de su obra fuese alterada por miras particulares.

Afirma el ginebrino que no debe ser el legislador el que ejerza el poder ejecutivo, bajo el riesgo de cometer injusticias en la elaboración o aplicación de las leyes e impregnarlas de sus propios intereses particulares. Estos planteamientos rousseaunianos, además de motivar el ímpetu revolucionario, constituyeron el germen del programa organizativo con el triunfo del movimiento, no solo en lo respectivo a la división de poderes, sino en lo relativo a la representación y práctica democrática, en la materialización del proyecto ciudadano civil de la primera república francesa.

La república francesa fue uno de los primeros escenarios de materialización efectiva de la democracia moderna en occidente, y el otro fue heredero de la tradición anglosajona que llevó a la revolución independentista de las 13 colonias inglesas al otro lado del Atlántico, bajo la denominación de Estados Unidos de América.

De lo anteriormente expuesto por algunos de los más connotados autores, tanto del conocimiento político —en general— como de la división de poderes, observamos que en su práctica se presenta el beneficio de la no concentración en una sola perspectiva para en primer lugar, la creación de las reglas sociales de convivencia, el poder legislativo; en segundo término, la ejecución de las leyes cuando se presenta el conflicto entre los ciudadanos con otros, el poder judicial y, en tercer lugar, la dirección general de la sociedad, en lo relativo a lo público, el poder ejecutivo. Pues esa concentración implicaría el riesgo de marcar un sesgo en la dirección de la sociedad para el beneficio de un grupo o incluso de un gobernante, quien podría convertirse —por el desmedido poder de disposición, decisión y acción— en un auténtico tirano.

La relación ejecutivo-legislativo en México

La disposición de la división de poderes en el estado mexicano moderno es una que quedó establecida en la primera constitución efectiva de su historia independiente de 1824; podemos identificar, sin embargo, la disposición de la división de poderes⁷⁴ en el arreglo institucional del estado mexicano desde la constitución de Apatzingán, misma que, por otro lado, no pasó de la letra a la práctica.

La Constitución de 1857 replicó, como todas las constituciones mexicanas posteriores a la de 1824, la disposición de la división de poderes, poseía —por otro lado— la

74 Vid Mireille Rocatti, "Relaciones entre el poder ejecutivo el legislativo", *Amicus Curiae* 2, 1 (2014), pp. 1-25. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/amicus/article/download/49280/44326>

particularidad de estipular un sistema político de inspiración parlamentarista, limitaba las facultades del ejecutivo, mientras que maximizaba las del legislativo en sus relaciones con el primero. Cosío Villegas lo refiere así “aquél tenía mucha libertad y éste poca autoridad, el poder Ejecutivo resultaba ineficaz: los constituyentes del 56, ofuscados con la calamidad inextinguible de la tiranía, dieron facultades limitadas al Ejecutivo y amplísimas al Legislativo”.⁷⁵

La polarización ideológica caracterizó los grupos políticos y definió la relación entre poderes al interior del sistema político mexicano, durante el siglo XIX,⁷⁶ la división ideológica y partidista que se materializó en una relación de pugna de fuerzas entre corrientes, fue protagonizada entre liberales y conservadores; republicanos y federalistas, los primeros, con ánimos monárquicos y los segundos centralistas.

La tónica de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, a pesar de lo dispuesto por la Constitución de 1857, reflejó casi de manera permanente una fuerza superior siempre del ejecutivo con respecto del legislativo durante todo el siglo XIX, especialmente hacia el último cuarto de ese siglo y la primer década del siguiente, durante el porfiriato,⁷⁷ donde el titular de la presidencia disponía de amplias facultades y el otro poder acataba o respaldaba las decisiones y acciones del primero.

La Revolución de 1910 y sus secuelas en las primeras tres décadas del siglo XX significaron, en términos de organización institucional, la reformulación de un orden. En 1940 se observa una estabilidad institucional tanto en el ejecutivo, por la instauración del periodo sexenal, como en el legislativo por la disposición de una duración de tres años en el cargo para los diputados y de seis para los senadores; estas disposiciones fueron estipuladas legalmente desde 1933⁷⁸ y siguen vigentes hasta el día de hoy.

El periodo de la historia mexicana del nacionalismo revolucionario —con las distintas denominaciones del partido político que lo encarnó—⁷⁹ estuvo caracterizado por un sistema político de corte presidencialista y sobre la omnipotencia de esta investidura giraban los otros dos factores de poder explícito de ese orden: el judicial y el legislativo. Este último, enfáticamente la cámara de diputados, estuvo compuesta

75 Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México*, México: Editorial Hermes, 1998, p. 18, citado por Rocatti, *ibíd.*, p. 6.

76 Sobre el siglo XIX en México, el lector puede consultar a Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México: El Colegio de México, 1993.

77 En la tipología de las formas de gobierno de Aristóteles, este periodo de la historia de México, cabe claramente en la denominación de oligarquía, debe resaltarse también que esta oligarquía se circunscribía a una cámara o corte, integrada por residentes preponderantemente de la capital del país, es por ello comprensible que en la constitución de 1917, se exprese con claridad que los representantes ante el Congreso de la Unión, deban ser residentes de la demarcación representada.

78 Vid. Leonardo Valdés Zurita, *El estado del cambio político en México: De la transición a la consolidación de la democracia*, México: Congreso Internacional, XXII Nacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Cuadernos del IFE, 2010, p. 5, citado por Rocatti, *op. cit.*, p. 8.

79 Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional.

de manera mayoritaria —hasta finales del siglo xx— por integrantes del mismo partido que el presidente (el Partido Revolucionario Institucional), hasta las elecciones de 1997, cuyos comicios resultaron en la integración de la cámara de diputados en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta.

De modo que desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 hasta 1997, el poder legislativo en México y concretamente la cámara de diputados no constituyó un contrapeso al poder del ejecutivo, sino un apoyo para el mismo. Las iniciativas de ley o de reformas a la misma que este último proponía eran regularmente aceptadas sin vacilación, del mismo modo que las propuestas (de nombramientos u otras como el paquete fiscal) tenían que pasar por el poder legislativo.

Pero la pérdida de la mayoría en la cámara de diputados en 1997 por el PRI (el partido del presidente), constituyó un antecedente al cambio en el sistema político mexicano en el último siglo, que significó para la siguiente legislatura —que inició trabajos en el 2000 ya con titular del ejecutivo federal de extracción partidista distinta al PRI—. El poder legislativo, especialmente la cámara de diputados, se constituyó como un poder en oposición auténtica y frontal al ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes, de extracción partidista era distinta al presidente. En el pleno de la cámara de diputados se detenían iniciativas de ley, se frenaban los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos, se detenían las propuestas y nominaciones presentadas por el presidente. Algo que no se había observado por lo menos en los últimos 70 años en México.

De esta forma, el legislativo se constituyó como un auténtico poder y, además, opuesto al ejecutivo federal desde el 2000 y por lo menos hasta el 2012, cuando el PRI regresó a la titularidad presidencial con una mayoría simple de integrantes en la cámara de diputados federal y la mayoría absoluta la alcanzaba sumando otras fuerzas políticas partidistas.

Durante el mismo sexenio presidencial 2012-2018 (que comprendió las LXII y LXIII legislaturas), se propuso por el legislativo un elemento del sistema político mexicano que invariablemente fortalece⁸⁰ este poder con respecto del ejecutivo, me refiero a la posibilidad de la reelección de los diputados y senadores de manera consecutiva, reforma aprobada por la cámara de diputados el 18 de marzo de 2020.

De modo que el poder legislativo en México ha cobrado mayor sentido en su estudio en años recientes, desde que se erigió como poder alterno al ejecutivo, es decir desde 1997, pero más enfáticamente a partir del 2000.

80 Otro debate es si esta nueva realidad debilita o favorece la democracia.

La relación ejecutivo-legislativo en Morelos: 2000-2018

Se ha seleccionado esta delimitación temporal a partir del 2000 en el estado de Morelos, por la misma razón que los estudios sobre el legislativo a nivel federal emergieron con mayor fuerza a partir de 1997. Antes de esa fecha el poder legislativo fungía prácticamente como un satélite del ejecutivo.

No obstante, nos encontramos con una situación poco replicada en otras entidades federativas, la destitución del gobernador de extracción priista en Morelos⁸¹ designado para el periodo 1994-2000: Jorge Carrillo Olea. En este proceso el Congreso local jugó un papel importante, ante la presentación de la solicitud de licencia por el mencionado titular del ejecutivo. Fue precisamente uno de los miembros del legislativo local, Jorge Morales Barud (también de militancia priista) quien resultó designado para suceder en el encargo, el estado transitó por este proceso durante junio de 1998.

Relación ejecutivo-legislativo en los años 2000-2006

La destitución de Carrillo Olea fue a causa del clima de desconfianza que el estado tenía en torno al PRI, aunado a la fuerte tendencia a nivel nacional que tenía el candidato a presidente de la república por el PAN. Por ello, Sergio Estrada Cajigal tuvo una sólida presencia para ser electo titular del ejecutivo estatal para el periodo 2000-2006, además terminó de fungir como alcalde de Cuernavaca.

Así, la composición del Congreso local en la legislatura comprendida en el periodo 2000-2003⁸² fue la siguiente:⁸³

81 Este hecho, debe aclararse, no resultó de una conjunción de factores en los que el poder legislativo haya sido el actor principal, sino de un clima de descontento generalizado que inició por acusaciones de graves omisiones en el ejercicio de la labor del titular del ejecutivo estatal, que desembocó en manifestaciones ciudadanas y produjeron el cese del apoyo del ejecutivo federal a la investidura del gobernador en turno; el Congreso local no fue el actor principal en este proceso, pero sí uno de los centrales. El apoyo del ejecutivo federal, en esos momentos del sistema político mexicano, basado en un presidencialismo fuerte, era indispensable para la estabilidad de los diferentes ejecutivos estatales.

82 IMPEPAC, *Resultados electorales, proceso electoral 2000. Elección de diputados*, 2000. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentesh/Estadisticae/2000/01%20Resultados%20generales%20diputados.pdf>

83 Solo se listan los partidos que alcanzaron representantes en la integración del Congreso por cualquiera de los dos principios y no todos aquellos que efectivamente participaron en el proceso electoral del año referido.

Tabla 1. Composición del Congreso del estado de Morelos 2000

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total
PAN	10	5	15
PRI	8	4	12
APM ⁸⁴	0	3	3

Fuente: Elaboración propia con datos del IMPEPAC.

* En todos los periodos se enlistan los partidos por cantidad de miembros en el Congreso en orden de mayor a menor número de integrantes en su bancada.

La votación favorable para diputados locales del mismo partido que el gobernador electo, se concentró en los distritos de la zona metropolitana de Cuernavaca: los cuatro de este ayuntamiento, los dos distritos de Jiutepec, aquel con sede en Temixco; que en total aportó al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) siete integrantes; otro proveniente del distrito con cabecera en Tetecala; uno del distrito XII del poniente de Yautepec y otro del distrito xv Cuautla sur, para una totalidad de 10 diputados por mayoría relativa, que en sumatoria con los asignados a este partido por el principio de representación proporcional (cinco) compusieron una bancada de 15 integrantes.

Las fuerzas políticas partidistas presentes en la referida legislatura, fueron pocas (tres) lo cual no entrañó una situación de complejidad para el ejecutivo en su relación con el legislativo.

Esta composición del Congreso local con mayoría simple (bancada con mayor número de integrantes) del mismo partido que el gobernador, requería de la alianza con los integrantes de otra bancada partidista para lograr la mayoría absoluta (la mitad de los miembros del cuerpo colegiado más uno). Mientras que los representantes de los partidos distintos al del gobernador aún en alianza, no representaban la mayoría absoluta al interior del Congreso y, por lo tanto, no podían por sí solos ejercer un poder de veto a las iniciativas o propuestas del titular del ejecutivo.

Para el proceso electoral inmediato posterior, se verificó en 2003 el ejecutivo federal enfocado en promover en el electorado el planteamiento de que para avanzar en su ejercicio gubernamental con “el cambio”, como uno de sus principales lemas de campaña, requería del apoyo del legislativo; en este contexto nacional para las elecciones intermedias de diputados federales. En el siguiente cuadro se presentan los resultados para Morelos en las elecciones a diputados locales en el proceso 2003:⁸⁵

84 Alianza por Morelos, integrada por el Partido de la Revolución Democrática, Convergencia por la Democracia, Partido del Centro Democrático y Partido de la Sociedad Nacionalista.

85 IMPEPAC, *Proceso electoral 2003. Elección de diputados, resultados generales*, 2003. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentes/Estadisticae/2003/Resultados%20Generales%20Diputados.pdf>

Tabla 2. Composición del Congreso del estado de Morelos 2003

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total
PAN	9	0	9
PRI	5	3	8
PRD	4	4	8
PVEM	0	3	3
C ⁸⁶	0	2	2

Fuente: Elaboración propia con datos del IMPEPAC.

La preferencia del electorado en favor de los candidatos a diputados locales del mismo partido que el del gobernador, se concentró prácticamente en las mismas regiones que en la elección anterior: zona metropolitana de Cuernavaca y sus cuatro distritos; los dos de Jiutepec y el distrito V con cabecera en Temixco, además, de los distritos VIII con cabecera en Tetecala y XV con sede en el sur de Cuautla. Exceptuando el distrito XII de Yautepec poniente que en la elección anterior había ganado y en esta ocasión, no, para sumar un total de nueve miembros.

Los resultados electorales arrojaron una composición del Congreso local heterogénea con presencia de cinco expresiones partidistas diferentes, la bancada del mismo partido que el gobernador, si bien constituía una mayoría simple, no representaba aún la tercera parte del total de miembros.

En este escenario el titular del ejecutivo tenía que buscar el apoyo de alguno de los dos partidos que contaban con más representantes en la misma cantidad —ocho cada uno— el PRI o el PRD para hacer avanzar sus propuestas e iniciativas.

Por su parte, los dos principales partidos de oposición al gobernador, en alianza entre solo estos, sí podían vetar las propuestas o iniciativas del otro poder al sumar la mitad más uno (16) de la totalidad de los diputados en el Congreso.

Relación ejecutivo-legislativo 2006-2012

El proceso electoral del estado de Morelos en el 2006, conjuntó en la misma elección la designación de presidente de la República, senadores, gobernador, diputados federales, diputados locales y alcaldes. El ambiente nacional general para la contienda presidencial mostraba una cerrada competencia entre el candidato por el PAN, partido que entonces poseía la titularidad del mismo cargo, Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, candidato por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los resultados oficiales arrojaron una diferencia a favor del primero de poco menos de 250 mil votos, representaba menos del 1 % de diferencia de la votación total

86 Esta abreviatura es como aparece en los datos oficiales en línea del OPLE del estado de Morelos, se deduce que se refiere al partido político denominado Convergencia, mismo que el proceso electoral anterior se denominó Convergencia por la Democracia.

emitida entre uno y otro candidato.⁸⁷ La paridad de resultados de votos entre estos dos partidos se reprodujo a escala local en la elección de diputados locales, mientras que en lo relativo a designación de gobernador, el candidato del PAN resultó electo, la composición del Congreso del estado fue la siguiente:⁸⁸

Tabla 3. Composición del Congreso del estado de Morelos 2006

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total
PAN	9	3	12
PRD ⁸⁹	9	2	11
PRI	0	4	4
Nueva Alianza	0	2	2
PVEM	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos del IMPEPAC.

Observamos que la cerrada disputa en el ámbito de la elección de presidente de la República se replicó en la composición del Congreso local. El apoyo para el PAN se seguía centrando geográficamente en el área de la capital del estado, este partido ganó los cuatro distritos correspondientes a la ciudad de Cuernavaca, el V con cabecera en Temixco, el VIII en Tetecala, el XIII de Yautepec oriente, el XVI y XVII con cabecera en Ayala y Yecapixtla respectivamente. Mientras que la coalición liderada por el PRD resultó favorecida en los distritos: VI y VII de Jiutepec, IX de Puente de Ixtla, X de Zacatepec, XI de Jojutla, XII Yautepec poniente, XIV y XVI de Cuautla norte y sur, y XVIII de Jonacatepec.

Según en la procedencia partidista de los diputados locales podemos observar que la bancada del mismo partido del gobernador, si bien con mayoría simple, se encontraba en este trienio una fuerte oposición cuando los representantes de los otros dos partidos mayoritarios distintos al PAN, el PRD y el PRI se conjuntaban, juntos sumaban 15 legisladores, tanto la bancada del partido del gobernador, como la de los principales partidos de oposición requirieron alianzas con los partidos pequeños para lograr la mayoría absoluta de dieciséis miembros en el pleno del Congreso.

En tal contexto, resultó lógico que el ejecutivo estatal recurriera a la misma estrategia de alianza partidista que el ejecutivo federal: buscar la suma de los integrantes de su propia bancada, con los del partido Nueva Alianza, que en el caso del Congreso

87 INE, *Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006*, 2016. https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/pdfs/gra_nal.pdf

88 IMPEPAC, *Integración del Congreso. Proceso electoral 2006*, 2006. http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentesh/Estadisticae/2006/Integracion_congreso.pdf

89 El PRD se presentó en las elecciones locales en alianza con el Partido del trabajo y con Convergencia.

en Morelos sumaban 14, también con lo cual se requería apelar a la integración de diputados del PRI, para el avance de sus propuestas en el legislativo.

En esta legislatura la bancada del PRD se erigió como una auténtica oposición al interior del Congreso, tenían que conciliar tanto el ejecutivo como la bancada de su mismo partido; el grupo parlamentario del PRI —a pesar de su acotado número de miembros (cuatro)—, se convirtió en el peso que definía la balanza en uno u otro sentido, constituyéndose así como un partido pivote.

En las elecciones intermedias de 2009, el PRI recuperó la condición de primera fuerza política en la cámara de diputados federal,⁹⁰ esta situación se replicó en el ámbito local, la composición del Congreso local como resultado del referido proceso electoral fue esta:⁹¹

Tabla 4. Composición del Congreso del estado de Morelos 2009

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total
PRI	13	0	13
PRI/PSD	2	0	2
PAN	3	3	6
PRD	0	3	3
PT	0	1	1
PVEM	0	2	2
Convergencia	0	2	2
Nueva Alianza	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos del IMPEPAC.

En esta elección se presentó un fenómeno diferente a los cuatro procesos electorales anteriores en la zona metropolitana de Cuernavaca: una votación copiosa que le dio la victoria en la designación de diputados locales al PRI, sobre los candidatos del PAN, partido que había tenido la preferencia del electorado en esta demarcación desde 1997. El PRI resultó ganador en todos los distritos locales de Cuernavaca (I, II, III y IV), en Temixco (V) Jiutepec (VI y VII), el que tenía cabecera en Tetecala (VIII), Puente de Ixtla (IX), Zacatepec (X), Yautepec (XII y XIII), Cuautla sur (XV), Ayala (XVI) y Yecapixtla (XVII); mientras el PAN sumó la victoria en los distritos: XI Jojutla, XIV Cuautla norte y XVIII Jonacatepec.

La situación presentada en el 2000 en la que el PAN tenía en su bancada la mitad de los integrantes del Congreso, se replicó esta vez, pero en favor del PRI, con la

90 No así en el Senado de la República, en el que la fuerza mayoritaria seguía siendo el PAN, como resultado de las elecciones de 2006.

91 IMPEPAC, *Diputados por el principio de representación proporcional. Proceso electoral 2009, 2009*. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentesh/Estadisticae/2009/5congreso.pdf>

diferencia de que en el año 2000 la gubernatura la había ganado el mismo partido que tenía mayoría simple en el legislativo y en esta ocasión la titularidad del ejecutivo pertenecía a un partido diferente del que tenía la mayoría simple en el Congreso. Nos encontramos aquí con un ejemplo de gobierno dividido.

Nunca como hasta este momento, desde la alternancia en el ejecutivo estatal, el poder legislativo se había erigido como una fuerza real frente al otro poder a la mayoría simple priista en el Congreso estatal le bastaba aliarse con cualquier fuerza política por menor que esta fuera —aún de un solo integrante— para erigirse con la mayoría absoluta y poder frenar las propuestas del ejecutivo.

En este escenario, al ejecutivo le resultó muy complicado hacer transitar propuestas que tenían que pasar por el legislativo local, sin negociar con la bancada del PRI, pues como se observó, aún la suma total de los integrantes de su bancada, con los de todas las demás, sin considerar al PRI, no constituían la mitad más uno de los diputados en el Congreso.

Relación ejecutivo-legislativo 2012-2018

La obtención de la mayoría de los escaños en la cámara de diputados federal para la LXI legislatura en 2009 por el PRI, constituyó un claro antecedente para que después de 12 años de gobiernos panistas, en las elecciones del año que un candidato del revolucionario institucional volviera a ser designado como titular de la primera magistratura de México. En el ámbito estatal esta sustitución partidista no se efectuó del mismo modo, pues el candidato electo a gobernador no fue el postulado por el PRI, sino el presentado por el PRD; en lo que respecta a la designación de miembros del poder legislativo estos fueron los resultados:⁹²

Tabla 5. Composición del Congreso del estado de Morelos 2012

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total
PRD/PT/MC ⁹³	13	0	13
PRI/NA ⁹⁴	4	5	9
PAN	0	4	4
PVEM	1	2	3
PSD	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos del IMPEPAC.

92 IMPEPAC, *Memoria electoral 2012*, Morelos: Instituto Electoral Estado de Morelos, 2012. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentesh/Estadisticae/archivos/Memoria%20Electora%202012.pdf>

93 En este proceso electoral, el PRD se presentó en alianza con el PT y Movimiento Ciudadano.

94 En tal proceso electoral el PRI celebró alianza con Nueva Alianza.

En tal proceso, la población de la zona metropolitana de la capital del estado, favoreció en las urnas al PRD que resultó ganador en los distritos I-IV correspondientes a Cuernavaca V con cabecera en Temixco, VI de Jiutepec norte, IX en Puente de Ixtla, X en Zacatepec, XI en Jojutla, XIII de Yautepec oriente, XIV de Cuautla norte, XV de Cuautla sur y XVIII en Jonacatepec; el PRI en alianza con Nueva Alianza obtuvo los distritos: VII de Jiutepec sur, VIII con cabecera en Tetecala, XII de Yautepec poniente y XVI de Ayala y, el Partido Verde obtuvo el distrito XVII de Yecapixtla.

El grupo parlamentario del titular del ejecutivo a pesar de constituir una mayoría simple no contaba con los representantes necesarios para aprobar las propuestas del primero, en contraparte la totalidad de los integrantes de los partidos distintos al del gobernador, sí sumaban una mayoría absoluta.

En la práctica, el ejecutivo estatal recurrió a tender alianzas entre los miembros de la bancada de su partido y algunos miembros del PRI y del PV para constituir una mayoría absoluta en apoyo a sus propuestas que tenían que pasar por el Congreso.

Para esta legislatura los partidos que se constituyeron como oposición franca frente a la bancada del mismo partido que el ejecutivo al interior del Congreso y a su investidura como poder alterno, fueron el PAN y el PSD casi permanentemente.

El siguiente proceso electoral local se conjuntó con las elecciones federales intermedias, en las cuales el partido del titular del ejecutivo federal, el PRI, observó una muy ligera reducción en su favor para la elección de diputados federales, en comparación con la recibida tres años antes; la cual le permitió conservar la mayoría simple al interior de la cámara. A pesar de esta mínima variación en el poder legislativo, los niveles de aprobación del presidente de la República iban en franco descenso.⁹⁵ Estas elecciones contaron con la participación por primera vez —tanto en el ámbito federal como en el local— del partido MORENA fundado por Andrés Manuel López Obrador. A nivel estatal para la designación de representantes en el poder legislativo los resultados fueron como sigue:⁹⁶

Tabla 6. Composición del Congreso del estado de Morelos 2015

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total
PRI	3	2	5
PRI/NA/PVEM ⁹⁷	2	0	2
PRD	8	0	8

95 Se observa la reducción de los niveles de aprobación del ejecutivo federal a causa de factores como la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, la filtración de la compra de una casa en lomas de Chapultepec por la ,en ese entonces, esposa del presidente y por la desviación de recursos financieros a través de varias universidades estatales, suceso denominado por el gremio periodístico como “La estafa maestra”.

96 IMPEPAC, *Integrantes del Congreso del Estado de Morelos derivado del proceso electoral 2014-2015*, <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/ISU/Transparencia/LGTAI/Organizacion/Integracion%3%B3n%20del%20Congreso%20Local.pdf>

97 En este proceso electoral a nivel local, en algunos distritos el PRI se presentó en alianza con los partidos Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista de México.

PAN	3	2	5
PVEM	1	1	2
Nueva Alianza	1	1	2
MORENA	0	1	1
Movimiento Ciudadano	0	1	1
PSD	0	1	1
PT	0	1	1
PH	0	1	1
PES	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos del IMPEPAC.

En términos geográficos, la zona metropolitana de Cuernavaca se dividió en dos distritos para el PAN: el I y el IV y, dos para el PRI, el II y el III (este último en alianza), el V con cabecera en Temixco para el PVEM, de los distritos de Jiutepec el VI fue para el PRI y el VII para el PRD; el VIII de Tetecala lo ganó el PRI, Nueva Alianza se alzó con la victoria en el distrito IX de Puente de Ixtla, el PRI en alianza además del distrito III ganó el X con cabecera en Zacatepec; el PAN, además de los dos de Cuernavaca resultó favorecido en el XVI de Ayala. El resto de los distritos los ganó el mismo partido del gobernador en turno, el PRD: el VII —como ya se apuntó— de Jiutepec, el XI de Jojutla, el XII y XIII de Yautepec, el XIV y XV de Cuautla, el XVII de Yecapixtla y el XVIII de Jonacatepec.

El partido del gobernador no contó con el apoyo en las urnas en la periferia de la capital del estado, donde solo obtuvo un diputado de siete posibles, en esta zona el ganador fue el PRI con tres diputaciones (una de ellas en alianza).

Como podemos observar, nunca antes —desde la alternancia en el ejecutivo estatal en el estado— se había presentado una pluralidad tan amplia de partidos políticos con presencia en el legislativo como la que ofreció por resultado el proceso electoral de 2015, fueron 11 los partidos con representación en el Congreso estatal para la legislatura 2015-2018.

A pesar de esta composición tan heterogénea, la mayoría simple al interior del legislativo la constituía el grupo parlamentario del mismo partido del gobernador, el cual solo tenía que buscar el apoyo del PRI y de los partidos con los que había celebrado alianza: PVEM y NA para lograr la mayoría absoluta con un total de 19 representantes; lo que se verificó en la realidad.

Con una mayoría a favor del titular del ejecutivo de este peso —casi dos terceras partes de los integrantes del Congreso— esta ha sido tal vez la legislatura que ha constituido menos oposición en términos reales —desde la introducción de la alternancia en el sistema político de este estado— como poder, al propio poder del ejecutivo, erigiéndose como dominante; de este modo, las propuestas que de este emanaba eran aprobadas de manera prácticamente automática en el Congreso.

Una de las propuestas polémicas presentada por el gobernador y aprobada por el Congreso, fue la reducción de la cantidad total de diputados en el legislativo local de 30 a 20, resultó aprobada a inicios de 2017, con la complacencia también de la mayoría

de los ayuntamientos;⁹⁸ es un requerimiento legal para el avance de una reforma de esta naturaleza.

En esta dinámica resultó más común que otras fuerzas políticas al interior del Congreso se sumaran al grupo legislativo en apoyo del gobernador, a que se unieran entre sí para constituir un bloque opositor y, por lo tanto, un poder auténtico alterno al ejecutivo; con una mayoría complaciente con el titular del ejecutivo al interior del Congreso, este poder —el legislativo— se volvió un accesorio del otro poder y perdió la autonomía de la que efectivamente había gozado en varias legislaturas pasadas.

Relación ejecutivo-legislativo, al inicio de la legislatura 2018-2021⁹⁹

En las elecciones de 2018, se combinaron todas las renovaciones a cargos de elección popular federales: presidencia, senadurías y diputaciones; a nivel local se renovó la gubernatura, las alcaldías y las diputaciones locales. Los resultados en favor del partido MORENA en las elecciones federales fueron contundentes, además de la presidencia obtuvo una amplia mayoría simple (casi absoluta) en el senado con 59 integrantes; en la cámara de diputados obtuvo un total de 257 integrantes, para constituirse así como una mayoría absoluta solo con su propia bancada, lo cual no sucedía desde 1994.¹⁰⁰ En el estado de Morelos el partido MORENA celebró una alianza con los partidos del Trabajo y Encuentro Social. Los resultados en lo respectivo al Congreso local fueron estos:¹⁰¹

Tabla 7. Composición del Congreso del estado de Morelos 2018

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total
MORENA	6	0	6
PES	5	0	5
PT	1	1	2
PAN	0	1	1
PRD	0	1	1
PRI	0	1	1

98 Debe hacerse notar la presencia de alcaldes provenientes del mismo partido que el gobernador, del mismo modo que en la composición de los cabildos al interior de esos ayuntamientos.

99 Por la temporalidad de este trabajo redactado a inicios del 2020, solo se puede analizar el inicio de la dinámica de la relación ejecutivo-legislativo en este periodo.

100 Año cuando fue la última vez que el PRI contó con mayoría absoluta en la cámara de diputados.

101 IMPEPAC, *Gobernador electo. Proceso electoral local ordinario 2017-2018*, <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2018/07/Candidatos-electos-2018.pdf>

Movimiento Ciudadano	0	1	1
Nueva Alianza	0	1	1
PSD	0	1	1
Partido Humanista	0	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos del IMPEPAC.

En este proceso electoral la distribución geográfica de las preferencias electorales con la nueva distritación fue la siguiente: los distritos de la zona metropolitana de la capital, el I y el II de Cuernavaca, los ganaron el PES y MORENA respectivamente, el V de Temixco favoreció al PES, y el VI de Jiutepec a MORENA y el VIII de Xochitepec al PES; el distrito III de Tepoztlán fue para MORENA, al igual que el VII de Cuautla, el IX de Puente de Ixtla y el XII de Yautepec; por su parte en el IV de Yecapixtla el ganador fue el PES lo mismo que en el XI de Jojutla; el X con cabecera en Ayala favoreció al PT. Así, si bien el partido más votado alrededor del estado fue MORENA (con seis de las 12 en disputa), las preferencias en las inmediaciones de la capital del estado fueron para el PES (con tres de cinco). A pesar de la reducción de representantes en el legislativo estatal, la composición del mismo por variadas fuerzas políticas, prácticamente se repitió en comparación con los resultados del proceso anterior, este Congreso contó con la presencia de 10 partidos políticos, mientras que la legislatura 2015-2018 incluyó 11 expresiones políticas partidistas distintas.¹⁰²

Con los resultados antes expuestos, al titular del ejecutivo estatal, en teoría no se le presentaba una gran dificultad para conciliar con el poder legislativo, pues entre las bancadas de su propio partido y aquellos con los que celebró alianza en las elecciones, sumaban 13 miembros, una mayoría absoluta por la reducción a 20 de los diputados del Congreso.

Sin embargo, la diferente orientación ideológica de estos partidos coaligados en el escenario electoral ha emergido, para no constituir necesariamente un frente común en el ámbito del poder legislativo. Lo que se vislumbraba como un Congreso facilitador para el titular del ejecutivo, por una mayoría absoluta producto de una alianza partidista entre MORENA, PES y PT ha mostrado una diversificación de posiciones, que han dado como resultado que el ejecutivo no encuentre apoyo fácil en sus propuestas en el legislativo local, presentándose así con una postura reactiva en su relación con el Congreso.

En contraparte el legislativo ha mostrado una dinámica muy heterogénea en la sumatoria de fuerzas a su interior, el común denominador de las mismas ha sido que no se han conjuntado en favor del ejecutivo. Esta oposición del legislativo como poder frente al ejecutivo, fortalece la esencia de la división de los poderes al interior del sistema político estatal.

La legislatura que inició su ejercicio en 2018, puede mostrar aún variaciones significativas en la composición de su dinámica interna y en su relación con el ejecutivo.

102 El único partido político presente en la legislatura 2015-2018, ausente para la 2018-2021 fue el PVEM.

Conclusiones

La dinámica de la relación ejecutivo-legislativo en los diferentes periodos legislativos estudiados fue la siguiente: en la legislatura 2000-2003, PAN obtuvo una mayoría simple (integrada por 15 diputados). En contraparte los partidos de oposición al ejecutivo tampoco podían bloquearlo, pues no constituían aún entre todos la mayoría absoluta. El legislativo en este periodo era una fuerza alterna pero no del todo opuesta al gobernador. El ejecutivo era reactivo y el legislativo opositor con una relación entre ambos preponderantemente conflictiva.

En la legislatura 2003-2006 los principales partidos de oposición (PRI y PRD) al gobernador (PAN) sumaban una mayoría absoluta de 16 diputados. El legislativo en este periodo se erigió como una oposición firme, un auténtico poder, y además opuesto al ejecutivo; este último adoptó una postura reactiva, el legislativo una opositora y la relación fue conflictiva.

Para el periodo 2006-2009, el PAN contó con una mayoría simple (12 integrantes) en el Congreso, la alianza entre la bancada de este partido con la del PRI (que contó cuatro diputados) resultaba en la mayoría absoluta al interior de este órgano. Durante este periodo el legislativo era fuerza alterna real, pero no opuesta al ejecutivo. La postura del ejecutivo fue coalicional, la del legislativo colaborativa, al igual que la relación entre los poderes.

En los trabajos del parlamento correspondiente a los años 2009-2012, el PAN representó una minoría muy poco significativa (de seis integrantes), la oposición resultó muy sólida. Un solo partido de oposición al del titular del ejecutivo poseía la mitad de los legisladores (el PRI con 15). En este periodo el legislativo significó auténtico contrapeso opuesto al poder del ejecutivo. La postura del ejecutivo fue reactiva, la del legislativo opositora y la relación resultó conflictiva.

Para la legislatura 2012-2015 el PRD contó con una mayoría simple (13 integrantes), en la temporalidad de este Congreso, los partidos de oposición, a pesar de poder constituir una mayoría absoluta, no se aliaron entre sí. Con lo cual el legislativo se desempeñó como un poder cooperativo con el ejecutivo. El ejecutivo adoptó una postura impositiva, el legislativo colaborativa, del mismo modo que la relación entre los poderes.

En la legislatura 2015-2018, el PRD obtuvo una mayoría simple (ocho integrantes), los partidos de oposición no obstante de contar con un mayor número de integrantes en conjunto, de entre estos la bancada más numerosa (la del PRI y sus aliados electorales con 11 legisladores en total) se alió con el partido del gobernador para constituir una mayoría absoluta abrumadora. En este periodo el poder legislativo se comportó con una total complacencia con el ejecutivo. Se replicaron las posturas de la legislatura inmediata anterior, un ejecutivo impositivo, un legislativo colaborativo y una relación colaborativa.

En el Congreso que comenzó su trabajo en 2018, ya con una reducción a 20 diputados, el partido del gobernador y con su alianza electoral son mayoría absoluta (11 miembros), pero no han conformado una alianza sólida al interior del Congreso,

en este escenario el legislativo es un poder alterno real al ejecutivo, pero no complaciente ni opuesto al mismo. El ejecutivo se presenta como reactivo, el legislativo como opositor y la relación ha sido conflictiva.

Conclusiones de fondo

El sistema político actual en el estado de Morelos se ha transformado, con respecto al periodo del “nacionalismo revolucionario”, permanente durante la mayor parte del siglo xx, pues el legislativo se ha erigido como un poder político auténtico frente al ejecutivo y esta condición es una de las muestras más tangibles de la transformación presente del sistema político local.

El legislativo en el estado de Morelos se constituyó como un poder alterno real al ejecutivo hasta la alternancia en la elección del titular del segundo, como resultado del proceso electoral del 2000. Esto sucedió en resonancia a como había sucedido entre los dos mismos poderes en el ámbito federal, solo que en este último nivel, tal situación se presentó desde que el partido del presidente perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997.

El poder legislativo en este estado, desde la alternancia en el ejecutivo del 2000, ha oscilado entre posturas complacientes con el ejecutivo, como en la legislatura 2015-2018 cuando se dio el caso más claro de esta posición; hasta posturas de auténtico enfrentamiento al ejecutivo, constituyéndose como un poder real distinto al otro, como en las legislaturas 2003-2006 y 2009-2012; contando como punto intermedio, la postura del legislativo como poder alterno autónomo al ejecutivo, en todas las restantes legislaturas del periodo analizado.

Lo más sano en el juego democrático y para la calidad democrática del sistema político tanto nacional como local, es que el legislativo represente un poder real alterno al ejecutivo, pues cuando el legislativo es complaciente se presentan excesos por parte del titular del ejecutivo, como en el caso del periodo 2015-2018 en el ámbito local.

Actualmente, el sistema político de esta entidad, el poder legislativo es una fuerza real autónoma al poder ejecutivo, a diferencia de antes de la alternancia en la titularidad del poder ejecutivo en el 2000 en el ámbito local y en el ámbito federal antes de 1997.

El sistema político morelense —y también el nacional— requieren hoy la negociación entre fuerzas alternas que son el poder ejecutivo y legislativo; este segundo ya no es un accesorio al primero, como lo fue antes de la alternancia partidista en el ejecutivo, cuando estaba el periodo nacionalista revolucionario.

Bibliografía

- Aristóteles. *Política*. Madrid: Gredos, 1988.
- Béjar Algazi, Luisa. “Cuando la descentralización en los partidos llega a los recintos parlamentarios ¿Quién legisla en México?” ¿Quién, cómo y qué se legisla en México? México: UNAM, 2013.
- Calcáneo, Mauricio. *Relaciones ejecutivo legislativo en el ámbito subnacional de México: el caso del Congreso de la Ciudad de México*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017.
- Cárdenas Cabello, Fernando. *La institución monárquica plenomedieval en la Historia de los reyes de Britania de Geoffrey de Monmouth*. México: UNAM, 2015.
- Casar, María Amparo y Marván Ignacio. *Reformar sin mayorías, la dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México: Taurus, 2014.
- _____. “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”. *Política y Gobierno* vi, 1 (1999), pp. 83-128.
- Cosío Villegas, Daniel. *Historia moderna de México*, sexta edición, México, Editorial Hermes, 1998.
- Escalante, Fernando. *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México, 1993.
- Figgis, John Neville. *El derecho divino de los reyes*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- García Montero, Mercedes. “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, *Lateinamerika Analysen*, Hamburgo 17, 2 (2007), pp. 20-279.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México: Era, 1975.
- Hernández Rodríguez, R. “Relaciones del Poder Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial”. *El Congreso mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- Kantorowicz, Ernst Hartwig. *Los dos cuerpos del rey*. Madrid: Alianza Universidad, 1985.
- Lanzaro, Jorge. *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Editorial CLACSO, 2001.
- Liphart, Arendt. *Modelos de Democracia*. España: Ariel, 2000.
- Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Tecnos, 2006. <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/locke-segundo-tratado-sobre-el-gobierno-civil.pdf>
- López Lara, Álvaro F. “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”. *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: UAM-Universidad de Colima, Editorial Porrúa, 2007.
- Lujambio, Alonso. “Presidentes y congresos: Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”. *Foro Internacional* 3, 133 (1993).
- Mayhew, David R. *Divided We Govern*. EE.UU.: Yale University Press, 1991.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

- Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Madrid: Librería general de Victoriano Suárez, <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espirituDeLasLeyesT1.pdf>
- Nacif, Benito. "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México". *Política y Gobierno* xi, 1 (2004), pp. 27-29.
- Nohlen, Dieter. "Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques comparados". *Presidencialismo Renovado*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- Reveles Vázquez, Francisco. "Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas". *Estudios Políticos* 23 (2011), pp. 11-30.
- Rocatti, Mireille. "Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo". *Amicus Curiae* 2, 1 (2014), pp. 1-25. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/amicus/article/download/49280/44326>
- Rousseau, Juan Jacobo. *Del contrato social*. Argentina: Editorial Universidad Nacional de Córdoba, 2011. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/del-contrato-social-o-principios-del-derecho-politico/852c5fb8-cf38-11e1-b1fb-00163ebf5e63.pdf>
- Torres Faustino, Antonio y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo. "Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)", *Apuntes Electorales*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México 48 (2013), pp. 81-113.
- Valdés Zurita, Leonardo. *El estado del cambio político en México: De la transición a la consolidación de la democracia*. Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 2010. www.impepac.mx/resultados-electorales/



Rupturas y continuidades de la disciplina partidista de los grupos parlamentarios del PRD y MORENA en el Congreso del estado de Morelos

Karen Ramírez González*

Introducción

En la ciencia política mexicana el estudio de los partidos políticos ha proliferado en gran medida al centrarse los análisis en los procesos electorales nacionales. La bibliografía al respecto es basta y variada. El foco de atención de estas investigaciones comienza principalmente desde el proceso de construcción del Estado posrevolucionario y la fundación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR), hasta la caída de la hegemonía priista y la alternancia en el 2000.¹⁰³

En el año 2010, con motivo de la celebración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución mexicana, se publicaron numerosas investigaciones que permitieron un acercamiento a las vivencias de los Estados en cuanto a estos

* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-Investigadora de El Colegio de Morelos.

103 Cfr. Miguel González y Leonardo Lomelí, *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000; Francisco Reveles, *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y Refundación*, México: Ediciones Gernicka, 2003; Víctor Manuel Muñoz, *Partido Revolucionario Institucional, 1946-2000: ascenso y caída del partido hegemónico*, México: Siglo XXI Editores, 2006.

sucesos, tanto de apoyo como de resistencia.¹⁰⁴ Desmitificando así la historia oficial que proyectaba la imagen de un Estado omnipotente y omnipresente a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sus sindicatos e instituciones corporativistas.

Esta nueva gama de estudios acercó al lector especializado y no especializado a repensar a los partidos políticos como instituciones que, con las externalidades que pueden causar, permiten la competencia civilizada por el poder político. A pesar de estos esfuerzos para datar la complejidad del sistema político mexicano, las disputas y negociaciones entre los actores políticamente relevantes, las confluencias ideológicas y el proceso constructor del Estado mexicano, persiste la visión generalizada de la inutilidad de los partidos políticos y de su práctica legislativa, al entenderlos como entes indisociables de la corrupción y de los intereses de las élites que los dirigen.

Lo anterior es entendible por el desarrollo del clientelismo y el patronazgo como herramientas empleadas desde el siglo XIX con el objetivo de construir la estabilidad política del país en los gobiernos locales. Medios que sirvieron para tejer redes de lealtad política a cambio de beneficios de diversa índole. Los gobernadores, los caudillos y caciques se convirtieron en los vínculos con el poder central. Calmaron revueltas, cabildearon en los congresos locales el apoyo a las políticas nacionales y posicionaban a los futuros candidatos para la elección de los cargos públicos. Pero, también, podían actuar como *lobbies* políticos contra las decisiones federales hasta obtener mayores cuotas de poder o beneficios otorgados por el presidente en turno.¹⁰⁵

Una vez que el sistema político y el sistema de partidos comienzan a complejizarse en la década de 1980, las estructuras de negociación política basadas en el clientelismo y el patronazgo no se sustituyeron, en su gran mayoría a nivel local, por la instauración de la democracia, el fortalecimiento institucional y lo que Linz¹⁰⁶ denomina la oposición partidista de tipo leal en los congresos. Ello impactó en que a nivel nacional exista un México con mayores indicadores de democracia, un Congreso más profesionalizado y con mayores grados de disciplina partidista de los grupos parlamentarios, en comparación con los gobiernos subnacionales.

A pesar de los avances en las investigaciones sobre el desempeño del Congreso aún se desconoce la relevancia de las actividades de los grupos parlamentarios, porque es en ellos donde se posicionan los temas de la agenda política. En la información oficial publicada por la XIV Legislatura de la Cámara de Diputados, se define como grupo parlamentario al “conjunto de diputados con igual afiliación de partido. Se integra, por lo menos, con cinco diputados. Solo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político nacional representado en la Cámara de Diputados. Los grupos

104 Cfr. Sergio Aguayo, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México: Fondo de Cultura Económica, 2010; Patricia Galeana, *La Revolución en los Estados de la República mexicana*, México: Siglo XXI Editores, 2011; Alan Knight, *La Revolución mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

105 Cfr. Luis Medina, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000; Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

106 Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

parlamentarios tienen la función de proporcionar a sus integrantes información, asesoría y los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario”.¹⁰⁷

En el caso de Morelos, la referencia a estas figuras legislativas se encuentra en el *Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos* en los artículos del 44 al 50, pertenecientes al capítulo quinto denominado “de los grupos y fracciones parlamentarias”. En él se define que “los grupos parlamentarios del Congreso, coadyuvarán a los trabajos legislativos y tendrán derecho a organizarse para tal efecto. Su constitución, funcionamiento y prerrogativas son las establecidas en la Ley.”¹⁰⁸ En el reglamento no existe referencia alguna sobre el número de diputados que podrán integrar cada grupo parlamentario, sin embargo, se prohíbe la pertenencia a más de uno de ellos.

A su vez, estos se distribuirán en diferentes comisiones legislativas, que en el *Acuerdo por el que se integran las comisiones legislativas y comités del Congreso del estado de la liii Legislatura*, se definen como “órganos colegiados constituidos por el Pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las Iniciativas de Ley, los proyectos de Decreto y demás asuntos que les sean turnados. Estas se integran de por lo menos tres Diputados y su composición deberá reflejar en lo posible la pluralidad política del Congreso del Estado.”¹⁰⁹

Los comités se sitúan en el antecedente jurídico del artículo 84 de la *Ley Orgánica del Congreso* definiéndose como “órganos colegiados para auxiliar al Congreso del Estado, en tareas diferentes a las de las Comisiones Legislativas, a fin de conocer, analizar y vigilar cuestiones técnicas, administrativas y de organización internas, cuya competencia la determinará su denominación”.¹¹⁰

El objeto de estudio de esta investigación se encuentra en los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), cuyo lapso de análisis para el primero, será del 2012 al 2018 y, para el segundo, del 2015 al 2018. La elección de este objeto de estudio obedece a que el poder ejecutivo estatal de 2012 a 2018, estuvo representado por el PRD. Mientras desde el año 2018 hasta 2021 por la coalición PES-MORENA. En este caso, el análisis del PES se descarta debido a que desaparece como partido nacional y no tuvo una representación importante en el Congreso local. A partir de ellos, se tratarán de indagar los grados de disciplina partidista con el proyecto político de la gubernatura del Estado.

La relevancia de hacer un estudio, cuya delimitación espacial es Morelos, radica en contribuir al análisis político de las instituciones locales desde los enfoques teórico-metodológicos de la Ciencia Política. Diferenciándose así de los estudios

107 Cámara de Diputados. LXIV Legislatura, “Los grupos parlamentarios”, *Cámara de Diputados. LXIV Legislatura*, 2019.

108 Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, “Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos”, *Consejería Jurídica*, 2017, p. 2.

109 Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, “Acuerdo por el que se integran las comisiones legislativas y comités del Congreso del estado de la liii Legislatura”, *Consejería Jurídica*, 2015, p. 2.

110 *Ibid.*

provenientes de la antropología y el derecho que, de acuerdo a lo analizado en las fuentes bibliográficas, son mayoritariamente narrativos. En segundo orden, estudiar las dinámicas del Congreso contribuye a evaluar los procesos legislativos y su impacto en la atención de los temas de la agenda política.

Por tanto, este capítulo indaga ¿cuál es el comportamiento con relación a la disciplina partidista que siguieron los grupos parlamentarios del PRD, PES-MORENA-PT en el Congreso del Estado de Morelos durante el 2012 al 2018? y ¿cómo afectaron las continuidades y rupturas de la disciplina partidista de dichos grupos parlamentarios en su desempeño legislativo durante el periodo seleccionado?

La hipótesis que subyace ante estas interrogantes se resume en el siguiente análisis: las elecciones para la gubernatura del estado de Morelos que produjeron el ascenso del PRD en 2012, incidieron positivamente en la disciplina partidista, evidenciándose en el apoyo legislativo a las políticas públicas del poder ejecutivo. Sin embargo, la pérdida de popularidad del gobierno de Graco Ramírez en el año 2015, disminuyó la disciplina partidista de los grupos parlamentarios produciendo una agenda política diferenciada del poder ejecutivo que derivó en la ausencia de representación del PRD en el Congreso. Dichas condiciones permitieron el triunfo de la coalición del PES-MORENA-PT reactivando la disciplina partidista y la continuación de la agenda política del poder ejecutivo.

El objetivo general consiste en explicar la influencia de la disciplina partidista y del poder ejecutivo estatal en el comportamiento político de los grupos parlamentarios del PRD, PES-MORENA-PT, con respecto a la determinación de los temas de la agenda pública que derivaron en iniciativas o reformas de ley entre los años de 2012 y 2018.

El presente capítulo se compone de tres secciones: la primera de ellas está dedicada al análisis de las fuentes más relevantes que han estudiado a los congresos, principalmente locales y a los grupos parlamentarios, aborda las generalidades metodológicas que guiaron el análisis del objeto de estudio; la segunda se centra en la explicación de la evolución de la disciplina partidista de grupos parlamentarios PRD y MORENA, considerando los cambios a nivel de producción legislativa y, finalmente, la tercera sección, aborda las conclusiones del estudio.

Estudios y consideraciones metodológicas para el análisis del Congreso y los grupos parlamentarios

El diseño metodológico de la presente investigación se compone de tres secciones. En un primer momento fue de tipo exploratoria, debido a que el Congreso y sus grupos parlamentarios son temas escasamente estudiados en Morelos. Por consiguiente, para los fines de este estudio, se recopiló y analizó información de las siguientes fuentes:

1. Los ordenamientos jurídicos que abordan temáticas sobre la normatividad de los grupos parlamentarios. Tales como la Ley Orgánica del Estado, la Constitución Política del Estado de Morelos, el Acuerdo por el que se

- integran las comisiones legislativas y comités del Congreso del estado de la LIII Legislatura, el Reglamento para el Congreso del estado de Morelos, las disposiciones del H. Congreso del Estado de Morelos LIV Legislatura, sobre los grupos parlamentarios, el Código de Ética de los diputados, entre otros.
2. Diarios de debates e información recabada por los órganos de comunicación social del Congreso. Informes de actividades de las comisiones legislativas y comités en los que estuvieron presentes los grupos parlamentarios del PRD, PES, MORENA y PT durante el periodo seleccionado. En específico, de la Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, la Comisión de Investigación y relaciones interparlamentarias, y la Comisión de Reglamentos, investigación, prácticas y relaciones parlamentarias.
 3. Información hemerográfica sobre noticias del Congreso local de los años 2012-2018.
 4. Los estatutos de los partidos políticos PRD, MORENA, PES y PT para evidenciar las pautas que marcan a sus militantes en cuanto a la disciplina y obligaciones.

En un segundo momento, la investigación fue de tipo analítica para que a partir de la información recabada de las fuentes anteriormente citadas, fuese posible comprender el contexto en el que han evolucionado las relaciones de los grupos parlamentarios, su disciplina partidista y la influencia que ejerce el poder ejecutivo estatal en ellos.

El tercer lugar, como se observará en el estudio de caso, la investigación requirió de hacer operativos los conceptos que permitirán el análisis del comportamiento del objeto de estudio, que partieron de la interrogante ¿qué efectos tiene en el proceso legislativo el gobierno dividido y en la disciplina partidista? Para responder a esta pregunta se realizó el análisis conceptual de la disciplina partidista, la cohesión parlamentaria y la disciplina parlamentaria, como tres variables que condicionan el *modus operandi* de los grupos parlamentarios.

La disciplina partidista “es resultado de las relaciones de poder en el interior de los partidos políticos, impuesta desde arriba y enmarcada por la distribución de sanciones e incentivos”¹¹¹ y la cohesión “refleja el grado de coordinación entre los parlamentarios ante la necesidad de competir electoralmente [...] sin que sea necesario implantar medidas disciplinarias”.¹¹²

A diferencia de estos conceptos, la disciplina parlamentaria consiste en “la existencia de una congruencia absoluta en el sentido del voto emitido por los legisladores. Se trata de un efecto conseguido ya sea por conformidad con lo acordado, pero también por la existencia de desacuerdos que logran ser canalizados de forma tal que aun quienes no comparten las posturas del grupo o del partido aceptan otorgarle su

111 Gema Sánchez y Juan Carlos Cuevas, “La disciplina partidista en el Congreso de los diputados: El sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 111 (2017): 189.

112 *Íd.*

respaldo".¹¹³ Existen dos subclasificaciones de la disciplina parlamentaria: la *autodisciplina* y la *heterodisciplina*. La primera, consiste en el "comportamiento restrictivo asumido voluntariamente por los miembros de la bancada".¹¹⁴ La segunda, evidencia "la sumisión impuesta desde afuera por la dirigencia partidista".¹¹⁵

La disciplina partidista en el parlamento ha sido cambiante desde el siglo XIX. Con la emergencia de los partidos de masas –principalmente de izquierdas– los partidos políticos estaban más comprometidos a votar una agenda política que beneficiara al elector.¹¹⁶ Para el siglo XX, los partidos transitan a lo que Kirchheimer¹¹⁷ denomina como *catch-all party* (partido atrapa todo).

Esto impacta en la definición de los temas abanderados por los partidos. Las propuestas ya no se centran en un electorado específico, sino en varios grupos para poder competir y tener mayores posibilidades del triunfo. En cuanto al desempeño en los congresos, los grupos parlamentarios se vuelven más independientes de los liderazgos de los partidos, con el fin de cumplir una agenda legislativa que les permita asegurar sus cargos políticos.¹¹⁸

De acuerdo a Sánchez,¹¹⁹ la disciplina partidista es uno de los elementos más importantes para el buen funcionamiento de los parlamentos. Lo categoriza como un elemento oculto, porque no está explícito formalmente en los gobiernos. La importancia de su análisis, radica en que la disciplina partidista en los congresos produce gobiernos fuertes, estables, con agendas políticas más definidas y con mayores éxitos de formular e implementar políticas públicas. Del mismo modo, actúa contrariamente con el principio liberal de la libre representación de los diputados.

Loaeza¹²⁰ plantea un análisis similar sobre el detrimento de la lealtad partidista en el Congreso mexicano. Señala que el agotamiento del nacionalismo revolucionario en la década de 1980 y la erosión del Estado corporativista, produjo que en el Congreso dejaran de existir proyectos con visión de nación y de cooperación entre los grupos parlamentarios. Esta es una interrogante interesante a resolver en investigaciones futuras para el caso de Morelos con respecto al proyecto de Estado, de continuidad y de cooperación entre los diputados.

113 Luisa Béjar, "Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano", *Estudios políticos*, 3 (2004): 160.

114 *Ibid.*, p. 161.

115 *Ibid.*, p. 160.

116 *Ibid.*, pp. 157-162.

117 Otto Kirchheimer, "El camino hacia el partido de todo el mundo", *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, España: Editorial Anagrama, 1980.

118 Béjar, *op. cit.*

119 Manuel Sánchez, "La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados", *Revista de las Cortes Generales*, 39 (1996): 183.

120 Soledad Loaeza, "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", *Los grandes problemas de México –xiv– Instituciones y procesos políticos*, México: El Colegio de México, pp. 23-70.

Por otra parte, los partidos políticos tienen un comportamiento diferente cuando el poder ejecutivo no tiene una mayoría en el legislativo.¹²¹ Esto incide en que actúen contrariamente a la dirigencia del partido para asegurar su continuidad política al proyectar un distanciamiento para ganar votos (preferencia por el elector);¹²² que se comporten conforme a los principios filosóficos que les dieron origen para mantener su pureza doctrinaria (preferencia por el partido)¹²³ o que actúen con total independencia de modo que sigan sus propias inercias y traten de influir en el resto de los grupos parlamentarios.¹²⁴

La Ciencia Política, como disciplina, también ha desarrollado diferentes perspectivas analíticas para estudiar al Congreso. Estas abarcan desde el *enfoque tradicional o legalista* –más orientado a la rama del Derecho–, el *enfoque multifuncional* que pone especial atención en los elementos estructurales del Congreso, otro es basado en el *neoinstitucionalismo* (sociológico, de la elección racional e histórico) y existen discusiones más recientes desde la *teoría de la agencia o del principal-agente*, la *teoría de juegos* y la *teoría de la agenda setting-legislativa*.

Sin embargo, aun y con los avances teóricos, con lo que respecta a las investigaciones legislativas a nivel nacional, poco se conoce sobre el funcionamiento del Congreso y los grupos parlamentarios. Si se realiza una evaluación de las publicaciones dedicadas a estas temáticas, gran parte de ellas se centran en el año de 1988. El interés de los estudios radica en comprender los efectos del ascenso de nuevas élites al interior del PRI y los resultados de estas visiones sobre la modernización del país, en las elecciones en las dos cámaras en las que obtuvo mayoría el partido.

Una segunda tipología de investigaciones se sitúa en el 2010, como se mencionó con anterioridad, este año representa un parteaguas que permitió aportar nuevas evidencias que rompían y cuestionaban la historia oficial. En total, se encontraron hasta el momento casi una cuarentena de estudios publicados como libros, capítulos de libros y revistas científicas, todos ellos de tipo nacional.

En cuanto a tesis, la búsqueda de fuentes en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),¹²⁵ reportó que desde 1943 hasta la actualidad, existen en el acervo 116 documentos; 11 tesis sobre el estudio del Congreso local leídas desde 1988 al 2021 y, ocho tesis producidas también de 1988 hasta el 2013 con respecto a los grupos parlamentarios.

Ejemplo de ello es la investigación desarrollada por Miranda,¹²⁶ se enfoca en el rastreo histórico de la institucionalización del Congreso de la Unión y las estrategias políticas de los grupos parlamentarios para materializar los proyectos de ley.

121 Sánchez y Cuevas, *op. cit.*, p. 187.

122 *Íd.*

123 *Íd.*

124 *Ibíd.*, p. 188.

125 Se tomó como referencia a la UNAM porque es la universidad que concentra el mayor número de alumnos matriculados en el país.

126 Marcelino Miranda, *Marco jurídico de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados*, México: UNAM, 2003.

Otro de ellos, relacionado con la interpretación histórica, analiza los debates emblemáticos de los gobiernos posrevolucionarios, principalmente durante el cardenismo, que derivaron en posiciones ideológicas en torno a temáticas agrarias y obreras.¹²⁷

Algunos estudios priorizan evidenciar las tácticas de comunicación empleadas para posicionar los temas de debate de la agenda política o en su caso la figura de los diputados, empleando como instrumento a la Coordinación General de Comunicación Social.¹²⁸ Mientras que otros abordan el proceso de negociación al interior de la cámara de diputados que deriva en la formulación de políticas públicas.¹²⁹

Toda esta gama de investigaciones es muy escasa si se toma en consideración que la mayoría se centran en análisis nacionales. En el aspecto local, todavía no se desarrollan estudios complejos para entender la relación de los grupos parlamentarios, su disciplina partidista y la relación con el ejecutivo estatal. La mayoría de ellos analiza las trayectorias de los diputados y el número de legislaciones obtenidas. Sin embargo, se pueden datar hasta el momento, esfuerzos por tratar de evidenciar la práctica legislativa de los gobiernos subnacionales. Entre ellos sobresalen tres estudios.

El primero de ellos es el elaborado por Reveles,¹³⁰ quien se enfoca en hacer un compendio de los análisis de los congresos locales y las metodologías empleadas. Por su parte, Puente¹³¹ analiza el grado de institucionalización de los gobiernos locales y evalúa el desempeño de los congresos a partir de nueve variables. En esta línea de investigación se encuentra un estudio desglosado por entidad, como el caso de Baja California, que indaga la productividad legislativa tomando como variables de análisis el número de diputados y las facultades del Congreso.¹³²

Para el caso de la disciplina partidista a nivel nacional, los estudios más sobresalientes en cuanto a aportes, son los siguientes: Díaz¹³³ se centra en estudiar la relación de la disciplina partidista con el desempeño legislativo del Congreso. Otro estudio es el realizado por Mascott,¹³⁴ que indaga los efectos de la disciplina partidista y su

127 Alberto Enriquez, *Los grupos y debates parlamentarios en el cardenismo*, México: UNAM, 1988.

128 Manuel Fernando Dávila, *Eficiencia de la comunicación social en la H. Cámara de Diputados: responsabilidad de una coordinación general y corresponsabilidad de las coordinaciones de los grupos parlamentarios*, [Tesis de Licenciatura, UNAM, 2013].

129 Sheila Karin Ortega, *Análisis de la LXI legislatura de la cámara de diputados a través de sus órganos de gobierno y los grupos parlamentarios que las integran: un enfoque de política pública*, México: UNAM, 2013.

130 Francisco Reveles, "Los estudios sobre los congresos locales en México: Temas y problemas", *Estudios políticos*, 23 (2011), pp. 11-30.

131 Khemvirg Puente, "Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización", *Estudios Políticos* 44 (2018): 65-91.

132 Cuauhtémoc López, "Configuración Parlamentaria y Productividad Legislativa en el Congreso de Baja California", *Estudios fronterizos*, 6 (2002): 63-88.

133 Everardo Rodrigo Díaz, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 3 (2006): 45-64.

134 María de los Ángeles Mascott, "Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 1 (2006): 1-52.

impacto en el voto de los grupos parlamentarios. Finalmente, existe una línea de investigación que remarca la influencia de la disciplina partidista en las prácticas parlamentarias y en la profesionalización de los diputados.¹³⁵

Este estudio contribuye en dos aspectos para realizar una cartografía electoral del Estado de Morelos. En primer lugar, los estudios referenciados, se han centrado en el análisis de las trayectorias electorales de los partidos políticos de la entidad y recientemente se están produciendo tesis mediante explicaciones teóricas a partir de la teoría del realineamiento electoral. Esto ha permitido conocer que Morelos sea una entidad caracterizada por la emergencia de numerosos partidos locales y de gobiernos divididos desde 1997 hasta el 2018. Sin embargo, la investigación aquí propuesta, explorara un ámbito que hasta ahora no se ha estudiado: el Congreso local. En segundo lugar, este estudio contribuirá a entender las prácticas legislativas de los grupos parlamentarios y la calidad de los productos (*outcomes*), derivados del cabildeo político y su relación con la disciplina partidista, al provenir de un análisis politológico.

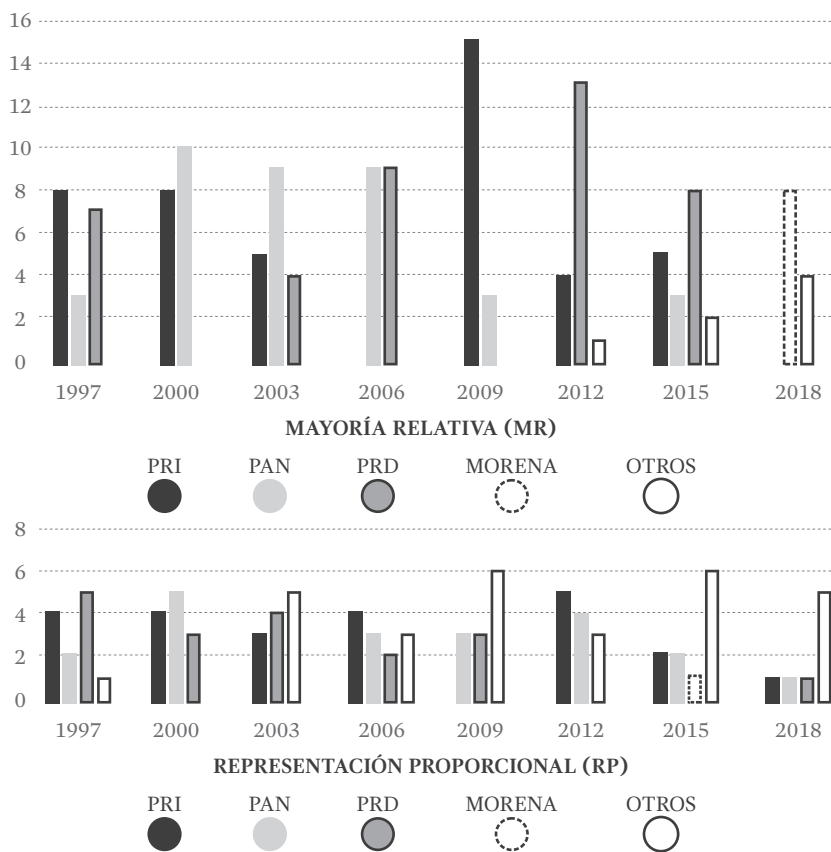
Los grupos parlamentarios en el Congreso del estado de Morelos: resultados del ejercicio legislativo

El poder ejecutivo de la entidad, desde 1930 y los siguientes 70 años, estuvo ocupado por 17 gobernadores priistas. A partir del 1º de octubre del 2000 la gubernatura pasó a la dirigencia panista con Sergio Estrada Cajigal. En ese mismo año, se mantiene el Partido Acción Nacional (PAN) en el poder con Marco Adame Castillo. En 2006 gobernó el PRD con Graco Ramírez y en 2018 resulta triunfadora la coalición PES-MORENA con Cuauhtémoc Blanco.

En cuanto a la composición de los congresos, Morelos desde 1997 hasta la culminación en 2018 de la gubernatura de Graco Ramírez, se mantuvo como un gobierno dividido, significando que la mayoría gobernante en el Congreso no pertenece al partido ganador del poder ejecutivo. Con las elecciones de julio de 2018, tanto el poder ejecutivo como el Congreso, se convierten en un gobierno monocolor. En el gráfico 1, se puede observar la evolución de su composición desde 1997 hasta el año 2018.

135 Laura Valencia, "Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México", *El Cotidiano* 155 (2009): 69-76; Laura Valencia, *La disciplina parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México: UNAM, 2005.

Gráfico 1. Composición del Congreso, 1997-2018
Diputados de Mayoría Relativa y Representación Proporcional



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IMPEPAC.

Para poder hacer operativos los conceptos y análisis teóricos del apartado anterior, se debe hacer un breve esbozo de la composición del Congreso del 2012 al 2018 y de los ordenamientos que regulan la disciplina partidista. Como antecedente de ello, se encuentra el ya citado *Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos*, publicado en el año 2003, en el se estipula “respetar el orden, la cortesía y las medidas disciplinarias que acuerde la legislatura o la diputación permanente en su caso”.¹³⁶

136 Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, “Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos”, *Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos*, 2017, p. 11. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_esta_tales/pdf/RCONGMO.pdf

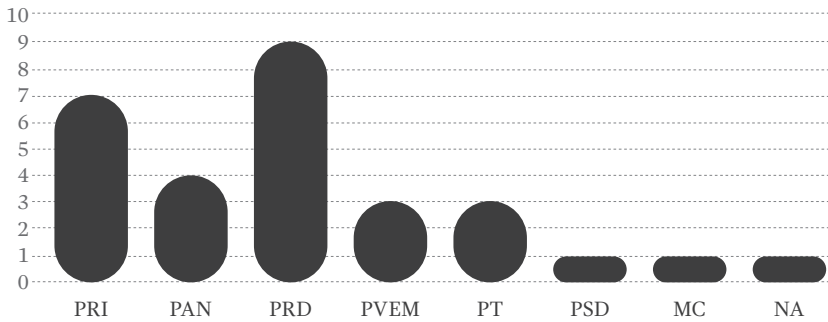
Remarca en el artículo 22 que “el Congreso del Estado de Morelos contará con un Código de Ética Parlamentaria, con el propósito de promover, capacitar y difundir los principios de conducta y deberes éticos. Velando en todo momento el cumplimiento de los principios de legalidad, integridad e imparcialidad, entre los Diputados y los trabajadores del Poder Legislativo”.¹³⁷

Además, este ordenamiento regula los conflictos de intereses prohibiendo el “excusarse de participar en la discusión o aprobación de temas o en los debates en donde puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, debiendo hacer explícitas tales vinculaciones al Presidente de la Mesa Directiva o al Presidente de la Comisión o comité respectivo”.¹³⁸

Con respecto a la organización interna, la LII Legislatura (2012-2015) estuvo conformada por ocho grupos parlamentarios: PRI, PAN, PRD, Partido Verde Ecologista de Morelos (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Socialdemócrata (PSD), Movimiento Ciudadano (MC) y Nueva Alianza (NA), contó con 28 comisiones legislativas y dos comités.

En el gráfico 2 se puede observar la integración de los grupos parlamentarios por número de diputados PRD, PAN y PRI, son los partidos con mayor representación política en el Congreso. De acuerdo a los datos de la Secretaría de Administración y Finanzas, cada diputado recibió en promedio \$65,700.00 mensuales para trabajos legislativos. Por lo tanto, estos tres partidos fueron los poseedores mayoritarios de los recursos financieros.

Gráfico 2. Composición de los grupos parlamentarios por número de diputados, 2012-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Administración y Finanzas, sobre los montos asignados a las fracciones parlamentarias en el año 2014.

137 Cabe señalar que dicho código no se implementó ni creó alguna normativa, hasta la LIV Legislatura. *Ibid.*, p. 14.

138 *Ibid.*, p. 16.

En cuanto a la disciplina partidista del PRD, en los estatutos publicados en el 2013 se establece que el *Consejo Nacional* estará integrado por “aquellas personas que ocupen los cargos de Diputados Federales y Senadores en sus respectivos grupos parlamentarios y que se encuentren afiliadas al Partido, en razón de la cuarta parte de sus integrantes, así como los Coordinadores Parlamentarios afiliados al Partido”.¹³⁹

Además, el *Comité Ejecutivo Nacional* se conformará “por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido en el Congreso de la Unión”.¹⁴⁰ Con ello, tanto el Comité Ejecutivo Nacional y el Consejo Nacional, aseguran que las decisiones que se tomen en cuanto al rumbo ideológico del partido y los temas de la agenda, se materialicen desde el Congreso de la Unión.

Lo anterior queda ratificado en los lineamientos sobre la aprobación de las decisiones al interior del partido, que se llevarán a cabo:

Por mayoría simple, salvo en aquellos casos específicos que se encuentren establecidos en el presente ordenamiento. Para el caso de la toma de decisiones del Comité Ejecutivo Nacional se deberá cumplir con la regla establecida en el presente inciso en lo general, con excepción de aquellas decisiones que se deban de tomar referentes a temas de gran trascendencia política o electoral, como la Política de Alianzas, el posicionamiento del Partido respecto a reformas de carácter constitucional, ya sean estatales o nacionales, y que deberán de fijar los Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión, los plebiscitos y el referéndum, donde la toma de decisiones se tendrá que hacer por las dos terceras partes de los integrantes.¹⁴¹

Otra forma de asegurar la disciplina partidista es mediante el control del diseño de investigaciones, asesorías a gobiernos locales y a los grupos parlamentarios con el *Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno*, no solo se capacita en materia legislativa y de administración pública, sino que se socializan los valores del partido.

Lo hasta ahora descrito explica las primeras formas en las que el partido involucra a sus militantes en un proyecto político común, pero específicamente en los estatutos existe una referencia en materia de políticas públicas que determina el seguimiento y vigilancia de lo establecido por la dirigencia nacional del PRD:

El Partido de la Revolución Democrática definirá los lineamientos legislativos y de gobierno que han de hacer valer las y los afiliados o las y los candidatos externos del Partido de la Revolución Democrática que hubiesen competido bajo sus siglas y que ocupen cargos de elección popular en todos sus ámbitos y niveles. Dichas directrices se definirán mediante las decisiones que con base en los documentos básicos del Partido, adopte el Congreso Nacional.¹⁴²

139 Partido de la Revolución Democrática, “Estatuto del Partido de la Revolución Democrática”, *Partido de la Revolución Democrática*, 2013, p. 37.

140 *Ibíd.*, p. 40.

141 *Ibíd.*, p. 48.

142 *Ibíd.*, p. 94.

Finalmente, en el capítulo denominado “De la relación con gobernantes y legisladores”, que consta de dieciséis incisos, especifica en el artículo 314 que:

Las y los titulares de gobiernos perredistas, así como las y los legisladores, que hayan sido postulados por el partido se sujetarán a lo que establecen las siguientes bases [...] El Partido creará mecanismos de obligatoriedad para que los gobiernos perredistas cumplan las presentes disposiciones. La instancia que verificará el cumplimiento será la Secretaría de Gobierno y Enlace Legislativo del Comité Ejecutivo Nacional [...] se erradicarán de manera tajante los vicios heredados del priismo [...] Los gobiernos perredistas no solo se limitarán a administrar bien y honestamente, también enmarcarán sus propuestas, logros y avances en la discusión ideológica con los diferentes sectores de la sociedad, buscando siempre el proyecto de izquierda para la sociedad. Por lo que se tendrán que abstener de organizar grupos políticos contrarios a los objetivos del Partido [...] Los gobiernos y legisladores deberán presentar, ante su consejo respectivo, un informe anual, de las acciones realizadas durante el desarrollo de su encargo. Los consejos estatales y el nacional están obligados a emitir resoluciones, que califiquen el desempeño de estos gobiernos y actividades legislativas.¹⁴³

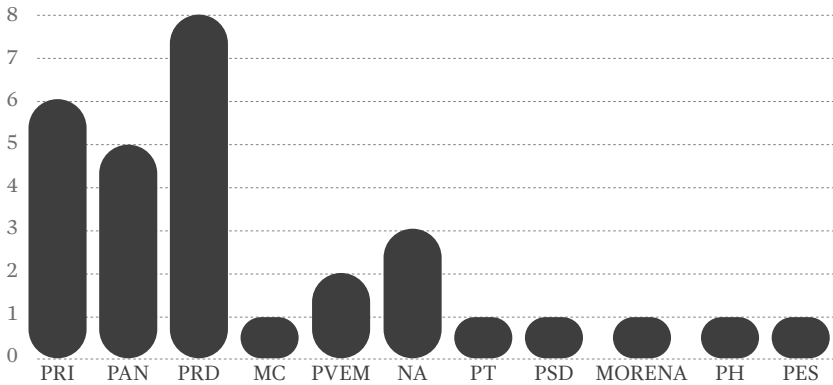
Lo anteriormente citado es una reafirmación de las obligaciones que la militancia perredista debe cumplir. Se establecen los lineamientos para asegurar la vigencia del partido en la sociedad civil y se determinan las instancias de vigilancia de los acuerdos al interior del partido. En teoría, esto genera una disciplina partidista de tipo vertical y con total dependencia de los grupos legislativos con el partido, más que con el electorado. Esto se corrobora que la práctica legislativa del PRD, está alineada a los intereses de la agenda política de la gubernatura del Estado de Morelos.

La LIII Legislatura (2015-2018) estuvo conformada por 11 grupos parlamentarios: PRI, PAN, PRD, MC, PVEM, NA, PT, PSD, MORENA, Partido Humanista (PH) y PES. De acuerdo a los datos de la Secretaría de Administración y Finanzas, cada diputado recibió en ese periodo un promedio de \$61 206.24 como dieta mensual. Siendo el PRD, PRI y PAN, los grupos parlamentarios con mayor número de diputados. Entre ellos concentraron 19 diputados en total. En el gráfico 3 se muestra la composición de cada uno de ellos.

Con el Acuerdo por el que se integran las comisiones legislativas y comités del Congreso del estado de la LIII Legislatura se crearon 28 comisiones legislativas. En el gráfico 4 se puede observar que los diputados del PRD ocuparon el 93.3 % de las comisiones legislativas. En segundo lugar, el PAN estuvo presente en el 76.6 % de ellas. En tercer lugar, el PRI y NA con el 70 %. En cuarto lugar, el PVEM con el 40 % y, finalmente, el PSD con el 33.3 %. Significando que el 45.5 % de los partidos restantes, se distribuyeron en promedio en 7.2 comisiones legislativas.

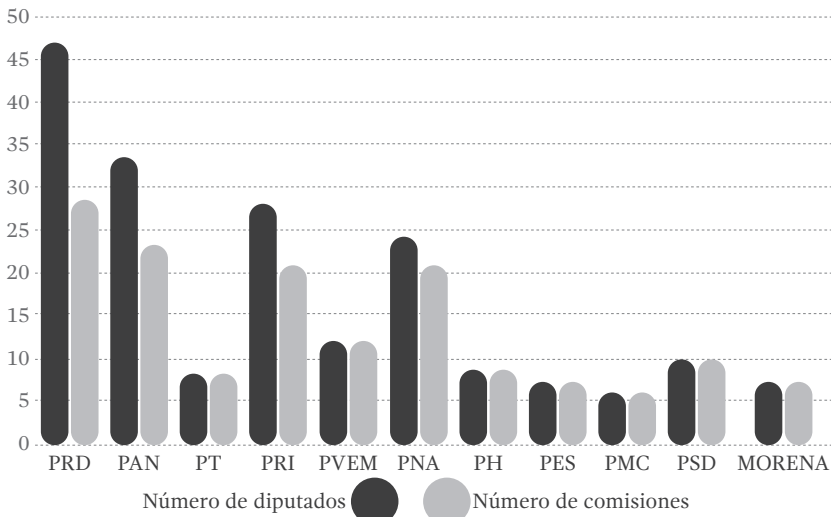
143 *Ibíd.*, p. 94-96.

Gráfico 3. Composición de los grupos parlamentarios por número de diputados, 2012-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Administración y Finanzas, sobre los montos asignados a las fracciones parlamentarias en el año 2014.

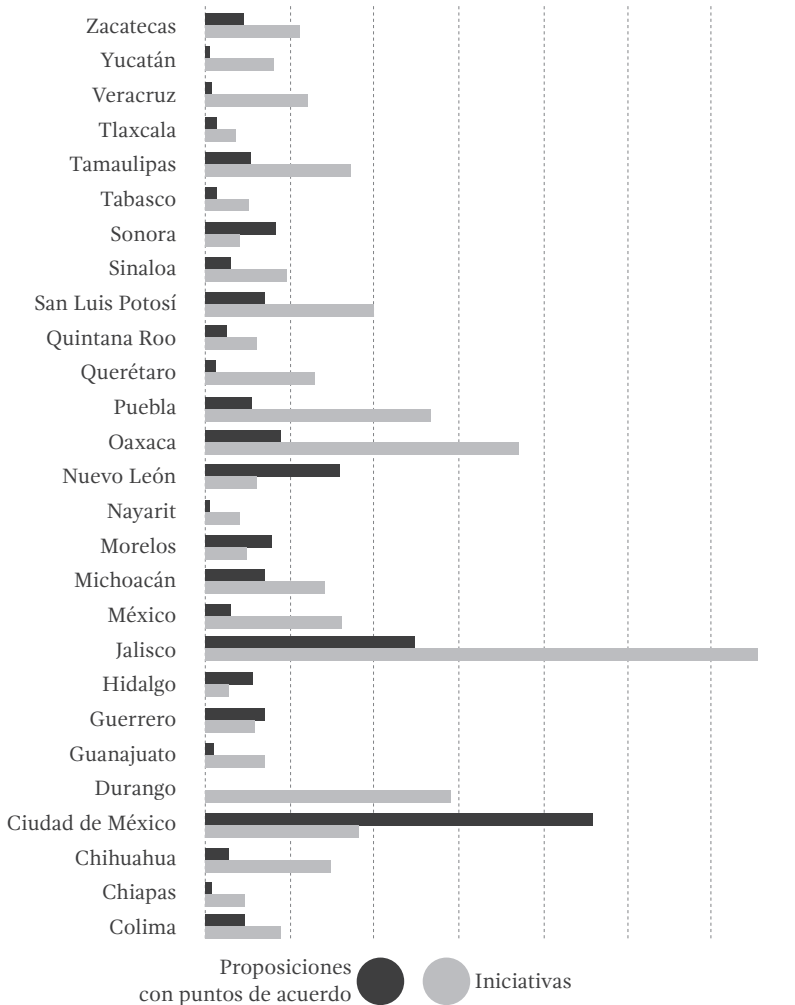
Gráfico 4. Composición de las comisiones parlamentarias, 2015-2018

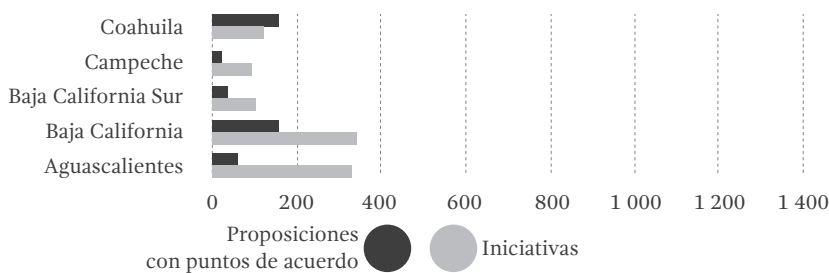


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Administración y Finanzas, sobre los montos asignados a las fracciones parlamentarias en el año 2016.

En el gráfico 5 se muestra que a pesar de estos indicadores positivos, la actividad legislativa en la entidad no es suficiente. Morelos se ubica en la posición número siete, de las entidades federativas con menores iniciativas llevadas a cabo en el año 2017. Sin embargo, en cuanto a proposiciones con puntos de acuerdo, se sitúa en el lugar seis, con las entidades más productivas en este rubro.

Gráfico 5. Iniciativas y proposiciones con puntos de acuerdo discutidos en el Pleno o Asamblea Legislativa, 2017

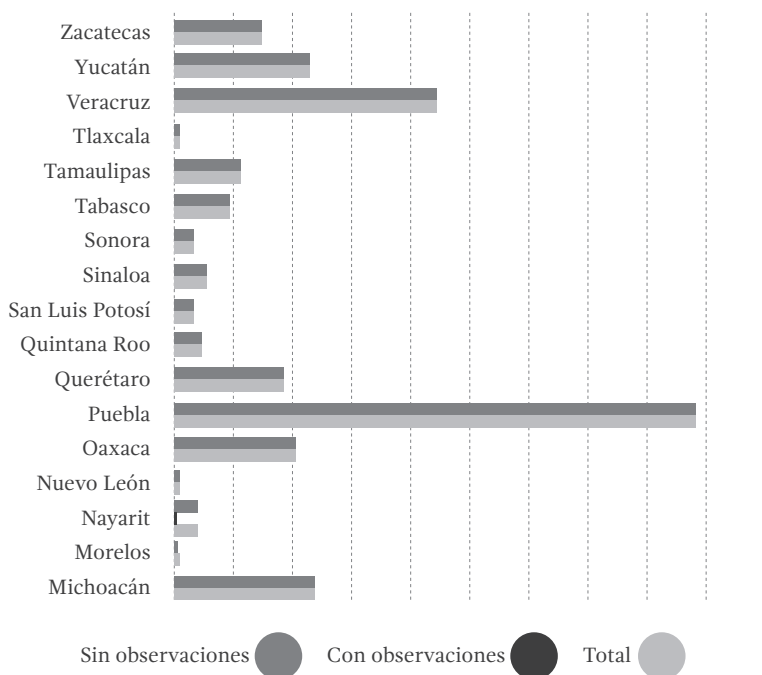


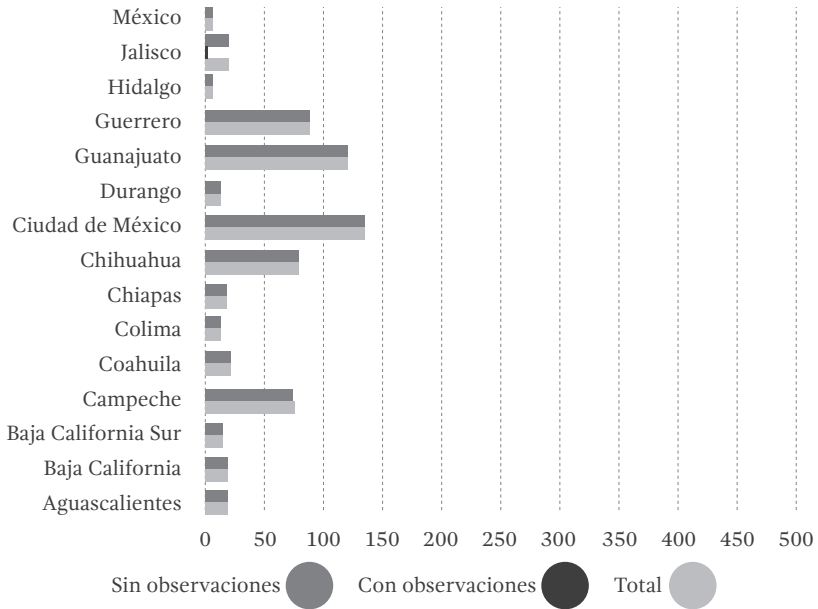


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEGI recabados sobre el Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2018.

Asimismo, el gráfico 6 evidencia que Morelos se ubica en los tres primeros lugares de las Entidades Federativas con menor producción de leyes. Con tal solo cuatro que fueron discutidas por el Congreso, una de ellas obtuvo observaciones y las tres restantes se aprobaron sin modificaciones.

Gráfico 6. Leyes aprobadas por los congresos estatales o Asamblea Legislativa, por entidad federativa, 2017

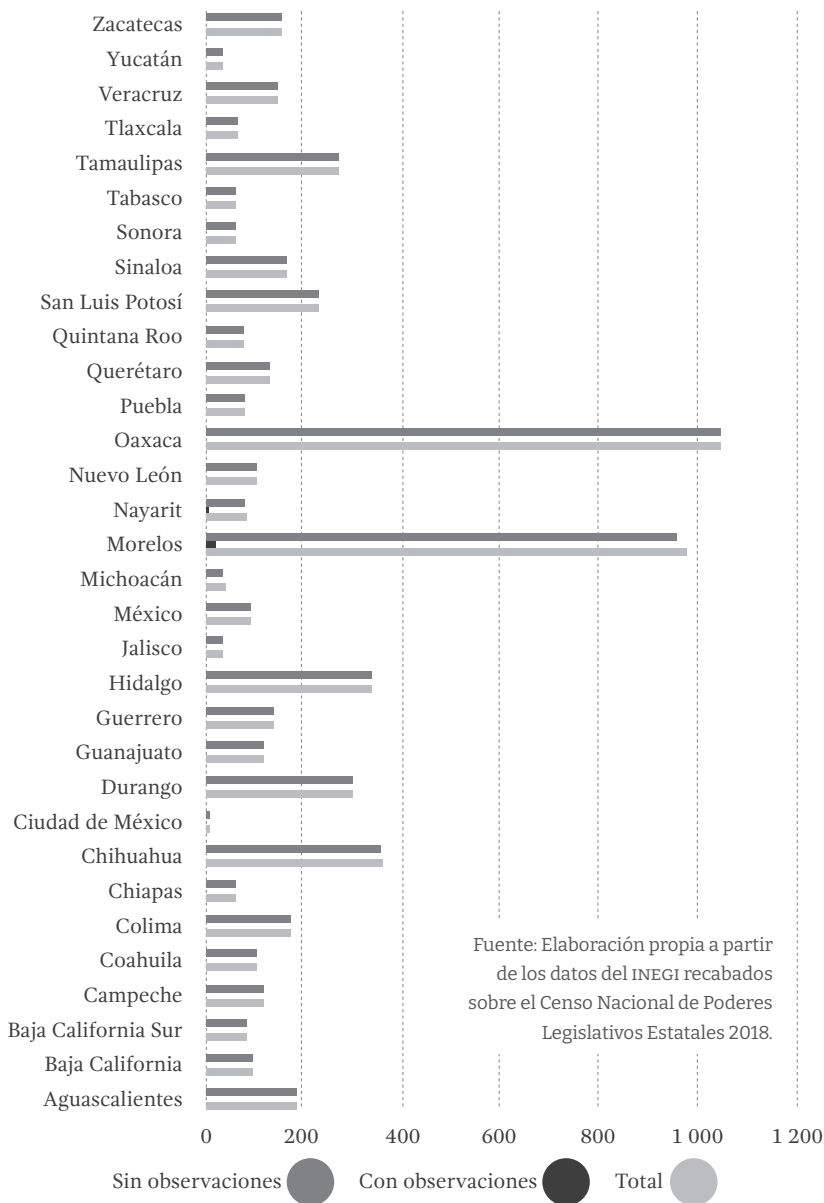




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEGI recabados sobre el Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2018.

Otro indicador en materia legislativa se presenta en el gráfico 7, donde se evidencia el conteo nacional de los decretos emitidos, discutidos y aprobados por cada Estado. En este caso, Morelos se ubica en la segunda posición con mayor número de decretos. De un total de 978 se aprobaron 955 y 23 tuvieron observaciones, esto quiere decir que al existir una mayor actividad de decretos, la actividad legislativa de los grupos parlamentarios es menor y las principales decisiones de gobierno y políticas públicas son tomadas por el poder ejecutivo.

Gráfico 7. Decretos aprobados por los congresos estatales o Asamblea Legislativa, por entidad federativa, 2017



Los datos anteriormente presentados en los gráficos manifiestan la existencia de algunas directrices en la alineación de la agenda política de la gubernatura, con los grupos parlamentarios también pueden cotejarse los siguientes casos. Por ejemplo, los diputados de la legislatura de 2012-2015 aprobaron aumentar la deuda pública que solicitó en 2013 el entonces gobernador Graco Ramírez, a pesar de la situación económica del Estado.¹⁴⁴ Otro caso emblemático se encuentra en mayo de 2016, los diputados suprimieron la revocación de mandato de la Constitución Política del Estado de Morelos. En declaraciones realizadas por Jesús Escamilla Casarrubias, diputado del PH, quien votó a favor de la reforma, afirmó que por instrucciones del Ejecutivo Estatal se instó a la disciplina de los congresistas para apoyar la reforma.¹⁴⁵

Sumado a ello, el año siguiente, los grupos parlamentarios adelantándose a los procesos electorales de 2018 —que estuvieron marcadas por las disputas entre Cuauhtémoc Blanco y Graco Ramírez— y ante las intenciones de este para contender como candidato a la gubernatura del Estado, declararon que las reformas aprobadas sobre el número de años de residencia para participar en las elecciones para gobernador, serían de “un mínimo de siete años de residir en Morelos para ser alcalde y 12 para ser gobernador”,¹⁴⁶ con ello se imposibilitaba a Cuauhtémoc Blanco a contender al cargo.

Otra evidencia empírica se produjo en el sexto informe de gobierno, en el que los diputados reportaron en comunicaciones extraoficiales, que a pesar de que el Congreso y la gubernatura pretendieron proyectar la imagen de un Estado próspero y seguro, los datos reales no concordaban con las comparecencias oficiales.¹⁴⁷ Ejemplos como los anteriormente citados deberán datarse con precisión para corroborar la influencia del Ejecutivo y de la disciplina partidista en el actuar de los grupos parlamentarios.

Como datos finales, este esbozo concluirá con la LIV Legislatura (2018-2021). Actualmente existen 10 grupos parlamentarios: MORENA, PT, PES, PAN, PRI, PRD, NA, PH, MC y PSD. Cada diputado recibe una dieta mensual de \$62 864,¹⁴⁸ siendo los partidos MORENA, PT y PES los que recibirán más recursos en esta legislatura. En el gráfico 8 se puede visualizar la proporción de la representación política por partido.

144 Rubicela Morelos, “Siete diputados que endeudaron a Morelos buscan cargos federales”, *La Jornada*, 2015.

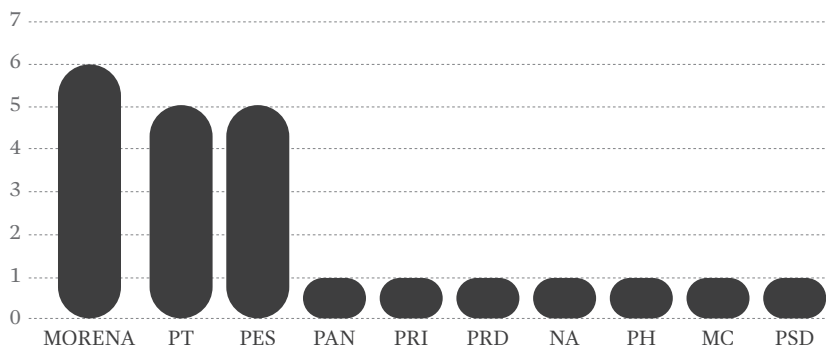
145 El Universal, “Diputados de Morelos suprimen revocación de mandato”, *El Universal*, 2016.

146 UNO TV, “Piden mínimo doce años de residir en Morelos para ser gobernador”, *UNO TV*, 2017.

147 El Sol de Cuernavaca, “Morelos, lejos de ser seguro: diputados”, *El Sol de Cuernavaca*, 2018.

148 Nación 321, “Cuánto ganan los diputados locales”, *Nación 321*, 2018.

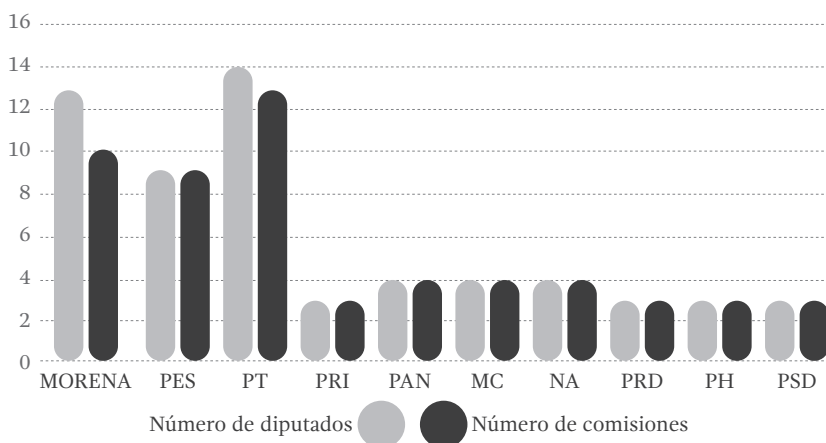
Gráfico 8. Composición de las comisiones parlamentarias, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos oficiales del Congreso de Morelos.

En el gráfico 9, se observa que el PT ocupó el 48.1 % de las comisiones legislativas. MORENA obtuvo el 37.03 %, mientras que el PES tendrá presencia en el 33.3 % de ellas. El resto de los partidos políticos estarán en promedio en 3.4 comisiones legislativas.

Gráfico 9. Composición de las comisiones parlamentarias, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el Diario de Morelos.

Con respecto a los lineamientos de la disciplina partidista del PRD, los estatutos del partido fueron reformados en 2018, una vez que pierde representación en el Congreso local. En ellos se ratifica que el *Congreso Nacional* estará integrado por la *Coordinación de los grupos parlamentarios de los Congresos Estatales*. Esto, al igual que en el estatuto de 2013, sirve para garantizar la lealtad a los principios del partido y asegurar la difusión de su proyecto de gobierno a nivel local. No obstante, la *Dirección Nacional* será la encargada de vigilar y sancionar a aquellos militantes que incumplan las disposiciones de los estatutos. Dentro de sus funciones relativas a la disciplina partidista se encuentran:

Tomar las resoluciones políticas y orientar el sentido de los votos emitidos por los Grupos Parlamentarios del Partido, cuando se trate de asuntos de gran trascendencia, así como aquellos que estén vinculados con la Línea Política y la Declaración de Principios [...] Tomar las resoluciones políticas y orientar el sentido de las políticas públicas por los Gobiernos del Partido, cuando se trate de asuntos de gran trascendencia, así como aquellos que estén vinculados con la Línea Política y la Declaración de Principios [...] Remover del cargo a las Coordinaciones o Vice Coordinaciones de las Fracciones Parlamentarias del Partido, en caso de que éstos no cumplan con la Línea Política, el Programa y las normas del Partido, siempre otorgándoles el derecho de audiencia mediante los procedimientos señalados en el presente ordenamiento y los reglamentos que de este emanen.¹⁴⁹

La disciplina interna del partido establecen como faltas graves el “incumplimiento de las disposiciones emanadas del Estatuto, Reglamentos y acuerdos tomados por los órganos del Partido [...] Atentar contra los principios, el programa, la organización o los lineamientos emanados de los órganos de dirección del Partido”.¹⁵⁰ Lo relevante de los cambios en los estatutos es que a diferencia de aquellos establecidos en 2013, existe menos vigilancia y control de los gobiernos locales y los grupos parlamentarios, a pesar de que se adicionó un capítulo sobre la disciplina interna del partido.

Por el contrario, en los estatutos de MORENA de 2018, no existe referencia alguna sobre los grupos parlamentarios o mecanismos de disciplina interna que sean categóricamente sancionados. Pero a modo de establecer los lineamientos que debe seguir la militancia morenista, se puede evidenciar lo siguiente: “cumplir con las responsabilidades políticas y de representación que, en su caso, determinen la asamblea municipal (en su caso, delegacional o de mexicanos en el exterior), distrital, estatal o nacional”.¹⁵¹

En la reforma de 2019 en los estatutos, aparece por primera vez una mención específica a los grupos parlamentarios donde establece que: El Comité Ejecutivo Nacional

149 Partido de la Revolución Democrática, “Estatuto del Partido de la Revolución Democrática”, *Partido de la Revolución Democrática*, 2018, pp. 23-24. <http://www.prd.org.mx/documentos/basicos/ESTATUTO.pdf>

150 *Ibid.*, p. 49.

151 Movimiento Regeneración Nacional, “Estatuto de Morena”, *Movimiento Regeneración Nacional*, 2018, p. 5. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/100091/CGex201812-19-rp-10-a1.pdf>

“establecerá los lineamientos, fundamentados en los documentos básicos de MORENA, que regulen la actuación de gobiernos y grupos parlamentarios de MORENA”.¹⁵² La ausencia de mayores referencias sobre la disciplina partidista, puede explicarse por su reciente creación y representación nacional. Los estatutos son reflejo del programa ideológico, más que de la práctica política que desempeñará el partido.

Sin embargo, en el transcurso de esta legislatura se han obtenido avances para tratar de asegurar la estabilidad del Congreso local, transparentar las prácticas legislativas y consolidar un gobierno fuerte. Por primera vez se pondrá en marcha el Código de Ética contemplado en 2003, que tiene por objetivo:

Inhibir conductas inapropiadas de funcionarios, como actos de corrupción. De acuerdo con la diputada panista Dalila Morales Sandoval, este mecanismo tratará de regir a los diputados para que cumplan con un tema legal y a favor de los ciudadanos. Mencionó que lo están trabajando con el Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional, donde buscarán el mismo Congreso o los ciudadanos sean quienes revisen y sancionen las acciones de los legisladores, las cuales serán económicas.¹⁵³

Por otra parte, la gubernatura del Estado, a pesar de tener la mayoría en el Congreso, ha tenido dificultades para empatar la agenda del Ejecutivo con la de los grupos parlamentarios. La aprobación del presupuesto ha sido tema de discusión desde el inicio del gobierno:

Los 15 diputados locales que se negaron a aprobar el paquete económico 2019, enviado por el gobernador Cuauhtémoc Blanco Bravo, condicionaron su voto a favor de que la administración estatal les entregara a cada uno 30 millones de pesos para obra pública, denunció el secretario de Hacienda, Alejandro Villarreal Gasca. No mostró pruebas. Precisó que todavía no hay presupuesto para Morelos porque el paquete económico 2019 aprobado la madrugada del 09 de enero por estos legisladores locales –de Morena, seis; del Partido del Trabajo (PT), cuatro; de los partidos de la Revolución Democrática, Humanista, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza y Social Demócrata, uno cada uno–, está “plagado de irregularidades”.¹⁵⁴

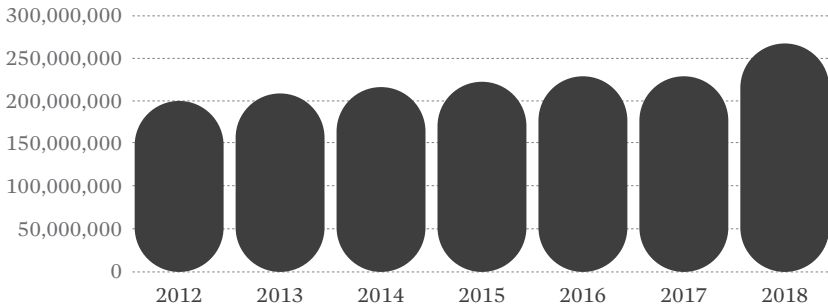
Siguiendo con el análisis sobre el presupuesto, de acuerdo al Informe Legislativo 2018 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Morelos en el año 2017 tuvo un gasto anual por concepto de pensiones y jubilaciones del Congreso de \$36 822 682. La mayor parte del presupuesto asignado se gasta en servicios personales, esto representa el 39 %, equivalente a \$193 463 896. En el gráfico 10, se muestra la evolución del presupuesto durante los años 2012-2018. En promedio, ha crecido 2 % en todo este periodo.

152 Movimiento Regeneración Nacional, “Estatuto de Morena”, *Movimiento Regeneración Nacional*, 2019, p. 29. http://www.dof.gob.mx/2019/INE/estatuto_morena.pdf

153 El Sol de Cuernavaca, “Instauran Código de Ética en el Congreso del Estado”, *El Sol de Cuernavaca*, 2019. <https://www.elsoldecuernavaca.com.mx/local/instauran-codigo-de-etica-en-el-congreso-del-estado-3216640.html>

154 La Jornada, “Diputados de Morelos piden \$600 millones por autorizar el presupuesto”, *La jornada*, 2019. <https://www.jornada.com.mx/2019/01/16/estados/027n1est>

Gráfico 10. Presupuesto asignado al Congreso, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el Informe Legislativo 2018, del IMCO.

En el informe se reporta que por diputado, corresponde a 66 253 habitantes, lo cual muestra una subrepresentación de la ciudadanía, que aunado al escaso trabajo legislativo como se ha evidenciado, explica en parte el rezago de la Entidad. El Congreso no cuenta con un padrón de cabilderos, por lo tanto, no existe institucionalización de dicha figura como en los países de prácticas parlamentarias democráticas. Morelos tampoco reportó avances en cuanto a la profesionalización del Congreso. En este sentido, no proporcionó información con respecto al número de personas que forman parte del servicio civil de carrera, pero sí ratificó que dicha modalidad está decretada en la Ley Orgánica del Estado.

En suma, la inexistencia de declaraciones oficiales sobre los resultados proporcionados por el IMCO, la opacidad del Congreso y el conflicto de versiones que se genera en los medios de comunicación entre los gobernadores y los diputados, producen inestabilidad en las negociaciones y en un proyecto común de políticas públicas.

Lo relevante será analizar en investigaciones futuras, los efectos de la reelección de los diputados, de los cuales se espera un mayor compromiso y un trabajo legislativo más productivo. Sin embargo, como se ha podido observar, hasta el momento los datos no son alentadores.

Conclusión

A partir de lo analizado en la evidencia empírica, la interrogante referente a ¿cuál es el comportamiento con relación a la disciplina partidista que siguieron los grupos parlamentarios del PRD, PES-MORENA-PT en el Congreso del estado de Morelos durante el 2012 al 2018?, los resultados de ella corroboran la hipótesis planteada.

Esto es porque las elecciones para la gubernatura del Estado de Morelos que produjeron el ascenso del PRD en 2012, incidieron positivamente en la disciplina

partidista, evidenciándose en el apoyo legislativo a las políticas públicas del poder ejecutivo. Sin embargo, la pérdida de popularidad del gobierno de Graco Ramírez en el año 2015, disminuyó la disciplina partidista de los grupos parlamentarios produciendo una agenda política diferenciada del poder ejecutivo que derivó en la ausencia de representación del PRD en el Congreso. Dichas condiciones permitieron el triunfo de la coalición del PES-MORENA-PT en 2018, reactivando la disciplina partidista y la continuación de la agenda política del poder ejecutivo.

Por otra parte, respecto a ¿cómo afectaron las continuidades y rupturas de la disciplina partidista de dichos grupos parlamentarios en su desempeño legislativo durante el periodo seleccionado?, se puede cotejar que a pesar de tener una fuerte disciplina partidista, los grupos parlamentarios no han tenido un prominente desempeño legislativo en cuanto a propuestas autónomas. En gran parte del periodo analizado, el tipo de trabajo avalado por el Congreso proviene de decretos del ejecutivo.

La evidencia empírica también permite hacer algunas precisiones sobre la disciplina partidista de los grupos parlamentarios en Morelos: cuando la impopularidad de los gobernadores aumenta y se acompaña de una elección en la que posibilita el ingreso de la oposición partidista, los grupos parlamentarios afines al poder ejecutivo también generan inercias opositoras a través de otros medios, debilitando la lealtad al interior de los partidos.

Esto incide en que Morelos sea de las entidades federativas con menor trabajo registrado por legisladores que, aunado a la escasa profesionalización del Congreso, y los candados en cuanto a los estatutos de los partidos y aquellos establecidos por el Comité Ejecutivo Nacional, imposibilitan la salida de la agenda marcada por los partidos y sus dirigentes.

Finalmente, la evidencia empírica corrobora que los grupos parlamentarios carecen de incentivos para aumentar el trabajo legislativo, ya que al estar escasamente institucionalizado el Congreso con respecto a controles que vigilen la calidad de las propuestas, la transparencia en el ejercicio de los recursos, el acceso a la información, la medición del desempeño, la ética legislativa o en cuanto a la profesionalización de los legisladores, el Congreso se ha convertido en una maquinaria en apoyo u oposición al ejecutivo, que principalmente vota sobre las propuestas emanadas de él, pero no como generador de políticas públicas.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio. *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Béjar, Luisa. "Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano". *Estudios políticos* 3 (2004).
- Cámara de Diputados. LXIV Legislatura, "Los grupos parlamentarios", *Cámara de Diputados. LXIV Legislatura*, 2019. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/q_los_grupos_parlamentarios
- Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. "Acuerdo por el que se integran las comisiones legislativas y comités del Congreso del estado de la LIII Legislatura", *Consejería Jurídica*, 2015. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/acuerdos_estatales/pdf/ACOMISIONESLIII.pdf
- Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. "Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos". *Consejería Jurídica*, 2017, http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/RCONGMO.pdf
- Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. "Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos". *Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos*, 2017. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/RCONGMO.pdf
- Dávila, Manuel Fernando. *Eficiencia de la comunicación social en la H. Cámara de Diputados: responsabilidad de una coordinación general y corresponsabilidad de las coordinaciones de los grupos parlamentarios*. [Tesis de Licenciatura]. México: UNAM, 2013.
- Díaz, Everardo Rodrigo, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política* 3, (2006): 45-64.
- El Sol de Cuernavaca. "Instauran Código de Ética en el Congreso del Estado". *El Sol de Cuernavaca*, 2019. <https://www.elsoldecuernavaca.com.mx/local/instauran-codigo-de-etica-en-el-congreso-del-estado-3216640.html>
- _____. "Morelos, lejos de ser seguro: diputados". *El Sol de Cuernavaca*, 2018. <https://www.elsoldecuernavaca.com.mx/policiaca/morelos-lejos-de-ser-seguro-diputados-2012205.html>
- El Universal. "Diputados de Morelos suprimen revocación de mandato". *El Universal*, 2016. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/05/19/diputados-de-morelos-suprimen-revocacion-de-mandato>
- Enríquez, Alberto. *Los grupos y debates parlamentarios en el cardenismo*. [Tesis de Licenciatura]. México: UNAM, 1988.
- Galeana, Patricia. *La Revolución en los Estados de la República Mexicana*. México: Siglo XXI Editores, 2011.
- González, Miguel y Leonardo Lomelí. *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

- Kirchheimer, Otto. *El camino hacia el partido de todo el mundo*. In *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. España: Anagrama, 1980.
- Knight, Alan. *La Revolución mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México. Fondo de Cultura Económica, 2010.
- La Jornada. "Diputados de Morelos piden \$600 millones por autorizar el presupuesto". *La jornada*, 2019. <https://www.jornada.com.mx/2019/01/16/estados/027n1est>
- Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad, 1987.
- Loaeza, Soledad. "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática". *Los grandes problemas de México -XIV- Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México, 2010.
- López, Cuauhtémoc. "Configuración Parlamentaria y Productividad Legislativa en el Congreso de Baja California". *Estudios fronterizos* 6 (2002).
- Mascott, María de los Ángeles. "Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas". *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 1 (2006).
- Medina, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- _____. *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Miranda, Marcelino. *Marco jurídico de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados*. [Tesis de Licenciatura]. México: UNAM, 2003.
- Morelos, Rubicela. "Siete diputados que endeudaron a Morelos buscan cargos federales". *La Jornada*, 2015. <https://www.jornada.com.mx/2015/04/26/estados/022n2est>
- Movimiento Regeneración Nacional. "Estatuto de Morena". Movimiento Regeneración Nacional, 2018. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/100091/CGex201812-19-rp-10-a1.pdf>
- _____. "Estatuto de Morena". *Movimiento Regeneración Nacional*, 2019. http://www.dof.gob.mx/2019/INE/estatuto_morena.pdf
- Muñoz, Víctor Manuel. *Partido Revolucionario Institucional, 1946-2000: ascenso y caída del partido hegemónico*. México: Siglo XXI Editores, 2006.
- Nación321. "Cuántoganan los diputados locales". *Nación321*, 2018. <https://www.nacion321.com/congreso/estado-a-estado-cuanto-ganan-los-diputados-locales>
- Ortega, Sheila Karin. *Análisis de la LXI legislatura de la cámara de diputados a través de sus órganos de gobierno y los grupos parlamentarios que las integran: un enfoque de política pública*. [Tesis de Licenciatura]. México: UNAM, 2013.
- Partido de la Revolución Democrática. "Estatuto del Partido de la Revolución Democrática". *Partido de la Revolución Democrática*, 2013. <https://reformas-politicas.org/wp-content/uploads/2015/03/mexicoestatutopr2014.pdf>
- Partido de la Revolución Democrática. "Estatuto del Partido de la Revolución Democrática". *Partido de la Revolución Democrática*, 2018. <http://www.prd.org.mx/documentos/basicos/ESTATUTO.pdf>

- Puente, Khemvirg. "Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización". *Estudios Políticos* 44 (2018).
- Reveles, Francisco. "Los estudios sobre los congresos locales en México: Temas y problemas". *Estudios políticos* 23 (2011).
- _____. *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y Refundación*. México: Ediciones Gernicka, 2003.
- Sánchez, Gema y Juan Carlos Cuevas. "La disciplina partidista en el Congreso de los diputados: El sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos". *Revista Española de Derecho Constitucional* 111 (2017).
- Sánchez, Manuel. "La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados". *Revista de las Cortes Generales* 39 (1996).
- UNO TV. "Piden mínimo doce años de residir en Morelos para ser gobernador". *UNO TV*, 2017. <https://www.unotv.com/noticias/estados/morelos/detalle/piden-minimo-12-anos-de-residir-en-morelos-para-ser-gobernador-001035/>
- Valencia, Laura. "Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México". *El Cotidiano* 155 (2009).
- _____. *La disciplina parlamentaria en México: la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. México: UNAM, 2005.



Gobierno Abierto en México: retos y perspectivas normativas en Morelos

Luis Enrique Concepción Montiel*

Introducción

En el transcurso de los últimos años, como menciona el informe de 2016 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “el Gobierno Abierto se ha convertido en uno de los principales movimientos a escala global orientado a reformar las instituciones públicas y los actuales sistemas de gobernanza, mediante la promoción y desarrollo de políticas y prácticas basadas en principios de transparencia, participación ciudadana, colaboración e innovación”.¹⁵⁵ El Gobierno Abierto basa su contenido en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país.¹⁵⁶

En México existe una legislación federal que, en el marco del derecho del acceso a la información pública, la transparencia y la protección de datos incorpora los

* Universidad de Alcalá, facultado de derecho, doctorado/ doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Baja California. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

155 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales. Informe de Labores 2016, México: 2017, pp. 296-297. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/Inf-Labores-2016.pdf>

156 Alianza para El Gobierno Abierto, *Plan de Acción 2013-2015*, México: 2014, p. 4. www.aga.org.mx, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/pa_aga_2015%20%281%29.pdf

principios del Gobierno Abierto y, en concordancia con ello, las entidades federativas han implementado normativas al respecto. En este sentido, es relevante conocer cómo se ha legislado sobre este tema y cuáles son los principales retos que se presentan. En esta tarea resulta imprescindible conocer las dimensiones y las implicaciones de la ley y, de manera específica, es relevante conocer la normativa en las entidades federativas.

En el caso del estado de Morelos es oportuno preguntarse: ¿Cómo se ha establecido el Gobierno Abierto en la legislación? ¿Cómo se define el concepto de Gobierno Abierto en la normativa de Morelos? ¿Quién es la autoridad responsable? ¿Cuáles son las principales atribuciones del órgano competente? ¿Cuáles son los principales retos en la implementación del Gobierno Abierto?

Para dar respuesta a estas preguntas, este capítulo tiene un doble propósito, por una parte, identificar la significación del concepto de Gobierno Abierto en la normativa federal y en el estado de Morelos y, por otra, a partir de la legislación estatal, exponer los principales retos y perspectivas del Gobierno Abierto desde su dimensión de transparencia, acceso a la información y participación.

Se sostiene la hipótesis de que con la identificación de la normativa del Gobierno Abierto en el estado de Morelos, se logrará establecer una mayor comprensión los retos de las autoridades competentes en su implementación, así como el papel que juegan los ciudadanos en su concreción.

Este capítulo contiene dos partes: en la primera se desarrolla el concepto Gobierno Abierto en la normatividad, de manera particular, se toma en consideración lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, en la segunda parte se toma en cuenta la normatividad del estado de Morelos, especialmente en la Constitución Política y la Ley y el Reglamento de Transparencia y acceso a la Información Pública. Todo ello con el propósito identificar los retos y las perspectivas del organismo garante en el cumplimiento de sus atribuciones.

La significación conceptual del Gobierno Abierto en la normativa federal

A pesar de ser un concepto en construcción, el Gobierno Abierto ha innovado en los temas de gobierno, gobernanza, gestión y políticas públicas. Al mismo tiempo, se ha popularizado entre diversos países del mundo. Incluso, se ha hecho una Alianza Global de Gobierno Abierto, en la que México forma parte activa.¹⁵⁷ Esto permite dimensionar la importancia que el concepto y la normativa en dicha temática ha

157 El Estado mexicano participa de manera activa en esta Alianza. Asumió la vicepresidencia junto con Indonesia en octubre de 2013, en este contexto creó un Secretariado Técnico de Gobierno Abierto, se elaboró un Plan de Acción (2013-2015) y fue anfitrión de la Cumbre Global de Gobierno Abierto en la Ciudad de México en el 2015. Inspirado en todo esto, se introduce en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP).

generado en los diversos Estados y en la generación del conocimiento sobre la relación gobernantes-gobernados.

En México, estas tendencias se han visto reflejadas en la normativa, de este modo, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se ha incorporado el concepto de Gobierno Abierto. En el artículo 42, fracción xx se establece que “los órganos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de Gobierno Abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica”.¹⁵⁸ Como se deduce del precepto anterior es responsabilidad de los órganos garantes fomentar entre otros principios el Gobierno Abierto, no solo se debe cumplir con los objetivos de la ley, sino que debe promover e impulsar los valores del Gobierno Abierto.

En consecuencia, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Datos Personales (INAI) como órgano garante y en el cumplimiento de lo que la ley prescribe, ha trabajado en cuatro ámbitos: I) mantenimiento y avance de la dinámica o administración de la Alianza para el Gobierno Abierto en el país, dando continuidad pese a los cambios de autoridades; II) promoción del Gobierno Abierto entre los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); III) definición e impulso de un modelo teórico que clarifique conceptos y criterios para establecer las características mínimas del Gobierno Abierto en el país y, IV) puesta en práctica del modelo a nivel local. Todas estas acciones se ejecutan de forma paralela.¹⁵⁹

De acuerdo a la fracción xx del artículo 42 antes citado, el Gobierno Abierto se concibe como principio, esto es importante debido a que otorga otra dimensión al término. Por “principio” se entiende como la fuente de donde procede algo. Algunos autores lo consideran sinónimo de “razón” o “fundamento”, también puede significar “máxima” o “norma”.¹⁶⁰ De este modo, Gobierno Abierto, además de concebirse como un concepto, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establece como un principio.

Como concepto, el Gobierno Abierto se vincula de manera inherente con otras definiciones como el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la colaboración y el uso de las nuevas tecnologías. Esto se refleja, por ejemplo, en la definición de López:¹⁶¹ “Se entenderá como Gobierno Abierto la forma de estructurar la labor de los gobiernos que se erige y se estructura institucionalmente en base a tres pilares: transparencia, participación y

158 Cámara de diputados, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015, p. 14. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

159 Joel Salas Suárez, “El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto” *Desde el Gobierno Abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, p. 160-161

160 Rafael de Piña, *Diccionario de Derecho*, México: Editorial Porrúa, 1998, p. 418.

161 Juan Felipe López Egaña, ¿Pueden los Estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? *Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, 2014, p. 4.

colaboración con el fin de mejorar tanto la calidad de la gobernanza como la calidad de los servicios públicos que la ciudadanía genera y recibe”. Este concepto se presenta como un nuevo paradigma de gestión pública.¹⁶²

En este mismo sentido para Villoria, un Gobierno Abierto es “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente, y lo consigue gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) actualmente disponibles, sobre todo la Web 2.0”.¹⁶³ Resultando las TIC un factor determinante en la interacción de los participantes. De este modo, de acuerdo con Oslak, se puede afirmar que un Gobierno Abierto “entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos”.¹⁶⁴ En este sentido, la clave de un Gobierno Abierto se centra en los espacios de la participación ciudadana, en la toma de decisiones a partir de información útil proporcionada por los sujetos obligados de transparencia.

Volviendo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es significativo que ocupe uno de los nueve títulos que tiene la Ley, específicamente el título cuarto, al cual se le denomina Cultura de la Transparencia y Apertura Gubernamental, un encabezado en dicha ley le otorga mayor relevancia. El término que se utiliza aquí es el de apertura gubernamental y está asociado a la cultura de la transparencia. Sobre todo, porque se pretende que el llamado Gobierno Abierto forme parte de la cultura del ciudadano.

Asimismo, en la misma Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se alude de manera expresa al Gobierno Abierto, en el capítulo III, artículo 59: “Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental”.¹⁶⁵

162 Oscar Oszlak, “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, S/L.: OEA, 2013. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

163 De acuerdo a múltiples aproximaciones al concepto, Villoria retoma números definiciones y nos da un panorama sobre cómo se ha abordado conceptualmente el Gobierno Abierto. Manuel Villoria, “El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, *Las promesas del Gobierno abierto*, México: ITAIP, INFODf, 2013, p. 71. http://www.alejandrobarreros.com/wpcontent/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf

164 Oscar Oslak y Ester Kaufman, *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Organización de Estados Americanos, 2014, p. 7. <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

165 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 04 de mayo de 2015, p. 19. Texto vigente: última reforma publicada DOF 13-08-2020. Cámara de diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

De esta manera, la promoción del Gobierno Abierto se contempla como una facultad del Órgano Garante de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En esta tarea de promoción se debe de coordinar con el Sistema Nacional de Transparencia y los Órganos Garantes de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatales para nuevas iniciativas, incluso para servir de puente¹⁶⁶ entre estas y la ciudadanía, para lograr el objetivo de Gobierno Abierto. Con ello, se ha dado un paso más en la evolución y fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información, abriendo espacios públicos a la participación de los ciudadanos y la apertura gubernamental.

Por su parte, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se hace referencia al Gobierno Abierto de manera directa. Es tanta la importancia que se le da a este concepto que se incluye como uno de los objetivos de la misma ley en su artículo 2º, fracción sexta: “Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de Gobierno Abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos”.¹⁶⁷ Quedando así incorporado no solo el concepto, sino las directrices que tomará el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Si se observan los demás objetivos¹⁶⁸ de esta ley, todos convergen en el concepto de Gobierno Abierto donde quedan vinculados los términos de gobernados, gobernantes y las nuevas tecnologías, así como los conceptos de transparencia y rendición de cuentas. En cuanto a los ciudadanos, se contempla en los objetivos de la ley, la necesidad de que se provea todo lo necesario para que tengan acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; que se fortalezca el escrutinio de los ciudadanos a las actividades de los sujetos obligados; asimismo, que se propicie la participación ciudadana en las decisiones públicas.

De parte de los gobernantes (sujetos obligados) en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establece la transparencia de la gestión pública mediante la difusión adecuada de la información con respecto a la rendición de cuentas a los ciudadanos, de tal modo que se valore el desempeño de los sujetos obligados y en general, pretende fomentar una cultura de la transparencia y acceso a la información pública.

166 Salas Suárez, *op. cit.*, p. 160.

167 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 09 de mayo de 2016, p. 2. Texto vigente: última reforma publicada DOF 27-01-2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

168 Los demás objetivos de la LFTAIP son: 1) Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; 2) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral; 3) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; 4) Regular los medios de impugnación que le compete resolver al Instituto; 5) Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados; 6) Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia y, 7) Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública (artículo 2 de la LFTAIP).

Los elementos que conforman los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública conllevan al Gobierno Abierto, ya que se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las tecnologías, el acceso a la información pública, los datos abiertos, la colaboración, la innovación, la eficiencia, la calidad de los servicios públicos, entre otros. Como afirma Montero,¹⁶⁹ con el Gobierno Abierto se procura poner en práctica estrategias e instrumentos de gestión con miras a generar institucionalidad pública para la gobernanza democrática, colocando en el centro a los ciudadanos, a quienes les asigna un rol protagónico.

El texto de la fracción VI del artículo 2° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, parte del supuesto que las instituciones del Estado mexicano tienen apertura y, uno de los objetivos de esta ley, consolidar esa tendencia mediante “iniciativas de Gobierno Abierto”. En este sentido, se pretende que el Gobierno Abierto sea un instrumento para un Estado Abierto.¹⁷⁰ Si bien es cierto que el Gobierno Abierto ha tendido inicialmente al acceso a la información, a la transparencia, a la rendición de cuentas, a la participación ciudadana, a las tecnologías y que de manera restringida se centró en el poder ejecutivo; es el momento que se extienda a los demás poderes.

Como bien lo advierte Montero: “El concepto de Gobierno Abierto se está erigiendo únicamente en torno al poder ejecutivo, lo que ha generado duda en cuanto a si es suficiente para su éxito o si es necesario que su contenido se proyecte e irradie a todos los órganos del Estado, lo que a su vez lleva a hablar del Estado Abierto.”¹⁷¹ Es decir, para que el Gobierno Abierto funcione tiene que adquirir un nuevo rumbo que se relacione con las instituciones del Estado, incluyendo los demás poderes, llámese legislativo y judicial, así como los órganos del Estado sin excluir a los organismos autónomos constitucionales.

De esta manera, como se ha visto, el Gobierno Abierto no solo se está posicionando como un nuevo paradigma conceptual para comprender la gobernanza o la administración pública,¹⁷² sino al mismo tiempo, se está convirtiendo en una herramienta que mejora la gestión pública como se establece en la ley. Como herramienta, se ha construido una métrica de Gobierno Abierto,¹⁷³ por parte del INAI, metodología novedosa que trata de medir qué tanto un ciudadano conoce lo que hacen sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones. La métrica es una radiografía del

169 Naser, *op. cit.*, “Del Gobierno Abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”, p. 54.

170 El Estado abierto puede concebirse como “un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración e innovación cívica más allá del poder ejecutivo, hacia el poder legislativo y judicial, así como también hacia los niveles subnacionales y locales de gobierno”. *Ibid.*, p. 15.

171 Montero, *op. cit.*, p. 54.

172 Para este tema consultar Oscar Oszlak, “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. S./l.: OEA, 2013. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

173 Guillermo Cejudo, *Métrica de la Gobierno Abierto- Reporte de resultados 2017*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica, INAI, 2017, p. 70.

punto de partida de la política de Gobierno Abierto del Estado mexicano, que intenta documentar el estado actual del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como de las políticas de Gobierno Abierto y transparencia proactiva que lo conforman. El instrumento de medición del Gobierno Abierto se compone de dos dimensiones:¹⁷⁴ transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano.

Perspectivas del Gobierno Abierto en la normativa del Estado de Morelos

La implementación del Gobierno Abierto en México se está realizando en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) con definiciones de acciones puntuales de uno a dos años y que requieren la gestión de un cambio institucional, una visión organizativa integral para transformar la administración pública, así como la implementación de estrategias de mejora mediante la transparencia y la participación ciudadana.¹⁷⁵ En este sentido, es interesante la conceptualización y la normativa sobre el Gobierno Abierto en las entidades federativas a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el caso del estado de Morelos, en la Constitución Política del Estado el Gobierno Abierto se considera como un mecanismo de participación ciudadana. Dicho mecanismo que debe proceder de manera legal y pacífica y tiene como propósito consolidar la democracia participativa y, por tanto, los gobernantes están obligados a respetar y garantizar el cumplimiento de los objetivos de la participación ciudadana. Asimismo, se establece que el Estado debe impulsar políticas públicas que fortalezcan la cultura de la participación. Estos mecanismos quedan establecidos en el artículo 19 bis que a la letra dice:

Esta Constitución y el Estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

- I. *Plebiscito*
- II. *Referéndum*
- XIV. Gobierno Abierto¹⁷⁶

Para el cumplimiento y vigilancia de estos mecanismos la Constitución de Morelos establece que será el Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, quienes llevarán a cabo las acciones correspondientes. De este modo, en Morelos la constitución estatal se adaptó a los cambios legales a nivel federal en temas de Gobierno Abierto.

174 *Ibid.*, p. 15.

175 Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Antonio Bojórquez Pereznieta, "Modelos de implementación del Gobierno abierto en México", *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública*, México: UNAM, 2014, pp. 113-138.

176 Constitución Política del Estado de Morelos, 2010, p. 38.

Por su parte, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos (LTAIPEM)*¹⁷⁷ establece de manera clara lo relacionado con el tema del Gobierno Abierto, así en el párrafo segundo del artículo 1°:

Esta ley tutela el derecho humano de acceso a la información pública de todas las personas; la transparencia en el ejercicio de la función pública; y regula la formulación, producción, procesamiento, administración y difusión de las estadísticas, sondeos y encuestas, fomenta, promueve e incentiva los principios de Gobierno Abierto y la participación ciudadana, que se requieran para la toma de decisiones y el cumplimiento de las funciones legales.

De este modo se establece en la citada ley el fomento y la promoción de los principios de Gobierno Abierto y la participación ciudadana. Asimismo, en el artículo 2 de la fracción XI, se determina como objetivo específico de la ley, la promoción del Gobierno Abierto, sin embargo, cabría preguntarse, ¿qué se entiende por Gobierno Abierto en la ley? En el artículo 3°, fracción 13 refiere:

Al espacio para la construcción de consensos entre sociedad e instituciones públicas para dar salida conjunta a los retos y desafíos de las democracias contemporáneas. La noción de Gobierno Abierto debe referir a una nueva forma de trabajo que permite incorporar los principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos.

La delimitación del concepto se enfoca en el consenso entre sociedad y gobierno para superar los retos y desafíos de la democracia en la actualidad; asimismo se asocia a los principios y políticas de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana. en el estado de morelos el organismo garante para la transparencia y el acceso a la información es el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, establecido así en la Constitución Política del Estado de Morelos, en el artículo 23-A.¹⁷⁸ Este Instituto será autónomo y lo regirán los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Respecto a las atribuciones del órgano garante, en específico, sobre el Gobierno Abierto, según el artículo 19 en su fracción XIX, para poder cumplir con los objetivos de la ley, este Instituto tendrá las siguientes atribuciones: “Fomentar los principios de Gobierno Abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica”.¹⁷⁹ Queda muy claro que es una atribución propia del Instituto fomentar los principios de Gobierno Abierto junto con otros valores que se asocian al concepto.

177 Esta Ley tuvo su Aprobación el 2016/03/1, su Promulgación el 2016/04/06 y su Publicación el 2016/04/27. Entro en Vigencia el 2016/04/28. La ley fue Expedida por la LIII Legislatura: Periódico Oficial 5392 “Tierra y Libertad”.

178 Constitución política del Estado de Morelos, *op. cit.*, p. 64.

179 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, 2020, p. 49.

Asimismo, se establece en el párrafo segundo del artículo 41 de la LTAIPEM¹⁸⁰ que el Instituto promoverá los principios del Gobierno Abierto y la transparencia proactiva con el propósito de implementar los mecanismos de colaboración entre los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en torno a la promoción de la apertura gubernamental. Este artículo 41 está enmarcado en el capítulo III que se titula: "Del Gobierno Abierto y participación social". Conforme a lo anterior, el Instituto promoverá ejercicios democráticos y participativos en la temática de Gobierno Abierto, a través de la elaboración de un plan de acción local, desarrollado por un Secretariado Técnico Local, como se determina en el artículo 42 de la ley.

El Instituto gestionará y promoverá permanentemente ejercicios democráticos y participativos en la temática de Gobierno Abierto por parte de los Sujetos Obligados hacia la sociedad civil y consolidará acciones para difundir y validar aquellas mejores prácticas de participación comunitaria y mecanismos de apertura gubernamental, a través de la elaboración de un Plan de Acción Local que será desarrollado por un Secretariado Técnico Local.¹⁸¹

El plan de acción local será el reflejo de la participación ciudadana logrando establecer los temas prioritarios para la comunidad. En este mismo sentido, el artículo 43 mandata al Instituto la implantación de un plan de acción local del estado:

El Instituto promoverá de manera anual la implementación del Plan de Acción Local en el Estado, el cual se desarrollará a partir de la participación colaborativa de los diversos Sujetos Obligados por esta Ley y tendrá como objeto ser el documento rector que contenga los compromisos de Gobierno Abierto de la Entidad, que permitan solucionar problemas o atender demandas específicas de la sociedad, en coparticipación con la misma.¹⁸²

Este plan de acción local tendrá como objeto ser el documento rector que contenga los compromisos de Gobierno Abierto de la Entidad. De este modo, en la ley de Morelos se reconocen de manera legal los ejercicios de Gobierno Abierto, indicando que será el secretariado técnico quien elabore un plan de acción local. Hay que observar que en la legislación de Oaxaca, por ejemplo, se incluye la participación de los tres poderes en su secretariado técnico como se indica en su artículo 43. Este plan se promoverá por el Instituto, entre los sujetos obligados y por la sociedad civil, y será el secretariado técnico el responsable de velar en el Estado de Morelos, por el cumplimiento de los objetivos del Gobierno Abierto según el artículo 45 de la ley.¹⁸³

En Morelos al igual que en Coahuila, Hidalgo y Oaxaca se introduce la figura de un secretariado técnico local de Gobierno Abierto, en cambio, en Sonora se habla de una comisión de Gobierno Abierto como se indica en su artículo 71.¹⁸⁴

180 *Ibíd.*, p. 60.

181 *Íd.*

182 *Íd.*

183 *Ibíd.*, p. 61.

184 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, p. 19.

En el reglamento de la LTAIPEM se especifican los mecanismos y la acciones que se llevarán a cabo en materia de Gobierno Abierto por las autoridades responsables y los actores coadyuvantes.

En primer lugar, en el artículo 39, se establece la promoción de la apertura gubernamental implementando mecanismo de colaboración con los sujetos obligados, y representantes de la sociedad,¹⁸⁵ como empresarios y académicos.

El Instituto promoverá la comunicación, investigación, difusión y capacitación del Gobierno Abierto a través de convenios de colaboración con la representación ciudadana y los sujetos obligados, como se prescribe en el párrafo tercer del mismo artículo 39.

Del mismo modo, fomentará las prácticas de participación social en materia de Gobierno Abierto,¹⁸⁶ mediante la comunicación del Instituto y los integrantes de los ejercicios democráticos de Gobierno Abierto. Será anualmente¹⁸⁷ cuando se establezca el ejercicio democrático del Gobierno Abierto a nivel estatal, según lo dispuesto por INAI.

La metodología,¹⁸⁸ base de implementación, contempla los siguientes pasos:

- I. Convocatoria de actores de gobierno y sociedad civil para diseño de ruta de acción.
- II. Sensibilización y socialización a la sociedad sobre el ejercicio a nivel local, regional o nacional;
- III. Integración del secretariado técnico local.
- IV. Normas para el desarrollo de mesas de participación para la elaboración del Plan de Acción Local (PAL).
- V. Lanzamiento e implementación del Plan de Acción Local.
- VI. Seguimiento, monitoreo y evaluación¹⁸⁹ [del Plan de Acción Local].

Gobierno Abierto en Morelos: los principales retos

El impulso del Gobierno Abierto local detonó cuando en 2014, el INAI creó una estrategia que finalmente derivó en la organización de múltiples ejercicios locales con la participación de los órganos garantes y diversos actores gubernamentales y de la

185 Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, p. 19. https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/evaluacion/Actualiza_Marco_Juridico/RLTRANSPARENCIAMO.pdf

186 Artículo 40 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, *op. cit.*, p. 19.

187 Artículo 4.

188 “El mecanismo deberá estar integrado, al menos, por tres representantes: uno del órgano garante de la transparencia, otro de la sociedad civil y, finalmente, uno de la autoridad local, así como un facilitador”, (inciso B del apartado II del párrafo segundo del artículo 41 del Reglamento de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, *op. cit.*, p. 20).

189 “El monitoreo y evaluación periódica quedará a cargo de las autoridades promotoras del ejercicio, como el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sociedad en general, órganos de representación ciudadana, Sujetos Obligados e instituciones nacionales o internacionales en la materia, según sea el caso”, inciso C del apartado VI del párrafo segundo del artículo 41 del Reglamento de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, *op. cit.*, p. 21.

sociedad. A semejanza de lo que se hace a nivel federal, se impulsaron los secretariados técnicos locales y el establecimiento de planes de acción local (PAL) en los estados.¹⁹⁰ El estado de Morelos, junto con Durango y Veracruz fue uno de los primeros en diseñar un plan de acción local.

En la puesta en práctica del Gobierno Abierto para las entidades federativas y los municipios, el INAI en 2015 promovió la estrategia de cocreación desde lo local. A finales de 2019 eran 30 entidades federativas las que habían firmado la declaración conjunta de Gobierno Abierto.¹⁹¹ Morelos se encuentra entre las primeras 12 entidades firmantes desde el 2015 como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 1.

2015	2016	2017	2018	2019
12 entidades	10 entidades	4 entidades	1 entidad	3 entidades
Baja California	Campeche	Baja California Sur	Colima	Aguascalientes
Chiapas	Chihuahua	Guanajuato		Nayarit
Coahuila	Ciudad de México	Quintana Roo		Yucatán
Durango	Estado de México	Tabasco		
Hidalgo	Guerrero			
Jalisco	Michoacán			
Morelos	Nuevo León			
Oaxaca	Querétaro			
San Luis Potosí	Sonora			
Tlaxcala	Sinaloa			
Veracruz				
Zacatecas				

Fuente: Melissa Chaidez y Javier Moro, “El estado de los ejercicios locales de Gobierno Abierto a nivel local en México a finales de 2019, Núcleo de la sociedad civil para el Gobierno abierto en México”, 2019, p. 2.

De las 30 entidades federativas que firmaron la declaración, solo el 53 % se encuentran trabajando, es decir, son 16 ejercicios activos, ya sea con la instalación de un secretariado o con el diseño e implementación de un plan. El estado de Morelos se encuentra en una fase de *impasse*, al igual que Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Michoacán y Tabasco, lo que significa que aunque ha instalado un secretariado técnico local o puesto en práctica un plan de acción, ha sido deficiente o limitado su resultado a causa de una reducida participación de la sociedad o la falta

190 Joel Salas Suárez, “El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto”. En desde el Gobierno Abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez- Alujas, Daniela Rosales. Libros de la CEPAL, No. 144 (LC. PUB.2017/9-P). Santiago: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2017, p. 161.

191 En esta declaración las entidades federativas se comprometen a: 1) Trabajar en pro de la cultura institucional centrada en la ciudadanía y sus necesidades; (2) Instalar Secretariados Técnicos Locales u órganos de gobernanza similares y, (3) Generar Planes de Acción locales.

de voluntad política de los órganos garantes o dependencias estatales para promover su ejercicio o a la falta de organización interna de la sociedad civil para elegir un representante ante el Secretariado Técnico Local (STL),¹⁹² sin embargo, los casos de Hidalgo, Chiapas, Sonora, Guerrero y Colima presentan un periodo de inactividad de dos o tres años; en los que afortunadamente Morelos no se encuentra.

Hay que añadir que en la instalación de los Secretariados Técnicos Locales se dieron procesos cerrados y procesos abiertos. En el caso de Morelos se dio un proceso cerrado al igual que en Tabasco, Sonora, Nuevo León, Campeche y Michoacán a diferencia de procesos abiertos que se dieron en estados como Durango, Baja California y Veracruz.¹⁹³ Por su parte, Morelos se encuentra entre las 13 entidades federativas¹⁹⁴ que han puesto en práctica un Plan de Acción Local, aunque no ha pasado a un Segundo Plan de Acción, como lo han hecho otras entidades federativas como Campeche, Durango, Jalisco, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas.

En el plan de acción local de Morelos, los temas que se incluyeron fueron múltiples y variados que van desde el medio ambiente, la justicia electoral, seguridad pública, presupuesto público, hasta temas de educación y contrataciones públicas. Estos temas se relacionan con la generación de información y de estrategias de colaboración entre gobernantes y gobernados para enfrentar problemas públicos.¹⁹⁵

En materia de seguridad pública se promoverá la confianza ciudadana en los cuerpos policiales: el tribunal electoral realizará acciones de transparencia y la sociedad civil podrá supervisar al poder legislativo local, por ejemplo, en el tema del seguimiento de los recursos públicos desde su asignación hasta su ejercicio se adoptó el compromiso de “seguir el dinero” y son los ciudadanos los que ejercen un control social sobre los recursos.¹⁹⁶

Hay que destacar que en 2019 se presentaron cuatro planes de acción locales que se encuentran en proceso de implementación y corresponden a los estados de Jalisco, Nuevo León, Oaxaca y Veracruz. Morelos no apareció en esta lista.

Además, hay diversos niveles de actividad de las entidades federativas respecto del PAL por ejemplo, para 2019 seis se encontraban en construcción de planes de acción, de ellos cuatro se encontraban construyendo su primer plan de acción como los casos de Aguascalientes, Estado de México, Chihuahua y Sinaloa o el caso de las entidades federativas, reactivando el ejercicio de los planes de acciones locales como el caso de Durango, Estado de México y Tlaxcala.

192 Melissa Chaidez y Javier Moro, “El estado de los ejercicios locales de Gobierno Abierto a nivel local en México a finales de 2019, Núcleo de la Sociedad civil para el Gobierno abierto en México”, 2019, p. 3.

193 *Ibíd.*, p. 5.

194 Las otras entidades federativas son Campeche, Coahuila, Durango, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, San Luis, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

195 Salas, *op. cit.*, p. 162.

196 *Íd.*

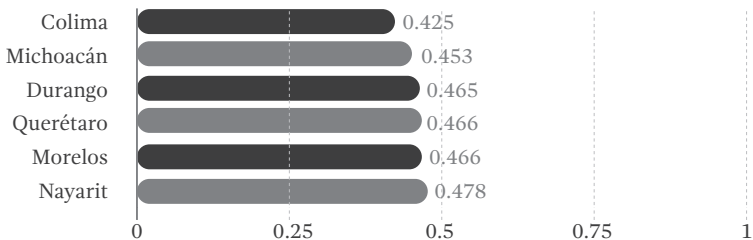
Cabe destacar que hay particularidades de los ejercicios activos de los planes de acción local. En el caso de Morelos, la participación efectiva de la sociedad civil se encuentra en *impasse*, de ahí que los ejercicios locales deben promover una participación amplia, efectiva y plural en cada una de las fases del ejercicio.

Por otra parte, en su Programa Operativo Anual 2019, el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, se incluye el plan de acción local sobre el Gobierno Abierto. El PAL se presenta como uno de los proyectos más del Instituto y está ubicado en el proyecto institucional siete, cuyo plan de acción se ubica dentro de los ocho proyectos y se denomina: Plan de Acción Local 2019 en Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva y tiene como área responsable a la Dirección General SEEA; el tiempo de ejecución comprende de enero a diciembre 2019 y el costo total fue de \$24 000.00.¹⁹⁷

Índice de Gobierno Abierto en el estado de Morelos

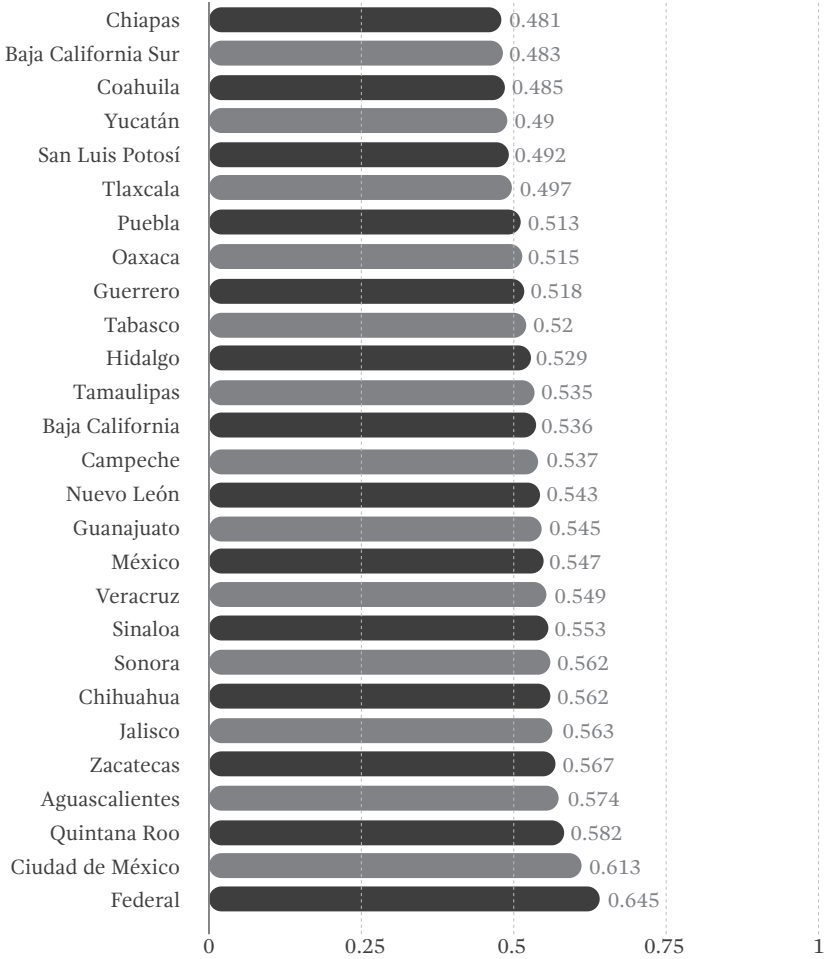
Según los resultados de la Métrica 2019, todas las entidades federativas mejoraron su calificación en el Índice de Gobierno Abierto¹⁹⁸ a comparación de la Métrica 2017, sin embargo, la ubicación del Estado de Morelos resultó menor al promedio nacional y se coloca entre los más bajos del país, como se puede observar en la gráfica 1:

Gráfica 1. Índice de Gobierno Abierto por estado



197 IMIPE, Programa operativo anual 2019, p. 43. http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/poa_2019_pdf_0.pdf

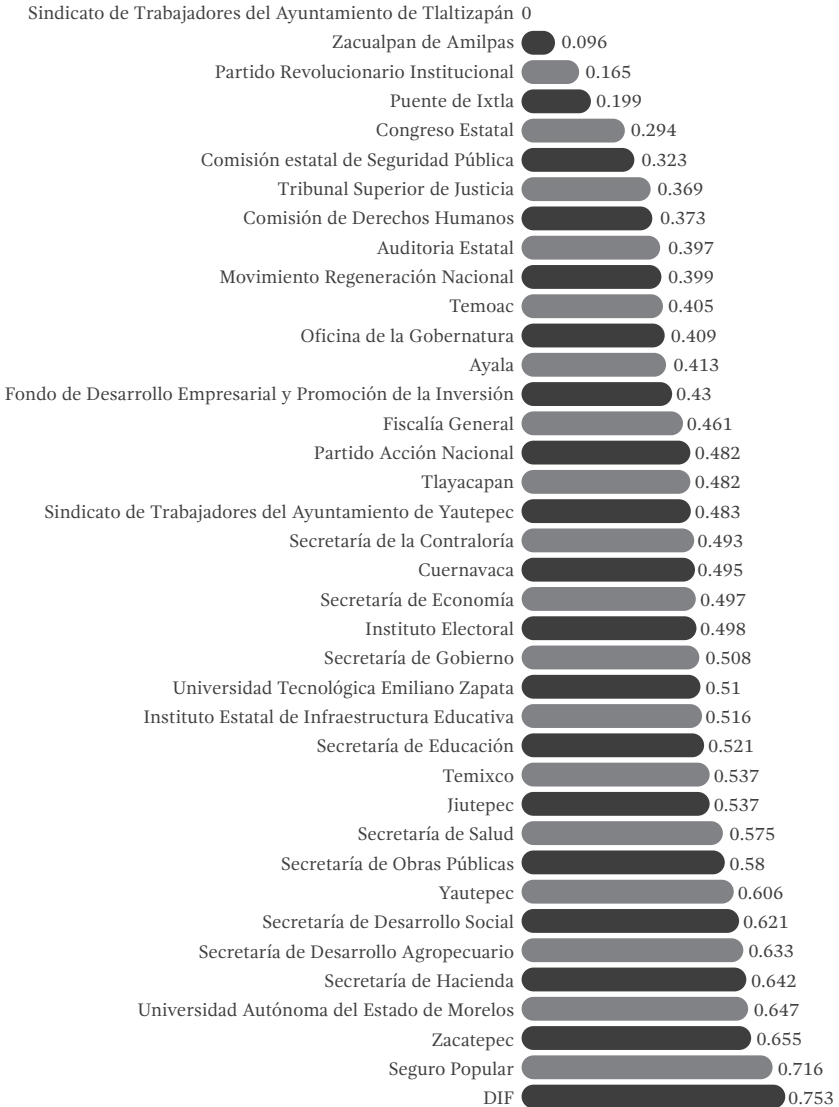
198 Para una mejor comprensión de lo que significa el índice del Gobierno Abierto, basta decir lo que textualmente dice Cejudo: "El instrumento de medición del Gobierno Abierto se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana, así como por dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano. [...] De la combinación de estas perspectivas y dimensiones se desprende el instrumento de medición de Gobierno Abierto, que incluye nueve índices: El índice general es el Índice de Gobierno Abierto, el cual es el resultado del promedio de los subíndices de Gobierno Abierto desde la perspectiva gubernamental y de Gobierno Abierto desde la perspectiva ciudadana. A su vez, cada uno de estos índices resulta del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana para cada perspectiva", p. 1-2.



Fuente: Guillermo Cejudo, *Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica, INAI, 2019, p. 66.

Por lo que respecta al índice de Gobierno Abierto por sujeto obligado, hay avances importantes, como lo muestra la gráfica 2:

Gráfica 2. Índice de Gobierno Abierto por sujeto obligado

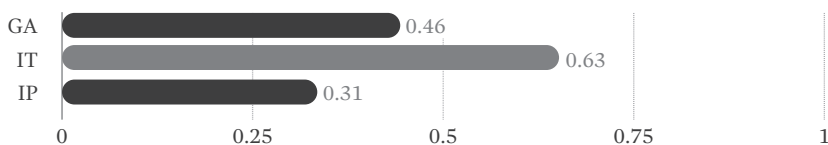


Fuente: Guillermo Cejudo, Métrica de Gobierno Abierto 2019. Jornada gubernamental Morelos, Morelos: CIDE-INAI, 2019. <https://imipe.org.mx/presentaciones/jornada-apertura-gubernamental/metrica-de-gobierno-abierto-2019>

Como se puede observar, en cuanto a los avances registrados en el estado de Morelos, los sujetos obligados muestran contrastes, hay sujetos obligados que presentan índices muy altos, como el DIF (0.75), el Seguro popular (0.72) y el Municipio de Zacatepec (0.66).

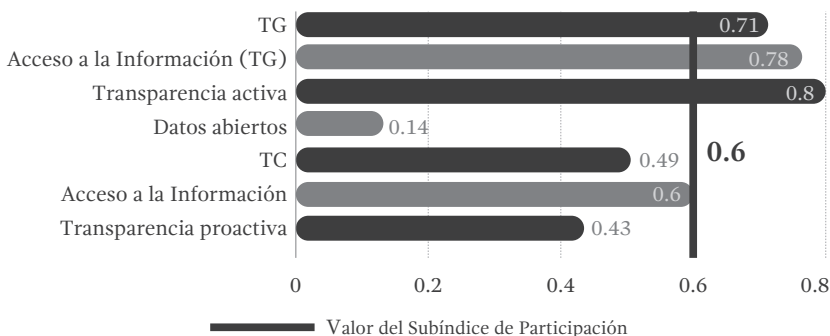
En cambio, hay otros sujetos obligados con índices muy bajos entre los que se encuentran los Sindicados de Trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento Municipal de Tlaltizapán Morelos (0.00), el Municipio de Zacualpan de Amilpas (0.10) y el PRI (0.17). De manera muy general, el Índice de Gobierno Abierto 2019 para el estado de Morelos se puede representar con la gráfica 3:

Gráfica 3. Índice de Gobierno Abierto

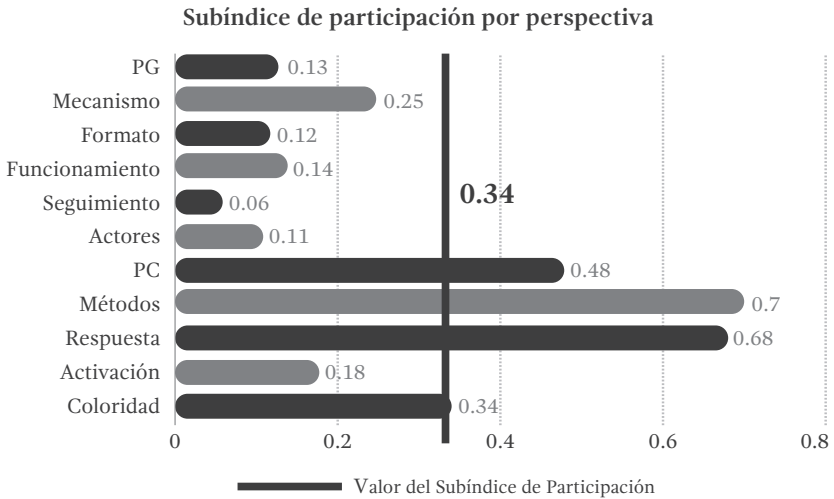


Subíndice de transparencia por perspectiva

La línea punteada representa el valor del Subíndice de Participación



Como se muestra en la gráfica 3, el índice de Gobierno Abierto presenta un promedio de 0.46 en una escala de 0 al 1, el Índice de Transparencia (IT) tiene una puntuación de 0.60 y el Índice de Participación (IP) registra una puntuación de 0.31, claramente es mayor la puntuación del Índice de Transparencia. En la misma gráfica, en los subíndices de transparencia y de participación por perspectiva, se puede observar que el IT con una puntuación de 0.6 tiene un promedio mayor que el IP con 0.31 (en una escala de 0 a 1).



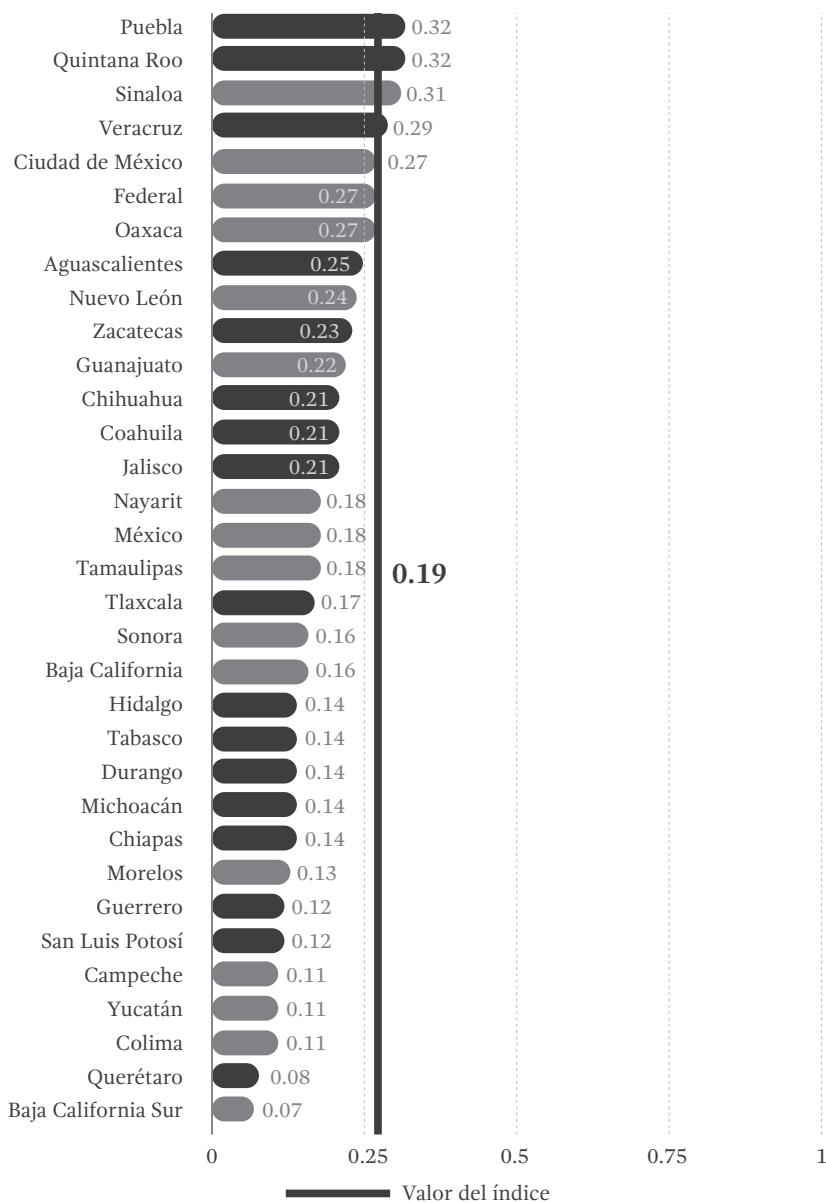
Fuente: Guillermo Cejudo, *Métrica de gobierno abierto 2019. Jornada gubernamental*, Morelos: CIDE, INAI, 2019. <https://imipe.org.mx/presentaciones/jornada-apertura-gubernamental/metrica-de-gobierno-abierto-2019>

Por lo cual la Participación desde la perspectiva gubernamental presenta a los sujetos obligados de Morelos: 1) reportan menos mecanismos de participación en el SIPOT (de los 34 sujetos obligados revisados, 25 % reporta al menos un mecanismo contra el 36 % a nivel nacional; 2) presentan menos evidencia de funcionamiento del mecanismo (14 % de los sujetos obligados reportan un mecanismo de participación con evidencia de funcionamiento, a diferencia de 23 % a nivel nacional) y de una convocatoria abierta para participar en el mismo (11 % reporta una convocatoria abierta contra 15 % a nivel nacional); 3) al igual que a nivel nacional, casi ningún sujeto obligado reporta evidencia de seguimiento (6 % vs. 4 %) y el tipo de participación que se permite es insuficiente (solo cuatro de los mecanismos permiten la colaboración con la ciudadanía y ninguno permite la co-creación).¹⁹⁹

A nivel nacional, en el subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental por entidad federativa, Morelos registró una puntuación de 0.13, cuando la media nacional es de 0.19 (en una escala de 0 a 1) como lo muestra la gráfica 4:

¹⁹⁹ Cfr. Guillermo Cejudo, *Métrica de Gobierno Abierto 2019, Jornada gubernamental Morelos, Presentaciones*, (CIDE-INAI), Material gráfico; Cuernavaca, Morelos. <https://imipe.org.mx/presentaciones/jornada-apertura-gubernamental/metrica-de-gobierno-abierto-2019>

Gráfica 4. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental

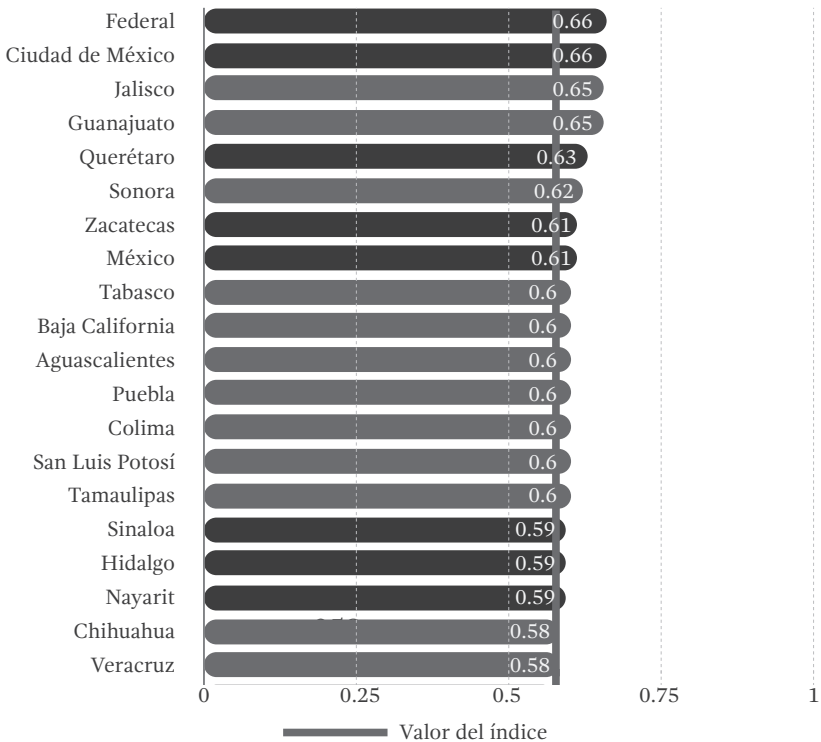


Fuente: Guillermo Cejudo, Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados, México: CIDE, INAI, 2019.

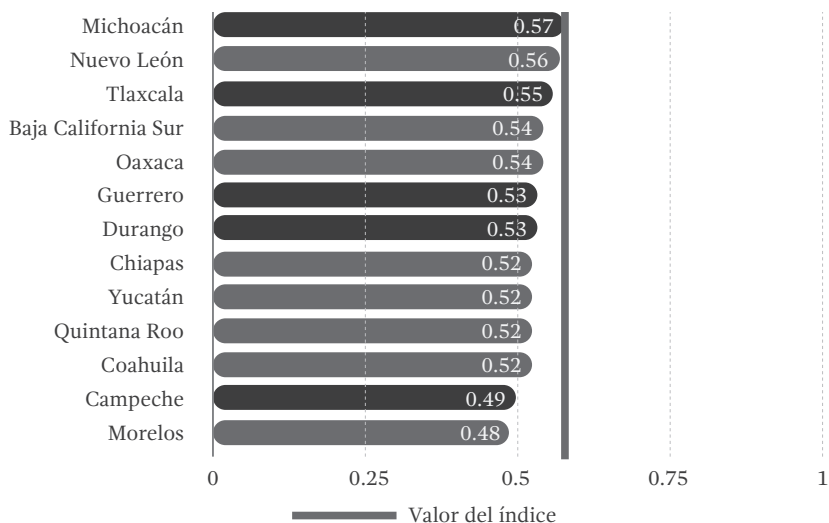
Del mismo modo, en el subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana,²⁰⁰ Morelos tiene el peor desempeño a nivel nacional como lo muestra la gráfica.

En los sujetos obligados evaluados en el estado de Morelos se puede encontrar lo siguiente: 1) son igual de accesibles que los sujetos obligados a nivel nacional (métodos de contacto: 0.77); 2) responden mucho menos a los intentos de contacto por parte de la ciudadanía (0.68 vs. 0.83); 3) cuando responden, son más lentos que el promedio nacional (0.34 vs. 0.44); 4) pocas veces activan un mecanismo de participación (0.18 vs. 0.29) y, 5) los sujetos obligados notables en este subíndice fueron: a) la Secretaría de Hacienda, contaba con todos los métodos de contacto, respondió al primer intento y activó un canal de participación y b) el municipio de Zacatepec, contaba con todos los métodos de contacto, menos la opción presencial; respondió al primer intento y activó un canal de participación.

Gráfica 5. Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana



200 Íd.

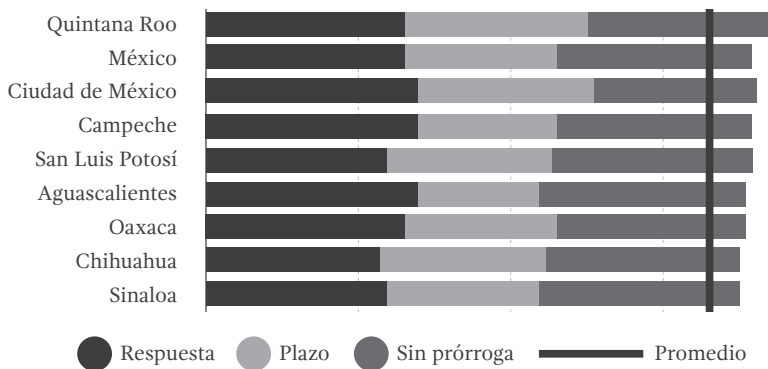


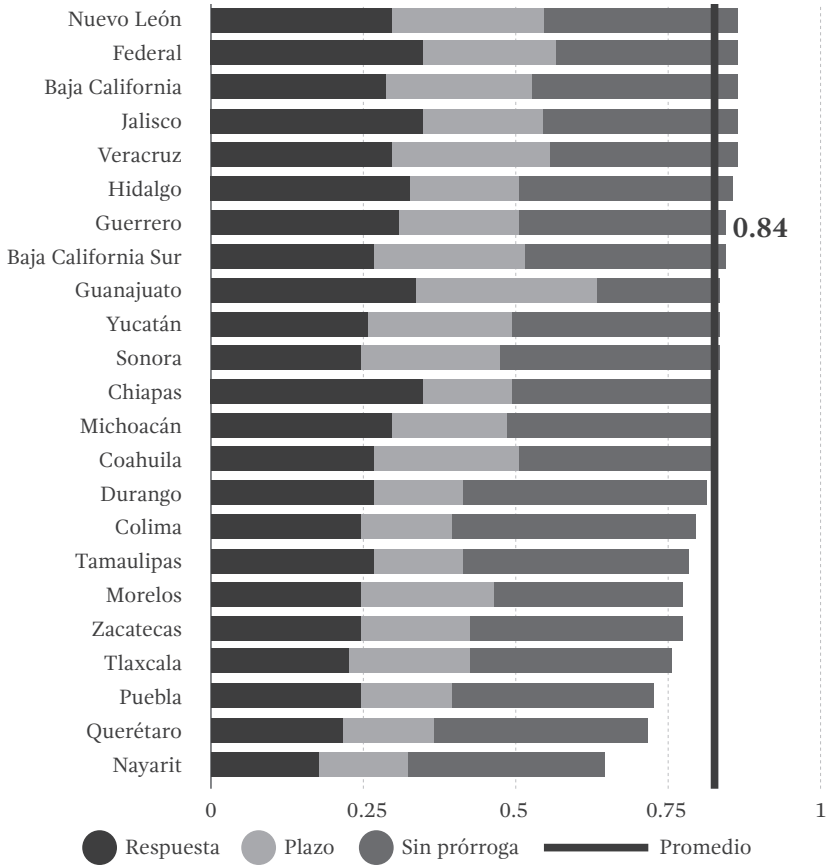
Fuente: Guillermo Cejudo, Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados, México: CIDE, INAI, 2019.

Acceso a la información

La medición del Acceso a la información en la Métrica 2019 se hizo desde la perspectiva gubernamental y desde la perspectiva ciudadana. La primera se evalúa de acuerdo a lo establecido en la Ley, si los sujetos obligados otorgan respuestas a las solicitudes. En esta perspectiva, el estado de Morelos tiene una puntuación menor al promedio nacional. Ver gráfica 6.

Gráfica 6. Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental



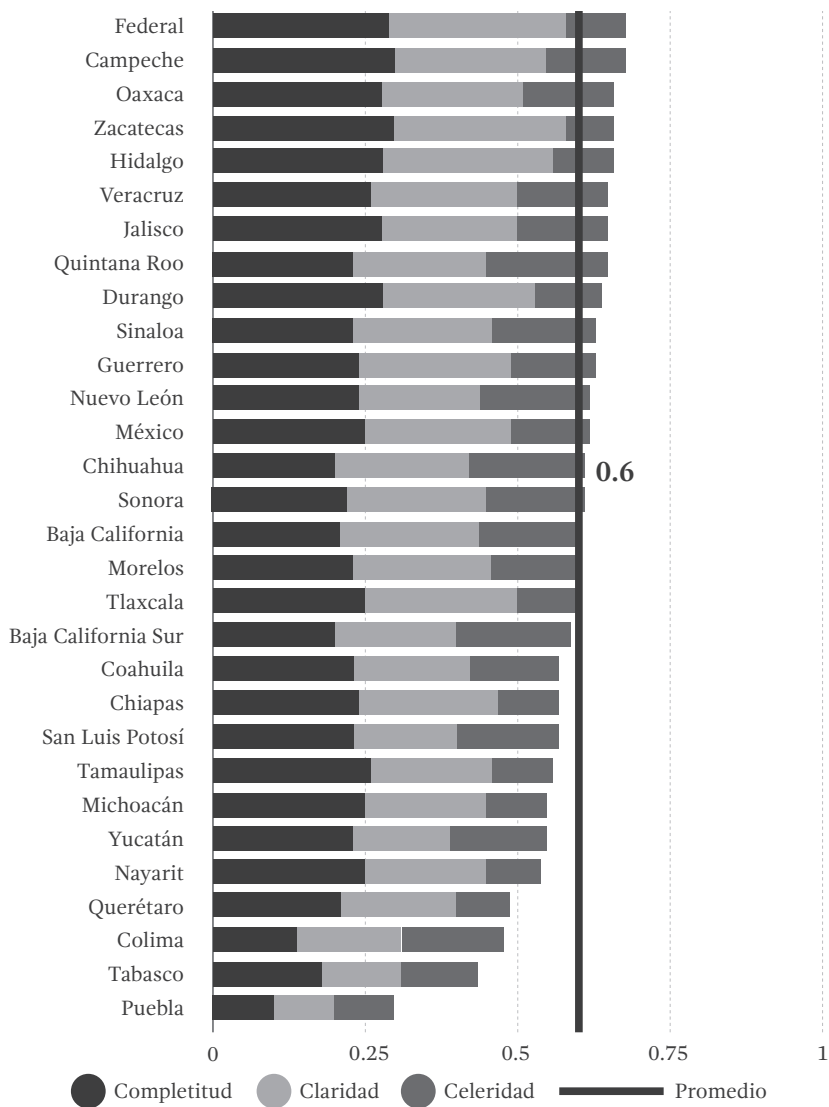


Fuente: Guillermo Cejudo, *Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados*, México: CIDE, INAI, 2019.

Desde la perspectiva ciudadana dentro del componente de acceso a la información —en donde se mide la calidad de la respuesta— Morelos tiene un porcentaje igual al promedio nacional (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Componente de Acceso a la información desde la perspectiva ciudadana





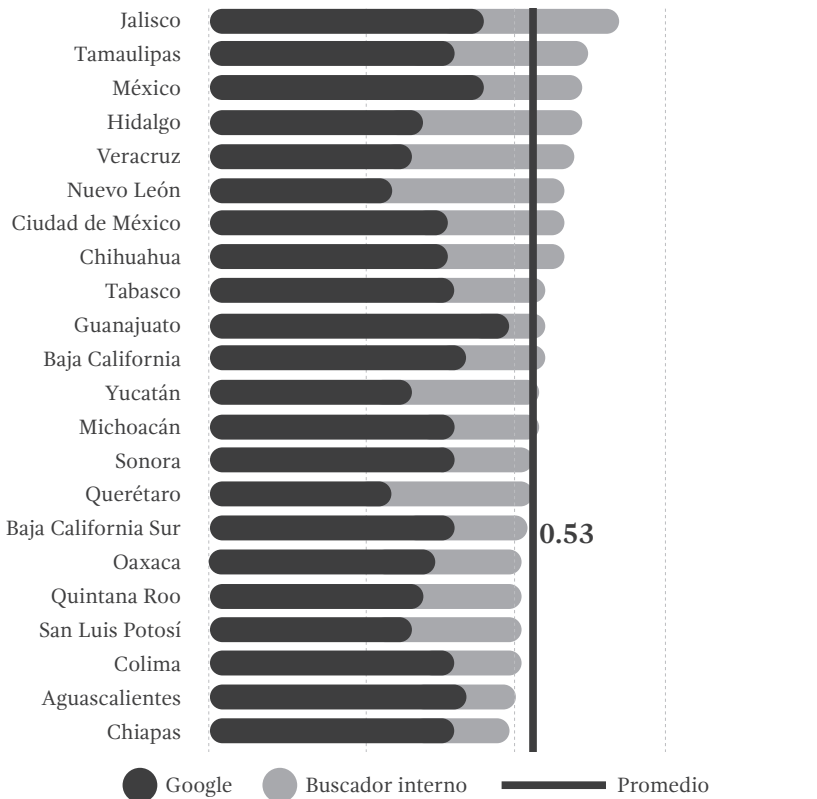
Fuente: Guillermo Cejudo, Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados, México: CIDE, INAI, 2019.

La puntuación promedio a nivel nacional es de 0.6, misma que registró el estado de Morelos, esto significa que comparados con el promedio nacional, los sujetos de

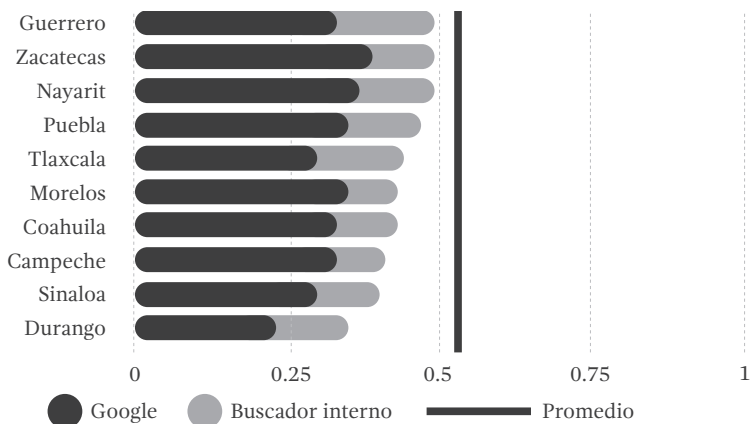
Morelos:²⁰¹ 1) responden menos (0.76 vs. 0.86); 2) hacen un mayor uso de la prórroga (0.85 vs. 0.94); 3) otorgan respuestas ligeramente más claras (0.69 vs. 0.66); 4) pero ligeramente menos completas (0.68 vs. 0.70); 5) tardan el mismo tiempo (0.43 vs. 0.44) y cumplen el plazo legal en la misma proporción (0.73). Es decir, para alcanzar el promedio nacional, les hace falta responder más, depender menos del uso de la prórroga para alcanzar el plazo legal y, en menor medida, elevar la calidad de las respuestas.

En lo que se refiere a la transparencia proactiva, el estado de Morelos está por debajo del promedio nacional, registrando una puntuación de 0.43 cuando la media de es de 0.53 de una escala de 0 a 1 como se observa en la gráfica 8:

Gráfica 8. Componente de transparencia proactiva



201 Íd.



Fuente: Guillermo Cejudo, *Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados*, México: CIDE, INAI, 2019.

Datos abiertos

La medición de los datos personales refiere la revisión de la existencia y de la calidad de los datos publicados por el sujeto obligado.²⁰² La calidad de los datos se vincula con las ocho características²⁰³ necesarias para considerarse como datos abiertos.²⁰⁴

En este componente de datos abiertos, el estado de Morelos tiene un porcentaje de 0.14, el cual resulta relativamente alto, ya que el promedio nacional registra un porcentaje bajo de 0.10 como se muestra en la siguiente gráfica:

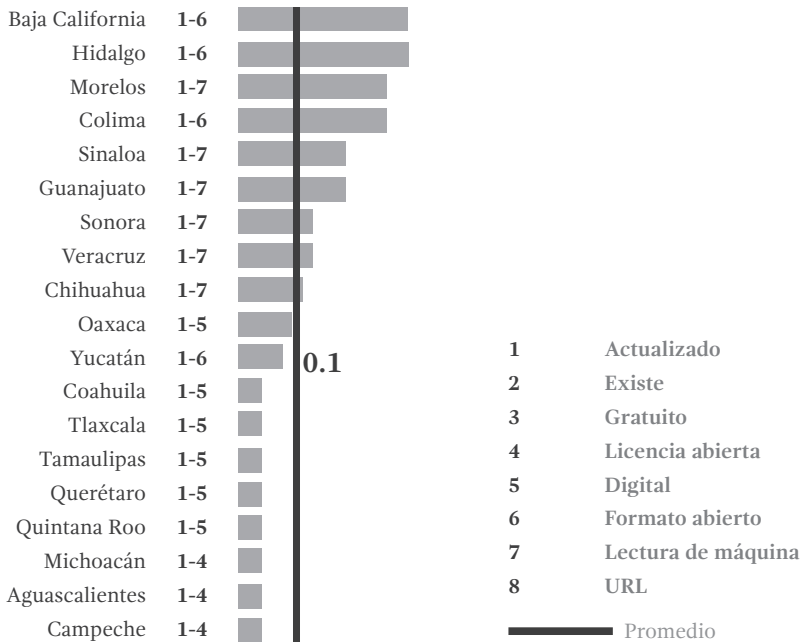
Gráfica 9. Componente de datos abiertos por entidad federativa



202 *Ibíd.*, p. 10.

203 Las ocho características de los datos abiertos se pueden resumir en la existencia de datos, el formato digital (si los datos se originaron mediante un dispositivo de computación o no); manejados por equipos electrónicos (legibles en máquina), gratuidad de los datos, licencia abierta, para el manejo de los datos, actualización de los datos, formato abierto de los datos y el funcionamiento, así como la claridad del URL.

204 Tomado de Guillermo Cejudo.



Fuente: Guillermo Cejudo, Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados, México: CIDE, INAI, 2019.

Estos porcentajes²⁰⁵ son impulsados por los seis de los 38 sujetos obligados que publicaron al menos un archivo de datos abiertos, con los componentes típicos del mismo (gratuitos, legibles en máquina, con URL claro, etcétera): Secretaría de Economía; Secretaría de Educación; Secretaría de Hacienda, Secretaría de Salud, Secretaría de Obras Públicas y DIF. Pero solo la Secretaría de Obras Públicas publicó datos actualizados de 2017 en adelante.

Conclusiones

El Gobierno Abierto cobra vigor y aparece como una llamativa respuesta para orientar las acciones del gubernamentales. Al mismo tiempo se promueve la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración entre múltiples actores para fortalecer la gestión pública.

Este capítulo tuvo un doble propósito, por una parte, identificar la significación del concepto de Gobierno Abierto en la normativa federal y particularmente en el

205 *Íd.*

estado de Morelos y, por otra, a partir de la legislación estatal, exponer los principales retos y la perspectiva del Gobierno Abierto desde su dimensión de transparencia, acceso a la información y participación.

En cuanto al primer propósito, se puede concluir que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se incorporó el concepto de Gobierno Abierto en los artículos 42, fracción xx; capítulo III y el artículo 59. En el título cuarto, el término que se utiliza es apertura gubernamental y está asociado a la cultura de la transparencia. Asimismo, en la ley se establece que la promoción del Gobierno Abierto se contempla como una facultad del Órgano Garante de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Además, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, también se hace referencia al Gobierno Abierto de manera directa y se incluye como uno de los objetivos de la misma ley en su artículo 2°, fracción sexta. Quedando así incorporado no solo el concepto, sino las directrices que tomará el Derecho de Acceso a la Información Pública. Si se observan los demás objetivos de esta ley, todos convergen en el concepto Gobierno Abierto en el que, quedan implicados los términos de gobernados (ciudadanos), gobernantes y las nuevas tecnologías, así como conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

En consecuencia, la significación del concepto de Gobierno Abierto en la legislación federal se vincula de manera inherente con otros conceptos como el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la colaboración y el uso de las nuevas tecnologías, acorde a las definiciones desarrolladas por los teóricos ya mencionados. Refleja, por ejemplo, en la definición que sostiene López, Villoria y Oslak. La clave de un Gobierno Abierto se centra en los espacios de la participación ciudadana y en la toma de decisiones a partir de información útil proporcionada por los sujetos obligados de transparencia.

En cuanto al segundo propósito, se puede concluir que en Morelos, la Constitución estatal se adecuó a los cambios legales llevados a cabo a nivel federal. En cuanto a la significación del concepto de Gobierno Abierto se le considera en este documento, como una herramienta de participación ciudadana. Estos mecanismos quedan establecidos en el artículo 19 *bis*. En el estado de Morelos, el organismo garante para la transparencia y el acceso a la información es el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, establecido en la Constitución Política del Estado de Morelos en el artículo 23-A. Este Instituto es autónomo y lo rigen los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos establece de manera clara en el artículo II de la fracción XI, lo relacionado con el tema del Gobierno Abierto en cuanto a su fomento, la promoción de sus principios y la participación ciudadana. En el artículo 3°, fracción 13, la delimitación del concepto Gobierno Abierto, se enfoca en el consenso entre sociedad y gobierno para superar los retos y desafíos de la democracia en la actualidad. Asimismo, se asocia a

los principios y políticas de transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana,

Una de las atribuciones del organismo garante sobre el Gobierno Abierto, de acuerdo al artículo 19 en su fracción XIX y el párrafo segundo del artículo 41 consisten en fomentar los principios de Gobierno Abierto y la transparencia proactiva con el propósito de implementar mecanismo de colaboración entre los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil, en torno a la promoción de la apertura gubernamental. Por otra parte, el Instituto promoverá ejercicios democráticos y participativos en la temática de Gobierno Abierto a través de la elaboración de un plan de acción local que será desarrollado por un secretariado técnico local, como se determina en el artículo 42 de la Ley. En este mismo sentido, el artículo 43 mandata al Instituto, la implantación de un plan de acción local en el estado.

Este plan se promoverá por el Instituto, entre los sujetos obligados y por la sociedad civil será el secretariado técnico el responsable de velar en el estado de Morelos por el cumplimiento de los objetivos del Gobierno Abierto, según el artículo 45 de la Ley.

A pesar de que el estado de Morelos fue uno de los primeros en diseñar un plan de acción local y fue de las primeras 12 entidades firmantes desde el 2015 de la Declaración Conjunta de Gobierno Abierto, se encuentra en una fase de *impasse*, al igual que Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Michoacán y Tabasco. Esto significa que aunque han instalado un secretariado técnico local o han puesto en práctica un plan de acción, han sido deficientes o limitados en sus resultados. En el caso de Morelos no se ha podido pasar a la elaboración de un segundo Plan de Acción Local.

Los retos que se presentan al Gobierno Abierto en Morelos se pueden deducir de los resultados de la Métrica 2019. En la cual se observa que todas las entidades federativas mejoraron su calificación en el índice de Gobierno Abierto en comparación con la Métrica 2017, sin embargo, la ubicación del Estado de Morelos resultó menor al promedio nacional, y entre los más bajos del país.

A nivel nacional, en el subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental por entidad federativa, Morelos registró una puntuación de 0.13 cuando la media nacional es de 0.19. En cuanto al subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana, Morelos tiene el peor desempeño a nivel nacional, como se mostró en el desarrollo de este capítulo.

Siguiendo la métrica 2019, en lo que se refiere a la medición del acceso a la información desde la perspectiva gubernamental, el estado de Morelos tiene una puntuación menor al promedio nacional, y desde la perspectiva ciudadana, el componente de acceso a la información, Morelos tiene un porcentaje igual al promedio nacional.

Bibliografía

- Cejudo, Guillermo. *Métrica de gobierno abierto 2019, Jornada gubernamental Morelos, Presentaciones, (CIDE-INAI)*. Morelos: INAI, 2019. <https://imipe.org.mx/presentaciones/jornada-apertura-gubernamental/metrica-de-gobierno-abierto-2019>
- _____. Métrica de la Gobierno Abierto. Reporte de resultados. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2017.
- Chaidez, Melissa y Javier Moro. "El estado de los ejercicios locales de gobierno abierto a nivel local en México a finales de 2019". *Núcleo de la Sociedad civil para el Gobierno abierto en México* (2019).
- De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. México: Editorial Porrúa, 1998.
- López Egaña, Juan Felipe. "¿Pueden los Estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe Banco Interamericano de Desarrollo". *Documento para discusión #IDB-DP-344* (2014). <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16838/pueden-los-estados-seguir-gobernando-nuevas-ciudadanias-bajo-viejos-paradigmas>
- Luna, Issa y José Antonio Bojórquez Pereznieto. *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública*. México: UNAM, 2014.
- Montero, Gregorio. "Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo", *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.
- Naser Alejandra. *Desde el gobierno abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.
- Oszlak, Oscar. "Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública", *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red gealc, OEA, 2013. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- _____. Ester Kaufman. *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. México: OEA, 2014. <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>.
- Salas Suárez, Joel. "El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto". *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Alejandra Naser. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.
- Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique y José Antonio Bojórquez Pereznieto. *Modelos de implementación del Gobierno abierto en México* en Luna, Issa y José Antonio Bojórquez Pereznieto. *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública*. México: UNAM, 2014.

Villoria, Manuel. "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo". *Las promesas del Gobierno abierto*. México: ITAIP, INFODf, 2013. <http://www.itaip.org.mx/slide/pdf/lpga.pdf>.

Fuentes normativas

Constitución Política del Estado de Morelos, <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México: Última Reforma DOF, 27 de enero de 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México: Nueva Ley. DOF. 04 de mayo de 2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/LTRANSPARENCIAMO19.pdf

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora http://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/LeyTransparenciaYAccesoInfoPublicaEdoSonora.pdf p. 19

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/evaluacion/Actualiza_Marco_Juridico/RLTRANSPARENCIAMO.pdf p. 19

Institucionales

ALIANZA para El Gobierno Abierto, *Plan de Acción 2013-2015*, -una nueva relación entre sociedad y gobierno- México, 29 de enero de 2014, www.aga.org.mx, p. 4. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/pa_aga_2015%20%281%29.pdf

IMIPE (Instituto Morelense de Información Pública y Estadística), programa operativo anual 2019, p. 43, http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/poa_2019_pdf_0.pdf,

INSTITUTO Nacional de Transparencia. Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Informe de Labores 2016*. México: 2017, <http://rendicionde-cuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/02/Inf-Labores-2016.pdf>



Monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos en las entidades federativas: Morelos, entre la mejora del desarrollo social y de las asignaciones presupuestarias orientadas a resultados

Talina Merit Olvera Mejía*

Introducción

En el sector público las decisiones tomadas involucran grandes cantidades de dinero y afectan a amplios sectores de la población. Estas decisiones ponen en juego la educación, la salud, el empleo, la seguridad y, en general, la calidad de vida de la población. Las decisiones tomadas deben estar sustentadas en datos, en evidencia, en argumentos sólidos que avalen las políticas y programas públicos. El obtener evidencia fiable y sólida no es tarea sencilla. En los últimos años los gobiernos han puesto atención, al menos en el ámbito discursivo y normativo, en tomar decisiones con base en la evidencia y en los resultados obtenidos de las acciones públicas.

En este contexto, la evaluación cobra cada vez mayor relevancia, entendida como una actividad y proceso sistemático que a través de los métodos de las ciencias sociales analice y valore el diseño, implementación, resultados e impactos de las acciones públicas con el propósito de emitir recomendaciones que contribuyan a la adecuada toma de decisiones y mejoren las intervenciones públicas y que, al mismo tiempo, generen una rendición de cuentas, tanto a los actores dentro del sector público como hacia la sociedad.²⁰⁶

* Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

206 Talina Olvera, *Aspectos teóricos de la evaluación de políticas públicas*, Pachuca: UAEH, 2018.

Esta sistematicidad da utilidad y credibilidad a la evaluación, garantiza que los datos y evidencia obtenida sean fiables y objetivos, y que contribuyan a la adecuada toma de decisiones. A partir del año 2000, cuando el Congreso solicitó evaluar los programas federales sujetos a Reglas de Operación, iniciaron esfuerzos importantes para incorporar e institucionalizar la evaluación en las actividades públicas. Al día de hoy, con el artículo 134 constitucional, la evaluación es una obligación, no solo a nivel federal, sino también a nivel estatal y municipal. En este contexto, desde 2013, comienzan esfuerzos relevantes a nivel estatal por incorporar en su quehacer gubernamental actividades relacionadas con la evaluación. El proceso de apropiación ha sido diverso en cada estado, dependiendo de sus capacidades y de los propios intereses de los gobernantes. Sin embargo, este proceso de institucionalización necesariamente ha pasado por realizar ajustes normativos, por la creación de áreas con atribuciones en evaluación, por la generación de condiciones para hacer evaluaciones factibles y útiles, por la implementación de evaluaciones y por la preocupación de que los resultados se utilicen en el proceso de toma de decisiones.

Por lo anterior, el objetivo de este capítulo es analizar la adecuación y coherencia de las reformas y ajustes normativos, así como las atribuciones de los organismos con facultades en evaluación de políticas públicas en el estado de Morelos, para identificar fortalezas y áreas de oportunidad en el aprovechamiento de la evaluación como herramienta para la mejora de las políticas públicas y, por ende, de la calidad de vida de población. En el estado de Morelos se identifican dos vertientes en evaluación. La primera de ellas, centrada en el desempeño de las políticas públicas en el ámbito social, y que a través de un organismo desconcentrado como lo es la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social, conocida como COEVAL, se centra en mejorar el desempeño de las políticas públicas en el ámbito del desarrollo social. Sus actividades están relacionadas con la medición de la pobreza y con la evaluación de las acciones públicas en el área de desarrollo social. La segunda vertiente se inserta en el modelo de gestión para resultados, cuya preocupación principal son las asignaciones presupuestarias orientadas al logro de los resultados. Aquí todos los programas presupuestarios, no solo los de desarrollo social son objeto de evaluación. Dentro de esta vertiente, es la Secretaría de Hacienda en Morelos la responsable de su implementación.

Para lograr el objetivo aquí planteado se ha realizado un análisis documental de la normatividad y demás documentos relativos al seguimiento y evaluación en Morelos, así como de los sitios web de los organismos con facultades en evaluación. El capítulo se estructura en cuatro apartados: el primero de ellos establece las bases teóricas sobre los términos de monitoreo y evaluación, además de la relevancia de los sistemas de monitoreo y evaluación en los estados; el segundo apartado presenta una breve semblanza de los antecedentes de la evaluación en México, la tercera sección analiza el proceso de institucionalización de la evaluación en Morelos, en sus ámbitos normativos, institucionales y prácticos. Finalmente, se exponen las conclusiones que ubican a las fortalezas y áreas de oportunidad de la evaluación, para que ésta se convierta en una herramienta para la mejora de las políticas públicas y de la calidad de vida de la población.

Monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos

Monitoreo y evaluación son dos actividades estrechamente vinculadas, sin embargo, no son sinónimos.²⁰⁷ El monitoreo es una actividad constante que se realiza durante la implementación de las acciones públicas, permite conocer el avance en el logro de las actividades, objetivos y resultados. Para ello, es indispensable contar con indicadores que estén vinculados a los objetivos y metas estratégicas del gobierno, aunado a un buen sistema de información que brinde datos fiables y relevantes que nutran al indicador. La construcción de indicadores es parte fundamental y debe estar orientada a que sean medibles, alcanzables, oportunos, confiables y verificables.

La evaluación, por su parte, es una actividad que se realiza en un momento dado, con la intención no solo de “determinar en qué medida los objetivos de un programa se han alcanzado”,²⁰⁸ sino con el propósito de valorar el diseño, la implementación, los resultados y el impacto de las acciones públicas para, a través de las recomendaciones, brindar información objetiva para la adecuada toma de decisiones y mejora de las acciones evaluadas. Tanto el monitoreo como la evaluación son actividades sistemáticas y deliberadas, porque requieren una planeación y una claridad respecto de la información que se quiere obtener con de para que sean útiles y no se conviertan en carga burocrática obligatoria o en un cumplimiento solo formal.

Actualmente, los gobiernos están interesados en dar resultados, en generar un impacto en el bienestar de la ciudadanía y, al mismo tiempo, legitimar sus acciones. La evaluación acompañada del monitoreo son herramientas que contribuyen a esa legitimidad, a la transparencia y a la rendición de cuentas. En este sentido, la gestión y el presupuesto ha basado sus resultados en el enfoque que ha predominado en las administraciones públicas. La evaluación se convierte en el vínculo para las asignaciones presupuestarias. Este enfoque se apoya en los sistemas de evaluación del desempeño, que enfatizan el establecimiento de indicadores relacionados con los objetivos esenciales de la política y programa público, por lo que su elaboración debe permitir comprobar el cumplimiento de las metas y objetivos.²⁰⁹ La gestión y presupuesto basados en resultado “requiere de una rigurosa y explícita definición de objetivos de mediano y largo plazo, del establecimiento de metas de corto plazo, la estructuración de un sistema de indicadores clave que permita a los tomadores de decisiones y a los ciudadanos conocer el estado que guarda la administración pública”.²¹⁰

El monitoreo y evaluación se coordinan y estructuran para brindar información fiable sobre el avance y logro de objetivos gubernamentales y proporcionar información precisa sobre los programas. Son los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SMYE) los que ofrecen elementos para la planeación gubernamental, la toma de decisiones

207 Talina Olvera, “Avances y retos de la evaluación de políticas y programas públicos en Hidalgo, México”, *Revista Inclusiones* 6 (2019): 72-94.

208 Ralph Tyler, *Basis principles of curriculum and instruction*, Chicago: Chicago Press, 1949.

209 David Arellano, *Sistemas de Evaluación del Desempeño para Organizaciones Públicas ¿Cómo estructurarlos efectivamente?*, México: CIDE, 2012.

210 Roberto Salcedo, *Evaluación de políticas públicas*, México: Siglo XXI Editores, 2011, p. 31.

basadas en evidencia, el ajuste de las acciones que no están realizándose como se han planeado, el conocimiento en el cambio de las condiciones de vida de la población debido a las intervenciones públicas implementadas y el adecuado uso de los recursos públicos. Los SMYE ayudan a fortalecer la gobernabilidad, pues contribuyen a la transparencia y la rendición de cuentas.

Existen acciones básicas a considerar en la implementación de estos sistemas, por ejemplo, formular objetivos mensurables, elegir indicadores de efectos para darles seguimiento, elaborar un plan de recopilación y análisis de la información básica sobre la situación actual, fijar objetivos específicos y fechas para lograrlos, recopilar con regularidad datos para evaluar si se están logrado los objetivos, analizar los resultados y establecer mecanismos para compartir la información y para la toma de decisiones.²¹¹ Algunas propuestas de pasos para diseñar, construir y sustentar un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados incluyen: hacer una estimación de la preparación; elegir los efectos para monitorearlos y evaluarlos; seleccionar indicadores clave para monitorear los efectos; establecer datos básicos sobre indicadores (situación actual); planificar la mejora y seleccionar objetivos de resultados; hacer seguimiento para obtener resultados; determinar el papel de las evaluaciones; presentar informes sobre hallazgos; utilizar los hallazgos y sustentar el seguimiento y la evaluación SYE en la organización.²¹²

Es evidente que los SMYE no pueden ser iguales en todos los países y estados, estos deben responder y adaptarse a sus contextos y necesidades. Algunos sistemas se interesan más en la medición de indicadores de desempeño, otros en la medición de la pobreza, algunos más se centran en la realización de evaluaciones y en normar la actividad evaluativa. Respecto a su estructura, adoptan diversas formas, algunos dependen de las secretarías de finanzas o planeación, o incluso de ambas (cuando abarcan todas las áreas de gobierno); otros están sectorizados en algún área, como lo es desarrollo social; pero también hay otros sistemas que no están sectorizados y algunos más son organismos autónomos.

Al respecto, en México existen diversos tipos de organismos, cuyo nivel de autonomía varía dependiendo de su creación y facultades. De menor a mayor autonomía existen los organismos desconcentrados típicos, los organismos desconcentrados autónomos, los organismos descentralizados sectorizados sin autonomía, los organismos descentralizados sectorizados con autonomía, los organismos descentralizados no sectorizados y los organismos autónomos constitucionales que gozan de plena autonomía. Generalmente a lo que aspiran los organismos es a obtener su autonomía total, sin embargo, no siempre es la opción más acertada. En evaluación habrá de tener en cuenta que independencia y autonomía no necesariamente son lo mismo y lo que se pretende principalmente es que los organismos con facultades en evaluación sean independientes en su toma de decisiones y operación.

211 Jody Zall y Ray Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Nueva York: Banco Mundial, 2005.

212 *Ibid.*, p. 24.

Antecedentes de la evaluación en México

Si bien podemos encontrar indicios de evaluaciones a programas públicos federales desde la década de los noventa del siglo pasado, principalmente a programas sociales²¹³ o compensatorios financiados con aportaciones de organismos internacionales, la evaluación comienza su proceso de institucionalización a inicios de este siglo, cuando en el año 2000 el Congreso de la Unión solicita evaluaciones externas a los programas federales sujetos a Reglas de Operación (RO).²¹⁴ Un momento crucial fue la expedición de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, pues esta señaló la creación de un organismo con facultades para evaluar las políticas en materia de desarrollo social. El artículo 72 de la LGDS sentó las bases para la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, conocido como CONEVAL, que comienza sus funciones en 2006²¹⁵ y en 2007 realiza las primeras evaluaciones.

El CONEVAL surge como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social con autonomía técnica y de gestión. Sus atribuciones son la medición de la pobreza y la evaluación de las políticas y programas públicos de desarrollo social. Del mismo modo, se encarga de dar asesoría técnica y apoyo institucional a los estados para que implementen y fortalezcan sus sistemas de monitoreo y evaluación.

Así como la superación de la pobreza, a través de los avances y logros de las acciones públicas y de generar recomendaciones para su mejora, ha sido una prioridad en los gobiernos, también lo ha sido la administración eficiente de los recursos públicos, y más recientemente, unida al logro de los resultados. En este contexto se adopta la Gestión basada en Resultados y el Presupuesto basado en Resultados (PBR). La transformación legal conllevó a la creación en 2007 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por la parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Esta Ley crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), componente elemental en el PBR. El propósito del SED es “realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas”.²¹⁶ Esta metodología obligó a las dependencias que implementaban programas presupuestarios a elaborar Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), basados en la Metodología del Marco Lógico (MML). Lo atractivo de la MIR es que de manera sintética y clara señala las actividades y objetivos de los programas, así como su contribución a una meta u objetivo

213 Un ejemplo icónico es el Programa Progresá (1997), cuyo antecedente es el Programa Solidaridad de los años ochenta, que ha sido constantemente evaluado y es un referente claro en la evaluación en México.

214 Olvera, “Avances y retos de la evaluación de políticas”, *op. cit.*, pp. 72-94.

215 Sin embargo, en 2005 surge el Decreto por el que se regula el CONEVAL.

216 Secretaría de Hacienda, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2007*, artículo 2°.

estratégico del gobierno federal. Además, establecen una serie de indicadores que permiten verificar el avance en el logro de los resultados de los programas.

Aunado a las facultades y responsabilidades evaluativas del CONEVAL y de la SHCP, para dar mayor precisión al desarrollo de la evaluación, en 2007 se expedieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Estos Lineamientos establecieron, entre otras cosas, los tipos de evaluación a realizarse, las metodologías, la elaboración de un Plan Anual de Evaluación (PAE), la expedición de Términos de Referencia (TDR), la publicación de los resultados, los mecanismos para dar seguimiento a las recomendaciones surgidas de las evaluaciones, pero también regularon la elaboración de la MIR y de los sistemas de monitoreo. Con estas acciones ya estaban sentadas las bases para institucionalización de la evaluación, pero también para el monitoreo de las acciones públicas.

Aunque la creación del CONEVAL no hizo más que resaltar las prioridades en evaluación, es decir, las dirigidas al ámbito del desarrollo social, también ha habido otros sectores que han creado organismos independientes para la evaluación de sus políticas y programas públicos. En este sentido, la educación ha sido otra área muy relacionada con la práctica evaluativa, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación fue un avance en la evaluación del sistema educativo. En el sector del medio ambiente está el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático que genera información para la toma de decisiones. Aunado al trabajo de estos organismos, la SHCP se hace cargo de los programas del ámbito no social, con lo que la evaluación queda abierta para todas las acciones que realizan los gobiernos, por ejemplo, el turismo o la economía.

Además de estas reformas, hubo otras de tipo constitucional que terminaron por institucionalizar la práctica evaluativa. La primera de ellas es el artículo 26²¹⁷ constitucional, relativo a la planeación democrática nacional, que en su apartado C otorga autonomía al CONEVAL, el órgano encargado de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas en el ámbito de desarrollo social. Sin embargo, a la fecha, no se ha expedido la Ley del CONEVAL, con lo cual la autonomía no se ha hecho efectiva. Otro de los artículos referentes es el 134 constitucional²¹⁸ establece la administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos económicos de la federación, estados y municipios. Agrega, además, que los resultados de los ejercicios de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan la federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos atendiendo a los criterios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. Este artículo 134 constitucional es la base y sustento para la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en los estados. Morelos no ha sido la excepción y desde la administración 2013-2018 ha realizado ajustes normativos e institucionales para evaluar la política de desarrollo social y orientar sus asignaciones presupuestarias a resultados.

217 Artículo reformado en el 2006 y en 2014 se adiciona el apartado C.

218 Reformado en 2008 y posteriormente en el 2016.

La evaluación en el estado de Morelos: la sectorizada en el desarrollo social a través de la COEVAL y la dirigida a las asignaciones presupuestarias orientadas a resultados

La evaluación es un reto importante para las entidades federativas y ha sido relativamente reciente la adopción formal de herramientas en el ámbito del monitoreo y la evaluación. La normatividad federal ha obligado a los estados a adoptar nuevas dinámicas de trabajo dentro de las administraciones públicas. Los estados, con sus limitaciones, han adaptado su normatividad y estructura a las exigencias actuales. Este esfuerzo requiere fortalecimiento institucional, apoyo financiero desde el gobierno nacional, generación de capacidades en los recursos humanos y voluntad política.²¹⁹ Además de procesos de aprendizaje local que faciliten la introducción, uso y adaptación de estas nuevas herramientas útiles en el desempeño gubernamental. En el estado de Morelos nuevos términos han pasado a formar parte de la administración pública, como sistema de evaluación del desempeño, matriz de indicadores para resultado, monitoreo, indicadores, evaluación o aspectos susceptibles de mejora.

En Morelos, de acuerdo a su normatividad, el Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación es el conjunto de herramientas coordinadas por la COEVAL, que tienen como fin el fortalecimiento y mejora del desempeño de las políticas y programas dirigidos al ámbito del desarrollo social; compuesto por el catálogo estatal de programas sociales, una agenda de monitoreo a partir de indicadores de gestión y desempeño, la información presupuestaria, una agenda evaluativa y de mejora, así como la integración del padrón único de beneficiarios, cuyos resultados contribuyen al Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal (SEDE).²²⁰ En el estado de Morelos, las dependencias y entidades de la administración pública están obligadas a orientar sus programas y el gasto público al logro de objetivos y metas de la planeación del desarrollo, además, los resultados se medirán objetivamente a través de indicadores.²²¹

Se entiende que este trabajo de monitoreo ayuda a mejorar la eficiencia y la efectividad de los recursos para lograr los objetivos, muestra los resultados y efectos de los programas, señala cuando alguna acción no está funcionando, proporciona elementos para mejorar las acciones y es una base para la evaluación. En Morelos, el

219 Pablo Sanabria, *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*, México: Clear, CIDE, INPAE, 2015, p. 6.

220 Gobierno de Morelos, *Acuerdo por el que se crea y regula la Comisión Coordinadora del Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal*, 17 de junio de 2017, artículo 2º, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, México, p. 8.

221 Un indicador es la expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través del establecimiento de una relación entre variables. Esta relación, comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo. Son insumos necesarios para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de la gestión y el desempeño. Los indicadores de desempeño se clasifican en gestión y estratégicos. Los primeros miden el avance y logro en los procesos y actividades, los segundos el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios que impactan de manera directa en la población. Gobierno de Morelos, *Lineamientos Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal*, 2016.

monitoreo se apoya de la MIR, de los indicadores de desempeño, del sistema integral de información del PBR y del módulo del sistema de formato único. Por su parte, la evaluación cuenta con el Plan Anual de Evaluación y los Términos de Referencia.

Como se ha mencionado anteriormente, la realización de evaluaciones y de actividades de monitoreo no es sencillo, deben existir ciertas capacidades en los gobiernos y un mínimo de información en los programas públicos que permita la evaluación sistemática y rigurosa, así como el seguimiento adecuado de las acciones públicas. De no existir estas condiciones básicas, se corre el riesgo de realizar evaluaciones irrelevantes por la falta de datos para proveer información útil a la toma de decisiones o que el avance en los indicadores no muestre la realidad.

Con el propósito de motivar e impulsar la generación de contextos que favorezcan la práctica evaluativa, desde el año 2011, el CONEVAL realiza de manera bianual un estudio sobre los avances en los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Este estudio considera tanto el componente normativo como práctico en el monitoreo y evaluación.²²²

El primero tiene que ver con los instrumentos que norman el qué y cómo se debe realizar el monitoreo y evaluación. Este componente contempla la existencia de leyes de desarrollo social (RO) lineamientos sobre monitoreo y evaluación, requisitos mínimos para la creación de nuevos programas, criterios para realizar evaluaciones, la obligación de publicar evaluaciones, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, las áreas responsables de realizar y coordinar las evaluaciones, los indicadores de gestión y resultados. El segundo componente se refiere a los ejercicios de monitoreo y evaluación realizados por los estados. Aquí se contempla la planeación y realización de evaluaciones, el seguimiento a sus resultados, la información presupuestal de los programas, la información sobre los indicadores de gestión y resultado y la difusión de la información de los programas.

Antecedentes de la evaluación en Morelos

Ha sido común a lo largo de los años, que los programas estatales no hayan contado con mecanismos formales de evaluación o algún otro tipo de herramienta que muestre el logro de sus objetivos y resultados ya no hablemos de información sobre cómo ha cambiado la vida de la población a raíz de las intervenciones públicas. El estado de Morelos no ha sido la excepción, hasta antes de 2013 la evaluación estaba muy limitada en su normatividad, no existía una Ley de Desarrollo Social y la Ley Orgánica de la Administración Pública establecía a la evaluación como la herramienta para combatir la pobreza, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y se disponía que las dependencias debían realizar evaluaciones internas de sus programas para cuantificar los objetivos y metas alcanzadas.

222 *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, México, CONEVAL, 2017.

No obstante, no se establecían elementos claros para su planeación y desarrollo, ni existían elementos que sistematizaran la información de los programas como el organismo que los operaba, la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado, el objetivo del programa o criterios de elegibilidad, por lo tanto, no había evidencia de evaluaciones realizadas a políticas o programas públicos. De igual manera, la normatividad consideraba la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación para conocer el impacto en la calidad de vida de la población, lo que ya se mencionaba el establecimiento de indicadores, pero sin especificarlos ni proporcionar mayor información. Durante estos años, Morelos tuvo indicios de elementos de monitoreo y evaluación, sin embargo, no estaban articulados, con lo cual no se identificaba una línea clara a seguir que brindara información para la toma de decisiones y la mejora de las acciones públicas.

Ajustes normativos en materia de evaluación

Un aspecto fundamental en el proceso de instauración e institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en los estados son los ajustes normativos que deben realizarse con el propósito de que estas nuevas actividades no desaparezcan con el cambio de administración y que, más bien, comiencen a ser parte cotidiana del quehacer público. Estos ajustes deben responder a la planeación estatal. En este sentido, el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 considera la planeación y el seguimiento a las políticas con el propósito de mejorar la calidad de vida de población y señala el ejercicio eficiente de los recursos a través indicadores de gestión y estratégicos para evaluar el desempeño y resultados en la aplicación de los recursos.

En consecuencia, los ajustes normativos han tenido que regular temas como las RO, el padrón de beneficiarios, la evaluación y el seguimiento a sus recomendaciones, y el diseño de indicadores. Por ello, a partir de 2013 comienza en Morelos una serie de ajustes normativos e institucionales que han sentado las bases para el monitoreo y evaluación en el estado. En noviembre de ese año se expide la Ley de Desarrollo Social para el estado de Morelos (LDSEM), el artículo 47 de esta ley establece que mediante decreto administrativo del ejecutivo del estado se creará un órgano administrativo desconcentrado²²³ de la Secretaría de Desarrollo Social, denominado Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (COEVAL). En 2015 se expide el Decreto por el que se crea y regula la COEVAL.

Además de las regulaciones para la evaluación en el área de desarrollo social, también se reguló la evaluación para los programas presupuestarios en la entidad. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público instaura la evaluación del desempeño. En su artículo 48 exhorta al Ejecutivo estatal a integrar un sistema de

223 El gobernador tiene la facultad de crear órganos desconcentrados para apoyarlo en el desarrollo de las actividades de la administración pública estatal. Estos órganos están subordinados al gobernador o a la secretaría que él determine. Gobierno de Morelos, *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos*, 1 de octubre de 2012, artículos 2°, 3° y 5°, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, México, p. 9-13.

evaluación del desempeño estatal con carácter interinstitucional, con la función de verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas con base en indicadores que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

En 2016 se expidieron los Lineamientos Generales del SEDE que disponen que la evaluación de los programas y políticas públicas se llevará a cabo mediante el SEDE, es obligatorio para los ejecutores del gasto y su propósito es realizar una valoración imparcial del desempeño de las acciones públicas conforme a indicadores estratégicos y de gestión. Estos Lineamientos dan precisión a la actividad evaluativa, ya que abordan la planeación evaluativa (a través de la emisión del PAE), la emisión de TDR que especifican las características y alcances de la evaluación, los tipos de evaluación, la publicidad de los resultados de las evaluaciones, el uso y seguimiento de dichos resultados por parte de las dependencias públicas.

En 2017 se expide el Acuerdo por el que se crea y regula la Comisión Coordinadora del SEDE. Esta Comisión es la encargada de coordinar la organización y funcionamiento del SEDE. En este mismo año, se reformó el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que señala la administración de los ingresos y egresos del estado con base en los principios de legalidad, honestidad, honradez, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, transparencia y control para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Con estos ajustes, la evaluación de la política social y del desempeño garantiza el respaldo de las autoridades y su incorporación formal en las actividades de la administración pública de Morelos. Sin embargo, esos nuevos preceptos necesitan documentos que definan de manera más precisa varias de las actividades esenciales en el monitoreo y evaluación. A tal efecto, se han emitido lineamientos que regulan los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), la construcción y diseño de indicadores de desempeño, la elaboración de RO, la creación de nuevos programas o que modifiquen los existentes y la integración del padrón de beneficiarios. Todos ellos ahondan en particularidades que su normativa superior no considera.

Ajustes instituciones de evaluación: la creación de la COEVAL y de la Comisión Coordinadora del SEDE

La incorporación de actividades evaluativas en las administraciones públicas necesariamente requiere de organismos rectores que guíen, organicen, coordinen y capaciten en el tema a las dependencias públicas que implementan programas. Estos organismos, si bien no cuentan con total autonomía, sí deben ser independientes a las dependencias que operan las políticas y programas públicos para garantizar la credibilidad en los resultados de las evaluaciones. Antes que a nivel estatal, es importante que la rectoría a nivel nacional sea referente para el impulso, organización y estructura de la evaluación en los estados. Principalmente, CONEVAL y la SHCP han asumido ese rol.

Además de los órganos rectores a nivel nacional, es transcendental que los estados instauren organismos que asuman la rectoría en evaluación, sin embargo, el

trabajo evaluativo no se logra solo con los organismos independientes en la materia, sino requiere de unidades evaluadoras al interior de las secretarías que sean el enlace para cualquier impulso evaluativo. Con esta variedad de organismos evaluadores y su adecuada coordinación, los esfuerzos en evaluación tienen mayores posibilidades de ser exitosos.

El estado de Morelos, creo en 2015 la *Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social* (COEVAL), como un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica y de gestión. La COEVAL es ajena a la operación de los programas de desarrollo social, lo que da objetividad, transparencia y credibilidad en la evaluación de políticas y programas públicos. Su principal encargo es la evaluación de los programas de desarrollo social, que se ejecuten con recursos estatales y municipales emitir recomendaciones con base en dichos resultados en el sentido de continuar, modificar, suspender o cancelar los programas, para mejorar su diseño, ejecución y resultados.

Además de estas atribuciones, también corresponde a la COEVAL realizar estudios en el tema de desarrollo social, publicar los resultados de las evaluaciones y realizar foros especializados para su análisis, realizar el inventario estatal de programas y acciones de desarrollo social y capacitar a los ejecutores de programas de desarrollo social con base en los resultados de las evaluaciones.²²⁴

Al ser un organismo independiente a la operación de los programas públicos quien asume la rectoría de la evaluación estatal, se da la oportunidad para que parte de sus integrantes sean externos a la administración pública. Esta oportunidad abre la posibilidad de que académicos e investigadores expertos en el tema de evaluación o desarrollo social formen parte de este organismo y legitimen el trabajo realizado. En este sentido, los perfiles tanto del titular de la Comisión como del Comité Técnico, que apoya en el ejercicio de las funciones de la Comisión, son personas con experiencia en temas de evaluación y desarrollo social, además de experiencia académica y de investigación que, preferentemente, sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores.

El titular de la Comisión es designado y removido por el gobernador de Morelos a propuesta del Comité Técnico de la COEVAL. Por su parte, el Comité Técnico está integrado por siete comisionados ciudadanos, quienes no reciben compensación alguna y su cargo es honorífico. Tanto el titular de la COEVAL como los comisionados estarán en su cargo por un periodo de cuatro años, con la posibilidad de reelegirse por otro periodo de igual duración. Además de los comisionados ciudadanos, el Comité Técnico también está conformado por el secretario ejecutivo del consejo ciudadano y un comisionado representante del CONEVAL.

Otro actor relevante en las actividades de evaluación es la Secretaría de Hacienda de Morelos, a quien le corresponde verificar el grado de cumplimiento de objetivos y

224 El Decreto por el que se crea y regula la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social, en su artículo 4º, señala que una atribución del Consejo es emitir los Lineamientos Generales para la Evaluación de la Política, Programas y Acciones del desarrollo social, sin embargo, no se encontró evidencia de dicho documento.

metas de los programas, con base en indicadores que muestren los resultados de los recursos aplicados. Con ello, se asume el compromiso de implementar el PBR y el SED, para lo cual se crea el SEDE, cuya organización y funcionamiento corresponde a la *Comisión Coordinadora del SEDE*. Esta Comisión es un órgano colegiado e interinstitucional de carácter permanente y honorífico, su principal propósito es la promoción del PBR y de la MML, así como brindar información sobre los avances y resultados en el seguimiento y evaluación del desempeño. A esta Comisión le corresponde el diseño de metodologías para evaluar el desempeño de las políticas públicas estatales y verificar el cumplimiento de sus objetivos.

La Comisión SEDE y la COEVAL deben establecer la normatividad, las metodologías y los instrumentos que permitan el seguimiento y la evaluación de los programas y políticas públicas. Independientemente de estos dos organismos mencionados, cada secretaría y dependencia en el estado, sin modificar su estructura, debe tener una unidad administrativa ajena a la operación de los programas. Esta unidad, en coordinación con las anteriores instancias, será la encargada de la contratación, operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones.

Práctica evaluativa en Morelos

Además de los ajustes normativos e institucionales, una parte igual de importante es la realización de evaluaciones y el uso de sus resultados. En este sentido, es importante saber qué se entiende por evaluación para comprender la variedad de evaluaciones realizadas y el uso que se espera de ellas. En Morelos, para el ámbito social:

Las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar dimensiones como el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política, programas y acciones de desarrollo social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y oportunidades y, en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento.²²⁵

Por su parte, en el marco del SEDE la evaluación es la “apreciación sistemática, objetiva y metodológicamente rigurosa de una intervención pública en curso o concluida, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados, con el propósito de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos, así como su eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad en relación con el desarrollo del estado”.²²⁶ Esta idea de evaluación es completa e integral, muestra una visión amplia de evaluación, no limitada a la medición de los resultados. La evaluación se concibe como una práctica que abarca todo el ciclo de vida de los programas, pudiendo evaluar desde su fase inicial (diseño) hasta los efectos obtenidos (impacto). Un acierto es concebir a la evaluación más allá de la medición, es reconocerla

225 Gobierno del estado de Morelos, *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos*, 7 de noviembre de 2013, artículo 56, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, p. 34.

226 Gobierno del estado de Morelos, *Lineamientos Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal*, abril de 2016, artículo 4º, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, p. 5.

como una valoración que surge de los datos obtenidos de un proceso sistemático, lo que le da rigurosidad y fiabilidad a sus resultados y recomendaciones. Finalmente, se resalta el hecho de que esta definición incluya para qué se realiza una evaluación, para detectar aciertos y áreas de oportunidad que modifiquen (y mejoren) las acciones públicas.

La normatividad considera la realización de evaluaciones internas y externas. Las primeras, son aquellas que realizan las dependencias del poder ejecutivo y los ayuntamientos. También se considera evaluación interna la que realiza la Dirección General de Planeación y Gestión para Resultados dependiente de la Secretaría de Hacienda. Esta evaluación consiste en el monitoreo periódico de los avances en los indicadores reportados en las MIR de los programas presupuestarios.

Las evaluaciones externas, por su parte, son las que realiza, de manera independiente, la COEVAL, a través de instancias técnicas ajenas a las instituciones evaluadas. Para este fin, se elabora un directorio de evaluadores externos con experiencia y conocimiento en el tema de evaluación o el área evaluada. El directorio está conformado por investigadores, organizaciones civiles sin fines de lucro y profesionales independientes.

De acuerdo a LDSEM las evaluaciones externas podrán ser de diseño, operación, resultados e impacto. Los Lineamientos del SEDE además de contemplar estos tipos de evaluaciones agregan las de indicadores, de consistencia y resultados, específica, complementarias, específica del desempeño y estratégica. Destaca que la LDSEM señala que la evaluación puede incluir la opinión de la población beneficiaria. Considerando estos tipos de evaluaciones, cada año y, a más tardar, el último día de abril, la COEVAL y la Secretaría de Hacienda de Morelos emiten el PAE. Este contiene los programas y acciones públicas que serán evaluados, el tipo de evaluación que se les aplicará, así como la justificación de su realización.

El PAE será publicado en el *Periódico Oficial*. Algunos de los criterios que suelen considerarse para incluir a un programa en el PAE son las necesidades de información de los programas, el recurso económico disponible para realizar evaluaciones, el presupuesto otorgado a los programas, que sean intervenciones relevantes para la administración en turno o la pertinencia de la evaluación para el programa. El costo de las evaluaciones externas será pagado con el presupuesto del programa o del ente público responsable del programa evaluado. En algunos casos, el costo de la evaluación puede ser asumido por la COEVAL, cuando esta así lo determine.

Las evaluaciones realizadas por la COEVAL y en apego a su definición de evaluación, han tenido un carácter integral. Este carácter integral ha partido y seguido la secuencia del ciclo de los programas, es decir, se ha comenzado evaluando el diseño, contemplando el diagnóstico de las acciones, seguido de los procesos, resultados e impacto. La evaluación integral “tiene como objetivo verificar el desempeño y el funcionamiento de los programas, mediante la aplicación y sinergia de las diversas fases de la evaluación que permitan detectar sus áreas de mejora considerando sus etapas de formulación, planeación y operación; y emitir recomendaciones sobre los ajustes que requiere el programa para mejorarlo”.²²⁷ Esto resulta acertado dado que

227 Definición incluida en los Planes Anuales de Evaluación.

es recomendable realizar evaluaciones integrales que comiencen con el diseño y que a través de evaluar todo el ciclo de los programas se vaya teniendo evidencia para valorar y comprender sus resultados e impactos.

En este sentido, las primeras evaluaciones realizadas en Morelos se enfocan en el diagnóstico, diseño y operación. A medida que avanzan los años se van incorporando evaluaciones de resultados e incluso ejercicios dirigidos a la evaluación de impacto. Existen dos programas en apoyo a proyectos productivos para jefas de familia: Empresas de la mujer y Beca Salario Universal, que han sido evaluados de manera integral, comenzando con la valoración del diagnóstico y terminado con la evaluación de impacto. Esta última evaluación, dada su complejidad, se ha desarrollado en dos años. La tabla 1 muestra de manera detallada las evaluaciones realizadas en Morelos entre 2015 y 2018. Las evaluaciones incluyen las realizadas por la COEVAL, pero también aquellas que realiza el ejecutivo estatal y que no incluyen a programas de desarrollo social, a cargo de la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, la de los Fondos del Ramo 33.

Además de las evaluaciones integrales realizadas a programas estatales también se han solicitado evaluaciones de desempeño (en el ejercicio del gasto) a los Fondos del Ramo 33. Estas evaluaciones permiten identificar el avance en la ejecución y resultados de los programas presupuestarios, con base en los indicadores estratégicos y de gestión plasmados en la MIR, tomando en cuenta su comportamiento presupuestario. Este tipo de evaluación es coordinada por la Secretaría de Hacienda con personal de la Subsecretaría de Planeación. Si bien se ha comentado que las evaluaciones se pagan con recursos estatales, la evaluación de 2015 del PRONAPRED fue financiada con fondos federales y al ser una evaluación realizada en Morelos se ha incluido en la tabla de evaluaciones.

Tabla 1. Evaluaciones realizadas por la COEVAL entre los años 2015-2018

Programa	Tipo de evaluación
2015	
1. Programa Estatal de atención al migrante.	Evaluación integral con componentes de diagnóstico.
2. Programa de apoyo a proyectos productivos para jefas de familia: Empresas de la mujer.	Evaluación integral con componentes de diagnóstico, evaluación de diseño y de procesos.
3. Mujeres emprendedoras 2015.	
4. Fondo Morelos.	
5. Becas salario universal.	Evaluación integral con componentes de diagnóstico, evaluación de diseño y de procesos y análisis de factibilidad para evaluación de impacto.
6. Fondo de Aportaciones para la nómina educativa y gasto operativa (FONE).	Evaluación piloto de desempeño.

7. Fondo de Aportaciones para los servicios de salud (FASSA).	
8. Fondo de Aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA).	
9. Fondo de Aportaciones para la seguridad pública de los estados (FASP) y aportaciones estatales.	Evaluación del desempeño.
10. Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia (PRONAPRED).	Evaluación integral de la operación.
2016	
1. Programas o unidades internas de diversas secretarías en el ámbito del desarrollo social.	Evaluación interna orientada a documentar el diseño.
2. Programa Beca Salario.	Evaluación integral orientada a documentar el diseño y los resultados alcanzados.
3. Programa de Apoyo a proyectos productivos para jefas de familia: Empresas de la mujer.	Evaluación integral orientada a los procesos de operación.
4. Programa de Infraestructura indígena en el estado de Morelos (PROOII).	Evaluación integral orientada a los resultados alcanzados.
5. Morelos sin Hambre.	Evaluación integral orientada al desempeño del monitoreo.
6. Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF).	Evaluación externa de desempeño a los Fondos del ramo 33.
7. Fondo de Aportaciones para la infraestructura social en su vertiente estatal (FISE).	
8. Fondo de Aportaciones múltiples (FAM-AS) asistencia social.	
9. Fondo de Aportaciones múltiples (FAM-IE) infraestructura educativa.	
2017	
1. Programa Beca Salario.	Evaluación integral orientada a documentar el Impacto.
2. Programa de Apoyo a proyectos productivos para jefas de familia: Empresas de la mujer.	
3. Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF).	Evaluación complementaria del desempeño.
4. Fondo de Aportaciones para la infraestructura social en su vertiente estatal (FISE).	
5. Fondo de Aportaciones para los servicios de salud (FASSA).	
6. Fondo de Aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo (FONE).	
7. Fondo de Aportaciones múltiples (FAM-IE) infraestructura educativa.	
8. Fondo de Aportaciones múltiples (FAM-AS) asistencia social.	
9. Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (FORTAMUN) en el municipio de Temixco.	
10. Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (FORTAMUN) municipio de Jutepec.	

2018	
1. Programa Beca Salario. 2. Programa de apoyo a proyectos productivos para jefas de familia: Empresas de la mujer.	Evaluación integral orientada a documentar el impacto.
Total	31

Fuente: Elaboración propia según los Informes finales de evaluación disponibles de la COEVAL.

Para el año 2019 aún no hay registro de informes finales de evaluación, sin embargo el PAE de ese año y del 2020 se centran en la evaluación de la política social de las dependencias que implementan programas en este sector. La tabla 2 muestra las evaluaciones programadas para 2019 y 2020. En la misma línea que las evaluaciones previas, se trabaja con un enfoque integral. La evaluación se dirige al diagnóstico y diseño, de manera más precisa se valora la alineación del diseño de las secretarías con la Ley de Desarrollo Social, el Plan Estatal de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El propósito es tener información fiable sobre la política social en Morelos y que exista coordinación entre las acciones realizadas. En total son ocho secretarías implicadas en temas de desarrollo social. Se planeó la evaluación de cinco dependencias para 2019 y el resto para el 2020. En 2020, también se ha contemplado la evaluación a programas presupuestarios, se han programado cinco evaluaciones de diseño. Estas evaluaciones son coordinadas por la Unidad de Planeación de la Secretaría de Hacienda.

La utilidad de la evaluación no se limita a obtener información sobre los programas y sus resultados, también brinda información en momentos específicos ante situaciones relevantes de interés nacional y estatal. Dada la situación de pandemia surgida a inicios del 2020, el PAE, a iniciativa de la COEVAL, considera relevante la evaluación de las estrategias públicas implementadas para atender los efectos de la crisis en el estado, desde el diseño de las acciones, sus resultados y las implicaciones económicas, sociales y de salud en la población. Asimismo considera la evaluación de la atención proporcionada por los servicios de salud en el estado. Y como producto de esas evaluaciones, sugerir acciones para mejorar las condiciones sociales y económicas de la población.

Tabla 2. Evaluaciones programadas para los años 2019-2020

Programa	Tipo de evaluación
2019	
1. Secretaría de Salud	Evaluación integral con énfasis en el diagnóstico y diseño.
2. Secretaría de Educación	
3. Secretaría de Desarrollo Social	
4. Secretaría de Desarrollo Agropecuario	
5. Secretaría de Cultura y Turismo	
6. Régimen Estatal de Protección Social en Salud	Consistencia y resultados
2020	
1. Secretaría de Desarrollo Sustentable	Evaluación integral con énfasis en el diagnóstico y diseño.
2. Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo	
3. Secretaría de Ciencia y Tecnología	

4. Programa de Educación básica para adultos	Evaluación de Diseño
5. Programa de Educación profesional técnica del Conalep	
6. Programa de Atención a la población en estado de vulnerabilidad	
7. Programa de Enfermedades crónico degenerativas	
8. Programa de Capacitación de calidad para y en el trabajo	
Total	14

Fuente: Elaboración propia con información de los PAE 2019 y 2020.

Sobre la transparencia y difusión de las evaluaciones

Para que las evaluaciones cumplan con su función de mejora y de rendición de cuentas es indispensable la transparencia en el proceso de evaluación y difusión de sus resultados. La transparencia implica publicar, además de los resultados de las evaluaciones, todos aquellos documentos que informen sobre su planeación y financiamiento. La normatividad en evaluación en Morelos contempla la publicación de este tipo de información en un lugar visible y de fácil acceso dentro de las páginas web. La información a la que se puede tener acceso es a la dependencia ejecutora del programa evaluado, los términos de referencia, la propuesta metodológica, la institución evaluadora, los datos del coordinador y equipo evaluador, los datos de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación, la forma de contratación de la evaluación externa, el tipo de evaluación contratada, el costo total de la evaluación externa y la especificación de la fuente de financiamiento, el informe final de evaluación, un resumen ejecutivo y el informe de atención y avances a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

Sobre la difusión de los resultados, tanto las evaluaciones internas como externas deben ser publicadas. Para las internas es responsabilidad de los ejecutores su publicación. Respecto a las externas, la normativa (LDSEM) señala su publicación en el periódico oficial y en los medios electrónicos en un plazo no mayor a 30 días hábiles a partir de la aprobación del informe final. De igual manera se contempla la presentación de resultados ante el Consejo Estatal para el Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social y las dependencias que implementan los programas evaluados. Aunado a eso, se contempla la realización de foros especializados para su análisis.

Uso de los resultados de las evaluaciones

La evaluación es una actividad práctica que no se mide pensando en brindar información que será archivada y nunca más consultada efectivamente. El carácter práctico se refiere al uso de los resultados de la evaluación, a que estos incidan en la toma

de decisiones y en la mejora de las intervenciones públicas. Las recomendaciones le otorgan ese carácter práctico a la evaluación. Lo ideal es que los gobiernos cuenten con mecanismos formales que vinculen los resultados y recomendaciones de las evaluaciones con los procesos de toma de decisiones, para garantizar su uso efectivo. Por ejemplo, la normatividad en Morelos señala que la Secretaría de Hacienda puede incorporar al Anteproyecto de Presupuesto de Egresos los resultados de las evaluaciones, además de priorizar la asignación de los recursos con base en los resultados y recomendaciones de las evaluaciones. No obstante, habrá que complementar este mandato con componentes que lo hagan efectivo.

En el estado de Morelos, las recomendaciones surgidas de los informes externos y emitidas por estos evaluadores pasan por un filtro antes de ser aplicadas por los operadores de los programas. Las recomendaciones deben cumplir con una serie de criterios para poder ser implementadas, por ejemplo, deben ser claras, relevantes y factibles y que se justifique su razón de ser. En este sentido, los resultados de la evaluación se envían a las unidades que operan el programa para que ellas realicen un comentario respecto de los hallazgos y sugerencias emitidas. Este comentario se expone en un documento llamado de posicionamiento institucional o de opinión, en el que deben ser precisos en su posición respecto de las recomendaciones o en los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). De acuerdo a la normatividad, un ASM son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones y deben ser atendidas para mejorar los programas con base en las recomendaciones del evaluador.

Una vez que existe un acuerdo entre las dependencias que operan el programa evaluado y el organismo evaluador (COEVAL o Comisión SEDE) respecto de los ASM aceptados, se elabora un documento de trabajo o institucional (dependiendo de las áreas involucradas en su cumplimiento)²²⁸ con los compromisos asumidos, las principales actividades a desarrollar, las áreas responsables de su ejecución y los plazos para el cumplimiento del ASM. Este documento también sirve para dar seguimiento a su cumplimiento, sin embargo, la normatividad no refiere a la obligatoriedad en el cumplimiento de las recomendaciones ni a sanciones en caso de incumplimiento. En 2017 se elaboró el primer reporte de seguimiento y avances a los resultados de las evaluaciones, elaborado por la COEVAL. Finalmente, es la COEVAL y la Comisión SEDE, en el ámbito de sus competencias, quienes emiten y dan seguimiento a las recomendaciones a partir de las evaluaciones externas, con el propósito de mejorar tanto los programas como el gasto para el logro de los objetivos.

228 Las recomendaciones pueden involucrar solo al área que opera el programa, a varias áreas de la secretaría que opera el programa, a varias secretarías en la entidad o a varios gobiernos municipales.

Conclusión

La adopción de enfoques administrativos y sus consecuentes reformas normativas e institucionales a nivel federal necesariamente obligan, en algún momento, a los estados a adoptarlas y alinear su gestión a ellas. El tema del monitoreo y la evaluación no ha sido la excepción. Los artículos 26 y 134 constitucionales han sido el referente para que los estados emprendan reformas que guíen sus acciones hacia la medición de la pobreza y la evaluación de políticas de desarrollo social, acompañados, además, de la asignación presupuestaria orientada a resultados. Un aspecto a destacar en Morelos ha sido la organización en las acciones dirigidas a brindar información para la toma de decisiones, la mejora de las acciones públicas y el conocimiento en el desempeño de los programas.

Esto se refleja en la creación de organismos con funciones específicas en evaluación como la COEVAL y la Comisión SEDE. La existencia de estos organismos ha contribuido a la generación de documentos que regulen la planeación y desarrollo de las evaluaciones, así como el seguimiento a sus recomendaciones, pero también ha contribuido a generar las condiciones para la evaluación, a través de exigir diagnósticos del problema, establecer criterios para la creación de programas nuevos, elaborar RO, generar padrones de beneficiarios o diseñar indicadores. La creación de un organismo independiente de quienes operan los programas, encargado de evaluar la política social, ha sido un gran avance en la entidad, aunado al perfil académico y de investigación de sus integrantes que genera legitimidad y credibilidad a su trabajo.

Una fortaleza más han sido los ajustes normativos realizados, es decir, el monitoreo y la evaluación han quedado anclados en la Constitución estatal y en las leyes respectivas como las de desarrollo social, hacienda y la de contabilidad y gasto público. Ya que en Morelos destaca el enfoque evaluativo adoptado. Los programas aspiran a un enfoque integral, es decir, que los resultados e impactos puedan entenderse a través del diseño e implementación del programa, si se obtienen ciertos resultados se conozca dónde estuvieron los aciertos (diseño o implementación) o fallos, para fortalecerlos o corregirlos, según sea el caso.

En este sentido, resalta que la evaluación se conciba como una herramienta que identifica aciertos y oportunidades para emitir recomendaciones que reorienten o fortalezcan los programas. Parte importante de los sistemas de evaluación es el monitoreo constante de las acciones públicas, a través de indicadores, para conocer el avance en el logro de los objetivos estatales, en Morelos se ha incorporado esta percepción en la normatividad.

Para la implementación de los SMYE ha sido relevante la rectoría de los organismos nacionales en la materia. CONEVAL ha sido un referente, incluso varios estados, como Morelos, han adoptado (o copiado) su forma de trabajo. Es decir, la COEVAL y la Secretaría de Hacienda han diseñado su normatividad siguiendo las metodologías, procesos, instrumentos o tipos de evaluación del organismo nacional. Esto no está mal, sin embargo, para que los SMYE funcionen en los contextos locales, deben diseñarse de acuerdo a las necesidades, capacidades e intereses propios, eso le dará

personalidad al sistema y mayores posibilidades de éxito. Si bien la independencia del organismo evaluador es acertada, requiere aún más libertad y recursos en el desarrollo de sus funciones para que se convierta en un organismo clave en el fomento y desarrollo de la evaluación en el estado.

Un desafío importante es la creación de mecanismos formales que vinculen los resultados y recomendaciones de las evaluaciones con los procesos de toma de decisiones para garantizar el uso efectivo de las evaluaciones. No es tarea sencilla, pero es conveniente pensar en estrategias a desarrollar. El acierto de contemplar el diseño de indicadores para conocer el avance en las acciones públicas, debe acompañarse de herramientas tecnológicas que permitan visualizar ese avance y comportamiento, además que las dependencias puedan alimentarlo con su información generada. La obligatoriedad en la aplicación de las recomendaciones ha sido tema de debate en el ámbito de la evaluación, el propósito ha sido siempre el uso de los resultados de las evaluaciones. Morelos ha optado por elaborar documentos que comprometan a los actores involucrados en su implementación, aunque es un acierto, es aconsejable pensar en estrategias que aumenten ese compromiso y uso efectivo de las evaluaciones.

Para finalizar, los ajustes normativos e institucionales han permitido generar condiciones para el desarrollo de evaluaciones, sin ellos, sería complicada la realización de estas. Con la generación e implementación de los elementos de monitoreo y evaluación Morelos ha avanzado en su institucionalización y en la implementación del PBR. Aunque existen avances importantes en el ámbito normativo, aún falta cumplir con lo ahí establecido y fortalecer la parte práctica.

Bibliografía

- Arellano, David. *Sistemas de Evaluación del Desempeño para Organizaciones Públicas ¿Cómo estructurarlos efectivamente?* México: CIDE, 2012.
- COEVAL. <http://coeval.morelos.gob.mx/>
- _____. *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2017*. México: COEVAL, 2017.
- Gobierno del estado de Morelos. *Acuerdo por el que se crea y regula la Comisión Coordinadora del Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal*, 17 de junio de 2017, artículo 2, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, México, p. 8.
- _____. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, 2020.
- _____. *Decreto por el que se crea y regula la Comisión Estatal de Evaluación de Desarrollo Social*, 2015.
- _____. *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos*, 7 de noviembre de 2013, artículo 56, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, p. 34.
- _____. *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos*, 1995.
- _____. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Estado de Morelos*, 1 de octubre de 2012, artículos 2, 3 y 5, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, México, p. 9-13.
- _____. *Lineamientos Generales del Sistema de Evaluación de Desempeño Estatal*, abril de 2016, artículo 4°, Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, p. 5.
- _____. *Lineamientos Generales para Atender los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones a los Programas Presupuestarios*, 2017.
- Olvera, Talina. "Avances y retos de la evaluación de políticas y programas públicos en Hidalgo, México". *Revista Inclusiones* 6 (2019).
- _____. *Aspectos teóricos de la evaluación de políticas públicas*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2018.
- Salcedo, Roberto. *Evaluación de políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores, 2011.
- Sanabria, Pablo. *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. México: Clear, CIDE, INPAE, 2015.
- Tyler, Ralph. *Basis principles of curriculum and instruction*. Chicago: Chicago Press, 1949.
- Zall, Jody y Ray Rist. *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, 2004.



Transnacionalismo migrante en Morelos: corrientes tradicionales, nuevas modalidades y dinámicas organizativas

Edgar Manuel Castillo Flores*

Introducción

La migración internacional —desde el centro del país— fue un hecho emergente que modificó la estructura social y demográfica de las poblaciones. El objetivo fundamental de este escrito es presentar, de forma general, las recientes características de la corriente migratoria desde el estado de Morelos con rumbo a Estados Unidos. Debido a que el fenómeno migratorio que ha experimentado esta entidad en gran medida, influye en los diversos ámbitos de la palestra social.

Entre los cambios comunes, que ya se habían percibido desde hace un par de décadas, se encontró que tanto en los centros urbanos, o bien en la gran mayoría de las zonas rurales del estado, eran cotidianos los signos de la migración internacional que se percibían dada la gran cantidad de automóviles de origen extranjero circulando en las calles, los tipos de edificación de las viviendas, la gran cantidad de agencias de envío de dinero y viajes al extranjero que ofrecen sus servicios a la población, entre otros más. Sin embargo, en la actualidad se destaca la notoria identificación de un perfil de tipo transnacional que ha experimentado la

* Doctor en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-Investigador de Tiempo Completo de El Colegio del Estado de Hidalgo. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores.

corriente migratoria morelense, pues en un principio se dio una migración muy similar a otros estados del centro del país como Puebla, Hidalgo o Estado de México, pero entre el 2000 a 2010, el perfil cambio hacía otros parámetros más complejos.

En este sentido, se optó por una metodología principalmente cuantitativa a fin de dar cuenta no solo la intensidad migratoria de la región centro y del estado de Morelos, sino también de interpretar la información analizada para construir comportamientos entorno a la causalidad. Esta metodología busca optimizar los resultados de una manera concreta, pero a su vez limitada. De esta forma, la investigación gira entorno a un paradigma explicativo que trata de establecer conclusiones en términos de causalidad. Los motivos para recurrir al estudio de caso se basaron en el costo en términos de acceso a información y la simplicidad del diseño de investigación. Así como, concentrarse en un caso único que permite seguir una investigación de carácter intensivo, de este modo, la investigación se sitúa en un estudio de caso “interpretativo”²²⁹ y, por ello, permite seleccionar las teorías que mejor se ajusten al objeto de estudio. Sin embargo, vale señalar las limitaciones de este estudio en cuanto a su metodología propuesta, ya que cuantitativamente no hay un tratamiento profundo de los datos más allá de la información recabada y analizada. Por tanto, el alcance de los resultados es modesto, pero no por ello descartable, pues se da continuidad a un campo de conocimiento en desarrollo. La recopilación de información para conformar este texto provino de la literatura clásica y como fuente original del estado del arte del transnacionalismo; los datos primarios de las estadísticas de intensidad migratoria del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y los datos secundarios del directorio de organizaciones de migrantes del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

Nuestro análisis se conforma en cuatro apartados. En primer lugar, se presenta una breve aproximación teórica sobre la perspectiva transnacional en el estudio de las migraciones que se ha conformado como una nueva medida analítica para estudiar los movimientos migratorios internacionales. En segundo lugar, se aborda el movimiento migratorio experimentado en el centro del país, que llevó a todos los estados que lo conforman a establecer una nueva región migratoria en México, creó un gran impacto a la corriente de mexicanos con rumbo a Estados Unidos. En tercer lugar, se toma el caso de la migración internacional de habitantes del estado de Morelos hacia el norte del continente, analizando de forma general su inicio y desarrollo entre el año 2000 al 2010, con la salvedad que para datos más exactos se necesita la información que emita el próximo censo de población, pero, sin duda, da cuenta de un nuevo perfil migratorio con características transnacionales. Finalmente, se presentan las notas finales relativas a esta investigación.

229 Eva Anduiza, *Metodología de la Ciencia Política*, Madrid: CIS, 1999.

El enfoque transnacional en los estudios migratorios

Antecedentes

Han pasado poco más de tres décadas después de las primeras investigaciones que revelaron la importancia de los vínculos de los migrantes internacionales entre sus lugares de origen y destino. En ello quedó de manifiesto que, elementos como la intromisión de nuevas tecnologías y la aparición de la sociedad de la información, en cierta forma, dieron mayor velocidad de conexión entre distintos lugares del mundo y, a su vez, originaron nuevos fenómenos sociales relacionados con la migración internacional. Actualmente los migrantes desarrollan diversas actividades sociales, participan en redes y llevan estilos de vida que engloban a las sociedades en los lugares de origen y destino. Esto permitió el surgimiento de nuevos perfiles migratorios y, por tanto, requirió nuevas conceptualizaciones.

Las investigaciones acerca de las múltiples relaciones que mantienen los migrantes entre el origen y destino, remiten directamente al enfoque transnacional en el estudio de las migraciones. Los primeros trabajos de Mines²³⁰ y Rouse²³¹ observaron la creación de un tipo de circuito migratorio que era alimentado por el flujo de personas, intercambios o bienes materiales entre comunidades rurales mexicanas y su destino en Estados Unidos. Por su parte, Kearney²³² estableció que diversas actividades desarrolladas por grupos de migrantes de zonas rurales con asentamiento en California, sobrepasaron la capacidad de intervención del gobierno mexicano. Posteriormente, el estudio considerado como el origen de la perspectiva transnacional se atribuye a Glick Schiller, Basch y Szanton-Blanc,²³³ encontraron que lejos de asimilarse a la sociedad de destino, diversos grupos de migrantes continuaban manteniendo fuertes relaciones con sus lugares de origen. Esto lo hacían por medio de una serie de prácticas cotidianas que las teorías migratorias no podían explicar con claridad.

A partir de estas investigaciones iniciales y hasta nuestros días, se ha desarrollado una amplia literatura sobre la migración transnacional, que se ha caracterizado por una base empírica constituida, en su gran mayoría, por estudios de caso único.²³⁴ Ocasionado que hasta el momento la perspectiva transnacional no haya configurado

230 Richard Mines, "Developing a Community Tradition of Migration: A Field Study in Rural Zacatecas: Mexico and California Settlement Areas", *Monograph Series 3*, San Diego: Center for US-Mexico Studies, 1981.

231 Roger Rouse, "Making Sense of Settlement: Class, Cultural Struggle and Transnationalism among Mexican Migrants in the US", *Annals of the New York Academy of Sciences* 645 (1992): 25-52.

232 Michael Kearney, "Borders and boundaries of state and self at the end odd empire", *Journal of Historical Sociology* 1, 4 (1991): 52-74.

233 Nina Glick Schiller, *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*, New York: The New York Academy of Sciences, 1992.

234 Alejandro Portes, "Conclusion: towards a new world: the origins and effects of transnational activities", *Ethnic and Racial Studies* 22, 2 (1999): 463-477.

conclusiones generales, sin embargo, la conjunción de estas particularidades ha proporcionado un importante bagaje teórico.²³⁵ En particular, cuando se busca establecer las posibles consecuencias de estas actividades en las sociedades de origen y destino.

En este sentido, hay dos perspectivas sobre las posibles consecuencias que han generado las prácticas transnacionales de los migrantes. Por un lado, se afirma que las actividades transnacionales se ubican en una especie de tercer espacio desterritorializado, ajeno a las normas establecidas por las autoridades estatales de origen.²³⁶ Por lo cual, las prácticas de los migrantes estarían amenazando la supremacía del Estado Nacional, sin embargo, esta suposición es muy debatible pues no existe ninguna evidencia empírica que lo corrobore.²³⁷ En contraparte, otros especialistas cuestionan el supuesto debilitamiento del Estado Nación, ya que consideran que las actividades transnacionales no mantienen procesos autónomos o independientes al orden o a las normas políticas de los gobiernos.²³⁸ Por lo cual, concluyen que estas actividades no están exentas de las oportunidades o limitaciones que ofrecen Estados Nación,²³⁹ sino que perpetuarían el modelo en nuevas formas y condiciones.²⁴⁰

Concepto y tipología

Las definiciones de transnacionalismo varían considerablemente. Por lo general, giran en torno a intercambios, conexiones y prácticas transfronterizas que trascienden dos o más Estados Nación, por tanto, el espacio nacional es el punto de referencia básico para el desarrollo de estas actividades. Ahora bien, su relación con la

235 Daniela Vono de Vilhena, *Vinculación de los Emigrados Latinoamericanos y Caribeños con su País de Origen: Transnacionalismo y Políticas Públicas, Población y Desarrollo*, Chile: CEPAL, 2006.

236 Daniel Gutiérrez, "Migration, Emergent Ethnicity, and the Third Space: The Shifting Politics of Nationalism in Greater Mexico", *Journal of American History* 86, 2 (1999): 481-517; Robert Smith, *Mexican New York: transnational lives of new immigrants*, Berkeley: University of California Press, 2006. Michael Kearney, "Borders and boundaries of state and self at the end odd empire", *Journal of Historical Sociology* 1, 4 (1991): 52-74.

237 Samuel Huntington, *Who are we? The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon y Schuster, 2004; Michael Kearney, "The local and the global: The anthropology of globalization and transnationalism", *Annual Review of Anthropology* 24 (1995), pp. 547-565; Richard Kastoryano, "Transnational Participation and Citizenship: Immigrants in European", National Centre for Scientific Research, 2003; Arjun Appadurai, *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

238 Roger Waldinger y David Fitzgerald, "Transnationalism in Question", *American Journal of Sociology* 109, 5 (2004), pp. 1177-1195.

239 Michael Smith y Patt Bakker, *Citizenship across borders: the political transformation of El Migrante*, London: Cornell University Press, 2008.

240 Michael Smith y Lorenzo Guarnizo, *Transnationalism from below*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1998; Luin Goldring, "El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿Reconfigurando la nación y las relaciones entre el Estado y sociedad civil", *Fronteras fragmentadas*, México: Colegio de Michoacán, pp. 297-316; David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Oxford: Polity, 2001.

migración se basa en la vinculación entre varios lugares al mismo tiempo. Pues, llevar una vida transnacional, participar en estas actividades o interactuar en sus múltiples sitios, significa que la vinculación de carácter transfronterizo es una parte común y regular de las realidades de los migrantes.²⁴¹ Estos intercambios, bien pueden ser de ideas, valores y prácticas, así como la movilización política y las contribuciones económicas que aportan cambios al panorama social, económico y político de las sociedades de origen y de destino.

Una de las definiciones más aceptada de transnacionalismo lo detalla como “todas aquellas actividades y ocupaciones que requieren de contactos habituales y sostenidos a través de las fronteras nacionales para su ejecución”.²⁴² Esta definición incluye, por ejemplo, a aquellos migrantes que realizan viajes mensuales a su lugar de origen para entregar correspondencia a sus familiares, amigos o conocidos, o bien el envío semanal o periódico de remesas. De esta forma, se establece como unidad de análisis al migrante individual y sus redes sociales, excluyendo de ello a actores importantes como grandes empresas, partidos políticos o gobiernos locales. Lo anterior, porque el transnacionalismo es una expresión que surgió desde las bases. Es decir, estas actividades corresponden a una reacción de los migrantes frente a las políticas gubernamentales y a las condiciones que sufren en sus países.

A pesar de la acotación en la definición, el enfoque transnacional abarca una gran cantidad y amplia variedad de prácticas y actividades. Por lo cual, se estableció una categorización basada en el ámbito de acción en el cual se enmarcan y en el grado de institucionalización que presentan. Por ello, la primera dimensión distingue tres tipos de transnacionalismo. Primero, el económico que incluye actividades de empresarios migrantes en los lugares de asentamiento, un esfuerzo a través de las fronteras en busca clientes, proveedores, capital y mercado. También incluye las actividades de los pequeños y medianos negocios de los migrantes retornados en los países de origen o las inversiones de las multinacionales o actividades de bancos con presencia en el país de origen y en los asentamientos de los migrantes. En segundo lugar, está la dimensión política, es desarrollada principalmente por los partidos políticos, funcionarios gubernamentales y los líderes de organizaciones de migrantes, cuyo objetivo natural es conseguir poder e influencia política, tanto en el país de origen como en el destino.

Entre sus iniciativas se destaca la cesión de la doble nacionalidad, el voto en el extranjero o el proselitismo de algún candidato en el país de origen. La última categoría son las prácticas socioculturales orientadas a reforzar la identidad nacional de los migrantes en el extranjero. Esta contempla los viajes de grupos folclóricos o musicales para presentarse ante un público inmigrante; la organización de eventos, competiciones o ligas deportivas; la elección de reinas de belleza para

241 Carlota Solé, *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Documentos del Observatorio Permanente de la inmigración. Ministerio de Trabajo e inmigración, Madrid, 2008.

242 Alejandro Portes, *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México: FLACSO, 2003.

representar a la comunidad migrante o la realización de eventos artísticos en el país de destino.²⁴³

La segunda dimensión diferencia las actividades transnacionales iniciadas y dirigidas por actores institucionales poderosos como las corporaciones multinacionales o los Estados nación. Las actividades de base realizadas por actores con menor nivel institucional como los migrantes y sus familias en los países de origen. A estas dos categorías se les conoce comúnmente como transnacionalismo desde arriba y desde abajo.²⁴⁴

Los protagonistas del transnacionalismo

Los espacios o campos sociales transnacionales²⁴⁵ se desarrollan en contextos tan extensos que, en su interior participan tanto los migrantes como las personas que se quedan en el país de origen. Esto, debido a que el flujo de personas, dinero y de remesas sociales es tan amplio que las vidas de los no migrantes también se transforman, aunque no se muevan nunca de su lugar de origen. Sin embargo, la participación, ya sea activa, indirecta u ocasional, se distingue por medio de las formas de ser y las formas de pertenecer en un espacio social transnacional.²⁴⁶

Las formas de ser son las prácticas sociales en las que participan los migrantes, más que las identidades que logran desarrollar con sus actividades. Es decir que, estos espacios comprenden instituciones, organizaciones y experiencias, que generan categorías de identidad en las cuales los migrantes eligen o no incorporarse a ellas. Por ejemplo, un migrante mexicano puede mantener contactos permanentes con personas conocidas de su comunidad de origen, pero tiene la posibilidad de afiliarse o no a la organización de migrantes de su región.

Las formas de pertenecer son todas aquellas actividades concretas que evidencian pertenecer o no a un grupo específico. Un ejemplo, para los cristianos es llevar una cruz, agitar una bandera o elegir una comida tradicional del país de origen. En general, las formas de pertenecer de un migrante combinan la acción que se realiza con una conciencia de identidad vinculada con cada una de sus actividades cotidianas.

Las formas de ser y pertenecer no son mutuamente excluyentes entre sí, ya que los migrantes combinan ambas formas según sean sus necesidades. Por ello, entre la incorporación a la sociedad de destino y el mantenimiento de los vínculos

243 *Íd.*

244 Guarnizo, Lorenzo, "The Emergence of a Transnational Social Formation and The Mirage of Return Migration among Dominican Transmigrants", *Identities* 4, 2 (1997): 281-322.

245 La diferencia de utilizar el término espacio social o campo social es una cuestión de preferencia de la escuela de pensamiento. La línea de pensamiento francés (Bourdieu) prefieren el concepto campo social. Mientras, los autores del norte de Europa (Faist o Kivisto) optan por el uso de espacio social. Marina Ariza, "Migración, familia y transnacionalidad en el contexto de la globalización: Algunos puntos de reflexión", *Revista Mexicana de Sociología* LXIV, 4 (2002): 53-84.

246 Peggy Levitt y Nina Glick Schiller, "Perspectivas internacionales sobre migración"; Alejandro Portes y Josh de Wind, *Repensando las migraciones Nuevas perspectivas teórica*, México: Editorial Porrúa, 2006.

transnacionales con el país de origen, existe una simultaneidad. Pues los migrantes adoptan ambas situaciones, cambiando postura según su conveniencia y necesidades, ya sea en el país de origen o en el país de destino. Por otro lado, algunos estudios han observado que entre el 5 % y 10 % del total de cada grupo migratorio, participa activa o parcialmente en las prácticas transnacionales. La participación de los migrantes es más común entre las personas mejor asentadas, con mayor formación académica y con mejores ingresos en el país de destino. Por el contrario, los migrantes que llegaron recientemente con menor poder adquisitivo y con menor formación educativa, participan en menor medida en las prácticas transnacionales.²⁴⁷

Otro factor determinante en la participación de los migrantes son los contextos de origen y destino. Los individuos que provienen de áreas rurales tienden a ser más participativos en las organizaciones que envían apoyo a sus comunidades. Mientras, los migrantes de zonas urbanas tienden a involucrarse más activamente en la vida del país de destino. Por el otro lado, en cuanto al contexto de destino, los migrantes con bajo estatus social que son discriminados por razones culturales, políticas o de raza, están más motivados a buscar seguridad económica y capital social, a través de su membresía en una agrupación que apoya a su comunidad en el país de origen. Empero, cuando el contexto de destino no llega a ser un proceso hostil, las actividades transnacionales se vuelven más individuales y sus agrupaciones, cuando llegan a existir, se configuran dentro del tipo filantrópico que apoya a los migrantes en los lugares de destino.²⁴⁸

Como sea el caso, es indudable que el número de personas que participan directa u ocasionalmente en las prácticas transnacionales es relativamente mínimo, en relación al número absoluto de cada grupo migratorio, sin embargo, la suma total de todas estas iniciativas y actividades, aumentan gradualmente el impacto de este proceso, llegando incluso a alterar la economía, los valores y las prácticas de regiones enteras en los países de destino.²⁴⁹ Por ejemplo, en el caso de las remesas, de forma individual, estos envíos en dinero o especie solo tienen efectos de carácter familiar para cubrir necesidades básicas. Empero, en términos colectivos, estas aportaciones pueden modificar la riqueza y cultura de una región entera en el país de origen, es decir, estas acciones se traducen en un flujo de dinero que, para los países de origen, se convierten en una fuente de financiamiento externo.

Por lo general, los aspectos que han causado más polémica en el estudio del transnacionalismo migrante son la novedad y la duración de estas prácticas.²⁵⁰

247 Lorenzo Guarnizo, "Assimilation and transnationalism: determinants of Transnational political action among contemporary migrants", *AJS* 108, 6 (2003): 1211-1248; Alejandro Portes, *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo*, México: FLACSO, 2003.

248 *Íd.*

249 Peggy Levitt, "Transnational Migration: Taking Stock and Future Directions", *Global Networks* 1, 3 (2001): 195-216.

250 Peter Kivisto, "Theorizing transnational immigration: a critical review of current efforts", *Ethnic and Racial Studies* 24, 4 (2001): 549-577; David Fitzgerald, "Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control", *International Migration Review* 2, 40 (2006): 259-293; Roger Waldinger y David Fitzgerald, "Transnationalism in Question", *American Journal of Sociology* 109, 5 (2004): 1177-1195.

En cuanto a la novedad, se advierte que estas iniciativas habían sido desarrolladas anteriormente. Por ejemplo, en el caso de los migrantes que llegaron a Estados Unidos a principios del siglo XX, estos grupos continuaron vinculados con su país de origen.²⁵¹ Sin embargo, la novedad del transnacionalismo había permanecido oculta hasta que se acotó su expresión. En definitiva, en comparación con épocas anteriores, el alcance de las actividades transnacionales ahora es más amplio que antes.²⁵²

Por otra parte, la duración de las prácticas transnacionales enfatiza que estas iniciativas solo son frecuentes entre los migrantes de primera generación y estas actividades van disminuyendo paulatinamente en las siguientes generaciones.²⁵³

A pesar de que los señalamientos son muy puntuales, la asimilación de los migrantes en la sociedad receptora no es del todo cierta. Pues, sus hijos están siendo constantemente educados con las costumbres, valores y cultura del país de origen, aunque nunca hayan estado ahí.²⁵⁴ De esta forma, las siguientes generaciones adquieren vínculos sociales que los convierten en potenciales activistas transnacionales, siempre y cuando ellos decidan participar. La posibilidad de mantener y reproducir las prácticas transnacionales más allá de la primera generación o que desaparezcan con el tiempo, implica considerar factores como los contextos de salida y recepción del migrante, su estatus social en el país de destino,²⁵⁵ la microdinámica de la migración,²⁵⁶ la globalización y su reorganización económica²⁵⁷ y la

251 Entre estos estudios se mencionan los trabajos de Nancy Foner, *From Ellis Island to JFK: New York's Two Great Waves of Immigration*, New York: Yale University Press, 2000; Robert Smith, "Reflexiones sobre la migración, el Estado y la construcción, durabilidad y novedad de la vida transnacional", *Mummert, Gail, Fronteras fragmentadas*, Zamora, México: Colegio de Michoacán, 1999; Peggy Levitt y Nadya Jaworsky, "Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends", *Annual Review of Sociology* 33 (2007): 129-132; Roger Waldinger y David Fitzgerald, "Transnationalism in Question", *American Journal of Sociology* 109, 5 (2004), pp. 1177-1195.

252 Robert Smith, "Diasporic memberships in historical perspectives: comparative insights from the Mexican, Italian and Polish cases", *International Migration Review* 37, 3 (2003): 724-759.

253 Ricardo Alba y Victor Nee, *Remaking the American mainstream: assimilation and contemporary immigration*, Cambridge: Harvard University Press, 2003.

254 Robert Smith, *Mexican New York: transnational lives of new immigrants*, Berkeley: University of California Press, 2006.

255 Michael Smith y Lorenzo Guarnizo, *Transnationalism from below*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

256 La microdinámica de la migración se refiere a que el fenómeno migratorio no solo se basa en los vínculos familiares, sino que muchos amigos o conocidos de la localidad —que no habían migrado— pueden unirse al proceso en cualquier momento, es decir, la reproducción es social, más no familiar. Smith y Guarnizo, *op. cit.*

257 La migración mexicana a Estados Unidos tiene una dinámica particular que han creado condiciones favorables en la agricultura y servicios de ese país. Raúl Delgado Wise, "Migración e imperialismo la fuerza de trabajo mexicana en el contexto del TLCAN", México: Editorial Porrúa, 2006; Gerardo Otero, *México en transición: globalismo neoliberal, Estado y sociedad civil*, México: Editorial Porrúa, UAZ, 2006.

revolución tecnológica.²⁵⁸ Asimismo, las prácticas transnacionales no se limitan a la movilidad geográfica de los individuos, sino que incluyen también los múltiples intercambios de recursos monetarios, objetos materiales y simbólicos, productos y valores culturales.

La Migración Internacional en México

Una breve aproximación

Desde sus inicios y hasta casi finales de los ochenta, el proceso migratorio que experimenta México y Estados Unidos fue descrito como un fenómeno meramente laboral. En ese tiempo, el perfil del migrante mexicano era identificado con facilidad, siendo descrito con el género masculino, joven, de origen rural y estancia temporal en el exterior. La simplicidad de esta imagen radicaba en la funcionalidad, pues en ese periodo las autoridades gubernamentales de ambos países, prácticamente no intervinieron en este proceso, dejando la regulación del flujo a las necesidades económicas del mercado laboral.

En la actualidad, el sistema migratorio que vincula a ambos países se desarrolla en el contexto de una vecindad histórica, masividad y una relación asimétrica que ha sido objeto de considerables transformaciones en el tiempo. Entre estas modificaciones se destacan los cambios estructurales de la economía estadounidense; las severas crisis económicas registradas en México durante las últimas décadas; las eventualidades producidas por las políticas migratorias estadounidenses; el contexto de la globalización en la cual coexisten dos países con profundas diferencias.²⁵⁹ En este contexto, la migración mexicana a Estados Unidos se volvió un fenómeno más complejo. Ahora, no hay un perfil común del migrante mexicano; los lugares de origen abandonaron el carácter regional hacia uno nacional; aumentó la migración desde los grandes centros urbanos; hay una tendencia familiar en donde mujeres, niños y grupos indígenas se han incorporado activamente al flujo migratorio; los migrantes han variado su estancia en el exterior prolongándola por largos periodos; se han verificado grandes cambios en los índices de naturalización; entre muchos otros fenómenos.

Sustentado en una amplia literatura relacionada con este proceso migratorio, por lo general, se señala que diversas leyes e iniciativas políticas como el Programa Bracero, la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965 (*Immigration and Nationality Act*) y la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (*Immigration Reform and*

258 El avance tecnológico ha facilitado, indirectamente, que los migrantes mantengan simultáneamente conexiones transnacionales a través de nuevos y mejores medios de transporte y comunicación, que facilitan la reproducción de los espacios sociales transnacionales. Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura, La sociedad red*, Madrid: Alianza Editorial, 2008.

259 Paula Leite, "Tendencias recientes de la migración México-Estados Unidos", *La situación demográfica de México 2003*, México: CONAPO, 2003, pp. 97-115.

Control Act-IRCA) han sido hechos coyunturales que cambiaron el curso de la migración mexicana volviéndola un fenómeno cada vez más imprevisible. Todas estas transformaciones convirtieron la década de los noventa en un momento histórico, hecho que se reflejó en un aumento de la magnitud del flujo migratorio, más amplitud de dispersión geográfica y, sobre todo, un patrón migratorio temporal más permanente. En este sentido, diversos especialistas advirtieron el surgimiento de un nuevo patrón apoyado en la presencia de las llamadas comunidades transnacionales de migrantes.²⁶⁰

En los últimos conteos oficiales de 2015, la Oficina del Censo de Estados Unidos, estableció que la población migrante mexicana en ese país era de 12 millones 128 mil de personas.²⁶¹ Por su parte, el Banco Mundial²⁶² señala que después de la India, México ocupó el segundo lugar de la lista de los países con mayor migración en el mundo con cerca de 13.2 millones de migrantes. Esta cifra corresponde a poco más del 4 % del total de la población de Norteamérica y al 11 % de toda la población de México. Existen diversos mecanismos para medir la intensidad migratoria, uno de ellos consiste en tomar conglomerados de mayor amplitud. En este sentido, Durand y Massey²⁶³ propusieron segmentar el territorio mexicano en cuatro regiones: histórica o tradicional, fronteriza o norte, central y sur o sureste.²⁶⁴ A partir de esta división y con información del CONAPO²⁶⁵ puede observarse que el flujo migratorio ha provenido principalmente de la región histórica o tradicional, pues ha aportado un 40 % del flujo migratorio. A esta le siguen la región central con el 27 %; en tercer sitio la región sur con el 20 % y la región fronteriza o norte que aporta el 13 % del total migrantes de forma regional.

La región central gira en torno a la actividad de la Ciudad de México y zonas conurbadas, integradas por la misma Ciudad y los estados de Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. El territorio que abarca esta región es del 13.1 % del territorio mexicano y casi el 40 % de la población nacional. Por lo cual, es la región más poblada del país. Estamos frente a una región compleja en donde se reúnen lo más moderno y de mayor desigualdad en México. Esto último se expresa en que estados que presentan muy baja y muy alta marginación. En términos migratorios, esta región tuvo un comportamiento discreto a principios de siglo. Un pasaje importante se remite al Programa Bracero, cuando se incorporaron los estados de

260 Bryan Roberts, "Las comunidades migrantes transnacionales y la migración mexicana a Estados Unidos", *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México: FLACSO, 2003.

261 U.S. Census Bureau. *Censo de los Estados Unidos*. <http://www.census.gov/>.

262 Banco Mundial, *Migration and Remittances Factbook 2016*, New York: Banco Mundial, 2016.

263 Jorge Durand y Douglas Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México: UAZ, Editorial Porrúa, 2003.

264 La región histórica comprende los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, Durango, San Luis Potosí, Aguascalientes, Nayarit y Colima; la región centro al D.F., Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; la región fronteriza a Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Baja California, Baja California Sur y Sinaloa; y la región sureste a Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas. Durand y Massey, *op. cit.*

265 CONAPO, *Índices de Intensidad Migratoria, 2010 México-Estados Unidos*, México: CONAPO, 2012.

Hidalgo, Oaxaca, Guerrero y Puebla, duplicando el aporte al flujo migratorio mexicano, llegando a 1.3 braceros por cada 10.²⁶⁶

La dinámica migratoria siguió su curso y las redes sociales se encargaron de sostener e impulsar el flujo durante el periodo de la migración indocumentada.²⁶⁷ En las décadas de los ochenta y noventa la migración de la región central incrementó su volumen de manera notable, en especial por el crecimiento del flujo en los estados de México, Guerrero, Oaxaca y Puebla y por la incorporación de migrantes provenientes del Distrito Federal, Querétaro, Tlaxcala, Hidalgo y Morelos, tradicionalmente aportaban muy pocos migrantes.

Otra característica de la migración en la región central es la unidireccionalidad de los flujos, la mayoría (91.42 %) de los migrantes oaxaqueños, por ejemplo, se dirigen a California, de ahí que le llamen “oaxacalifornia”; los guerrerenses prefieren el estado de Illinois (56.2 %) y, en segundo término, California (24.32 %) los poblanos prefieren el área de Nueva York, mientras que los hidalguenses toman estos tres estados norteamericanos como sus principales lugares de destino.²⁶⁸

La migración internacional en Morelos

Origen

El caso de la migración del estado de Morelos es, sin duda, interesante. A pesar de que este flujo migratorio internacional ha estado presente desde la primera mitad del siglo xx, en especial en zonas aisladas del sur y colindantes al estado de Guerrero, es a fin de los ochenta y principios de los noventa en que tal corriente migratoria se convierte en un fenómeno masivo, con fuertes repercusiones en la economía y sociedad de esta entidad. Para la segunda mitad del siglo xx, el estado de Morelos se caracterizó por una atracción de población y mano de obra de estados vecinos como Guerrero, Puebla, Oaxaca y Estado de México.

En ese tiempo, la población migrante principalmente se dirigió hacia zonas urbanas y metropolitanas de la entidad. Durante los años noventa, el aumento de la migración rural-urbana al interior del estado como respuesta a la profunda crisis agrícola y cañera, junto con la saturación de los mercados de trabajo de las ciudades morelenses y la creciente demanda de mano de obra temporal de la industria y los servicios de Estados Unidos, son factores que impulsaron la migración de morelenses hacia el vecino país.²⁶⁹

266 Durand y Massey, *op. cit.*

267 Juan Díez Canedo Ruíz, *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos: un nuevo enfoque*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

268 CONAPO, Índice absoluto de Intensidad Migratoria, México-Estados Unidos 2000-2010, México: CONAPO, 2014.

269 Fernando Lozano Ascencio y Christian Muñoz, “La migración a los Estados Unidos en el estado de Morelos”, *Género, migración y regiones en México*, México: UNAM, 2008, pp. 155-179.

En los mismos años noventa, el número de migrantes de Morelos a Estados Unidos pasó de 97 mil a 244 mil, lo que deja claro un aumento en el fenómeno migratorio en esta zona. De hecho, durante el lapso entre 1990 a 1995, cerca de 41 447 morelenses fueron al menos en una ocasión a Estados Unidos, ya sea para trabajar o en busca de oportunidades laborales. Esta tendencia se mantuvo, el lapso de 1995 al año 2000, cuando 41 707 morelenses habían ido al menos una vez a Estados Unidos. A partir de entonces, la migración internacional comenzó a disminuir gradualmente, pues entre 2001 a 2006, un total de 41 334 morelenses señalaron haber ido al menos una vez a Estados Unidos, es decir, un número menor de personas que la registrada en periodos anteriores. Dicho descenso continuó durante el siguiente lapso de 2005 a 2010, cuando solo se registraron 19 754 personas, es decir, una reducción del 53 %, que se traduce en una disminución de 21 953 personas.²⁷⁰

Intensidad Migratoria Estatal

La migración en el Estado de Morelos se caracteriza por su alto grado de intensidad migratoria.²⁷¹ En la actualidad, autoridades estatales estiman que hay cerca de 250 mil migrantes morelenses en el exterior, la gran mayoría de ellos en Estados Unidos.²⁷² Esta cifra representa el 14 % del total de la población morelense en 2015. Lo anterior, permite pensar en Morelos como una nueva región expulsora de población hacia Estados Unidos, sin embargo, experimentó una disminución de 0.5192 % en el 2000 a 0.4553 % en 2010, con lo cual bajo un puesto al lugar 11, en cuanto a su actividad migratoria respecto a los demás estados.

Tabla 1. Comparativo de Intensidad Migratoria en Morelos 2000-2010

Intensidad Migratoria	Número de municipios	% Municipios	Total de hogares en el estado	% del total de hogares
2010				
Muy alta	-	-	-	-
Alta	8	24.2 %	44,966	9.5 %
Media	13	39.4 %	158,370	33.3 %
Baja	10	30.3 %	266,380	56.0 %
Muy Baja	2	6.1 %	5,967	1.2 %

270 Fernando Lozano Ascencio, Telesforo Ramírez García y Carlos Nandayapa, “Evaluación del Programa Estatal de Atención al Migrante del Estado de Morelos”, Morelos: COEVAL, 2016.

271 CONAPO, *op. cit.*

272 Gobierno del Estado de Morelos. “Micrositio de migrantes”.

	2000			
Muy alta	-	-	-	-
Alta	6	18.2 %	22,405	6.0 %
Media	13	39.4 %	165,865	44.1 %
Baja	12	36.4 %	183,221	48.7 %
Muy Baja	2	6.1 %	4,649	1.2 %

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONAPO.²⁷³

Estos datos deben estudiarse con mayor detenimiento, pues en ese mismo lapso de tiempo disminuyeron el porcentaje de viviendas que recibieron remesas de 6.44 % a 5.42 %; la proporción de hogares con emigrantes en el quinquenio anterior de 7.46 % a 2.52 % y el número de viviendas con migrantes circulares 1.13 % a 1.05 %. Mientras que aumento al doble la participación de migrantes de retorno de 1.13 % a 3.49 %. Este último dato es importante, pues evidencia el cambio de perfiles hacia la transnacionalidad de este flujo migratorio.

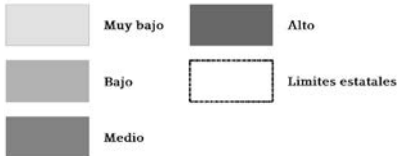
En cuanto al ámbito municipal local, en 2010, de los 33 municipios que conforma esta entidad, 21 presentaron un considerable grado de intensidad migratoria (ocho alta y 13 media) hacia Estados Unidos, lo que representa un ligero aumento de dos respecto a los 19 registrados en el año 2000 (seis alta y 13 media). Este es un número relevante, pues en estos municipios se concentran 303 336 hogares, es decir, casi el 43 % del total de viviendas en el estado presentan actividad migratoria durante 2010, pero disminuyó respecto al 50 % del 2000. Empero, se destaca el aumento cuantitativo en el número de hogares con actividad migratoria que pasó de 188 270 en el 2000 a 203 336 en 2010.

Además, nueve municipios aumentaron su intensidad migratoria en el lapso de 2000 a 2010, pasando tres del grado de intensidad media a alta (Tlaltizapán, Jantetelco y Miacatlán), dos casos muy especiales de los municipios de Tetela del Volcán y Jonacatepec, que pasaron de intensidad baja a alta y cuatro de intensidad baja a media (Temoac, Ocuilco, Tepoztlán y Xochitepec). Mientras que, siete municipios disminuyeron su intensidad, de los cuales tres pasaron de intensidad alta a media (Coatlán del Río, Axochiapan y Mazatepec) y casualmente eran los primeros tres lugares en el año 2000 y cuatro municipios que disminuyen su intensidad pasando de media a baja (Jojutla, Yecapixtla, Temixco y Puente de Ixtla). Cabe señalar que la intensidad migratoria muy alta no se presentó en Morelos en los registros de 2000 y 2010.

273 CONAPO, *op. cit.*

Mapa 1. Intensidad Migratoria Municipal en Morelos, 2000.

Simbología

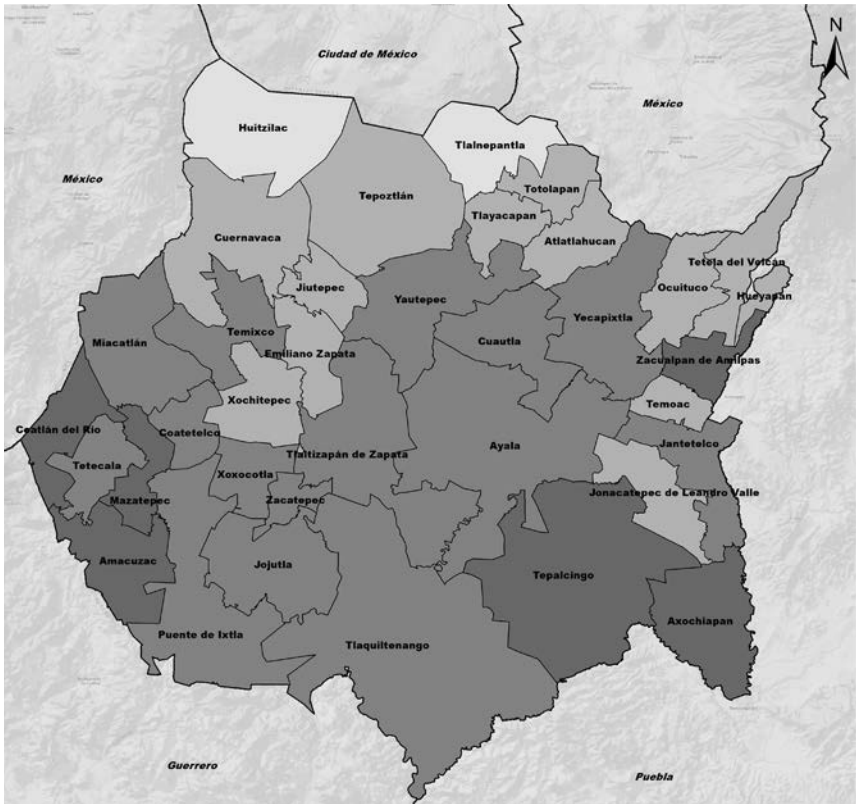


Ubicación



Parámetro cartográficos

Proyección transversal de Mercator,
Datum WGS_1984_Zona_14N.



Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO.²⁷⁴

Organizaciones de Migrantes Morelenses

Hasta la primera mitad del siglo xx, gran parte de los estudios migratorios suponían que los migrantes disminuían sus vínculos sociales con su lugar de origen hasta desarraigarse por completo del mismo. Hoy esta idea no es del todo cierta, pues la migración no ha significado un rompimiento total con su comunidad. Una amplia literatura ha documentado la aparición de un patrón migratorio transnacional entre los migrantes mexicanos. En este sentido, al investigar algunas comunidades de migrantes mexicanos en Chicago y Nueva York, Valenzuela señala que, la transnacionalidad mexicana se ha construido en base a la capacidad de agencia de los migrantes en diferentes épocas y situaciones.²⁷⁶

Esta capacidad se basa en cinco factores: primero, las redes sociales, que son aquellos vínculos considerados como el factor que han sostenido y perpetuado el fenómeno migratorio mexicano a través del tiempo. De forma general, se basan en todas aquellas relaciones entre familiares, amigos y formas de comunicación entre sí.²⁷⁷ En particular, los sistemas de comunicación alimentan, determinan y mantienen en el tiempo a las redes sociales. Por ejemplo, podemos encontrar la comunicación escrita por medio de periódicos; comunicación oral y visual con programas de radio y televisión y, en su conjunto, todos estos mediante el uso de las nuevas tecnologías como son la telefonía celular o el internet.

Segundo, el sistema de recreación colectiva, se refiere a los diversos eventos grupales que comparten los migrantes como son los festejos o la práctica de deportes en equipo. En la celebración de todo tipo de fiestas sean de carácter público (cívica o religiosa) o privado (bautizos, bodas o xv años), la música y la comida desempeñan un papel fundamental en la reproducción de situaciones de la memoria colectiva o individual, lo cual contribuye a difundir expresiones culturales y de identidad más allá de las fronteras.

Tercero, la nación imaginada que es la recreación de la vida cotidiana desde un carácter nacional,²⁷⁸ es decir, “la nación imaginada se crea y percibe con base en una serie de artefactos culturales de rotundo apego y larga destilación”.²⁷⁹ En este caso, esta idea se conforma por el nacionalismo cívico al celebrar festividades patrióticas por la devoción religiosa y por la idea de pertenencia a un territorio regional, que establece una identidad a partir de términos de lenguaje o la comida.²⁸⁰

276 María Basilia Valenzuela, *La ciudadanía transnacional México-Estados Unidos desde la perspectiva migrante*, México: CISAN-UNAM, 2004, p. 52.

277 Alejandro Canales y Christian Zolniski, “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”, Ponencia del Simposio sobre Migración Internacional, Costa Rica, 04 al 6 de septiembre de 2000.

278 Benedict Anderson, *Comunidades Imaginarias*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

279 Valenzuela, *op. cit.*, p. 34.

280 Peggy, Glick, Portes, *op. cit.*

Por ejemplo, un migrante puede sentirse parte de la comunidad mexicana y a la vez sentirse morelense.

Cuarto, la participación económica se basa en el impacto de las remesas colectivas de los migrantes organizados a sus comunidades de origen.

Y quinto, la esfera política conformada por los actores que intervienen en el espacio transnacional. Estos se agrupan en tres categorías que se diferencian según su grado de participación en el proceso, a sus acciones específicas.

En este sentido, la primera categoría se refiere a los políticos que integran el Estado nación, es decir, se trata de actores de primer nivel como el Presidente, funcionarios y el personal consular. Estos actores realizan visitas o tienen un acercamiento o relación directa con los migrantes organizados. Sus objetivos son obtener el apoyo y lealtad de los migrantes.

En la segunda categoría se encuentran los dirigentes de los gobiernos locales tales como gobernadores, alcaldes, funcionarios estatales o municipales y los partidos políticos locales. Al igual que la categoría anterior, sus principales actividades son atender las necesidades de los migrantes en sus regiones; representarlos en las localidades de origen. Finalmente, el tercer grupo lo conforma la participación de la sociedad migrante organizada, que ha sido históricamente la base para la apertura social y política de la comunidad mexicana en Estados Unidos. También se representa por medio de la dimensión organizativa de migrantes oriundos, las organizaciones cívicas, deportivas y culturales, y los empresarios migrantes mexicanos. Los objetivos de estos grupos son muy diversos y están en función a los intereses y fines de sus propias organizaciones.

Las primeras asociaciones de migrantes de primera generación aparecieron entre los estados de mayor tradición migratoria como Zacatecas, Guanajuato, Michoacán o Jalisco. No obstante, del mismo modo, los migrantes morelenses también comenzaron a reflejar su capacidad asociativa. Pues, desde 1990, se detecta una fuerte presencia de las asociaciones de migrantes morelenses. El surgimiento se debió al incremento del flujo migratorio hacia Estados Unidos durante esa década; a la creciente socialización de formas organizativas entre los migrantes mexicanos, que compartían información para la creación de estas organizaciones y a la intervención de las instancias gubernamentales mexicanas, en sus distintos niveles para su creación, pero principalmente del gobierno estatal.²⁸¹

Esta magnitud ha sido mucho más notoria en los últimos 15 años, pues el número de organizaciones puede explicarse a partir de factores como el mejor asentamiento de los migrantes en Estados Unidos, el gran volumen de esta corriente migratoria, a la presencia de liderazgos para la formación de asociaciones y, sobre todo, a la implementación de políticas específicas para agrupar a los migrantes, por parte del gobierno estatal y federal, durante el periodo de 2004 a 2012. En términos cuantitativos, el estado de Morelos cuenta con 22 organizaciones distribuidas en los estados norteamericanos de California (6), Texas (5), Utha (2) Nevada (2), New York

281 Luis Escala Rabadán, *Dimensión Organizativa de la migración hidalguense*, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005.

(2), Colorado (1), Illinois (1), Indiana (1) Minnesota (1) y Washington (1). Además de una establecida en Europa.²⁸²

Tabla 2. Organizaciones de migrantes morelenses en Estados Unidos

Estado	Ciudad	Organización
California	Santa Ana	Caleros Unidos en el Extranjero
	Ladera Ranch	Alianza de Morelenses en el Extranjero
	San Diego	La Esperanza Ixtleca Club Unión San Diego
	La Habra	Cauatla los hijos ausentes morelenses
	Los Angeles	Club Morelense
Cataluña	Barcelona	Asociacion de Morelenses en Europa
Colorado	Denver	Club del Higuérón
Illinois	Chicago	Club Santa Rosa Treinta, Morelos
Indiana	Indianapolis	Asociación Mexicana de Morelenses de Indiana
Minnesota	Minneapolis	Club Morelos de Minnesota
Nevada	Las Vegas	Club de Amigos del Parque Zapata
New York	Elmhurts	Hueyapan-New York en marcha
	Woodside	Chinelos de Morelos
Texas	Garland	TAXREPUBLIC, INC.
	Houston	Club Miravalle
	Dallas	Mexquitenses de San Luis
	Katy	Migrantes juntos por el Estado de Morelos
	Garland	Morelenses en Texas
Utah	West Jordan	Chinelos: Orgullo Folklórico Morelense
	Salt Lake City	Club Morelos-Estado de Morelos
Washington	Renton	Renton-Cauatla Sister City

Fuente: Elaboración propia con la información del IME.²⁸³

De acuerdo a la tipificación por el grado de formalidad de las organizaciones de migrantes mexicanos.²⁸⁴ Entre los migrantes morelenses se identifican, al menos, tres tipos de asociaciones en el estado de las cuatro existentes. El primer nivel son las redes informales, que comúnmente se congregan en los diversos eventos sociales como fiestas religiosas, cívicas o actividades deportivas. Este ejemplo se da con asociaciones de apenas cinco integrantes como son el Club de Amigos del Parque Zapata, Caleros Unidos en el Extranjero, Asociación Mexicana de Morelenses de Indiana o la Alianza de Morelenses en el Extranjero.

282 Instituto de los Mexicanos en el Exterior, "Directorio de Asociaciones y Clubes de Oriundos", <https://asociaciones.sre.gob.mx/>.

283 *Íd.*

284 Luis Escala Rabadán, "Migración Internacional y Organizaciones de Migrantes en Regiones Emergentes, El caso de Hidalgo", *Migración y Desarrollo* 4 (2006), pp. 66-88.

El segundo nivel son las organizaciones de oriundos que son la tipología más común y están integradas por individuos del mismo municipio que buscan tener representación de su lugar de origen en ambos países. De este tipo se considera a Club morelense, Club Santa Rosa Treinta y Club Morelos estado de Morelos con al menos 50 miembros. El tercer tipo se refiere a las federaciones de migrantes. Estas agrupan a diversas organizaciones de migrantes del estado, aunque también pueden incorporar de otros estados. Entre ellas se contemplan el Club del Higuierón, Cautla los hijos ausentes morelenses en el exterior o Morelenses en Texas, quienes cuentan con más de 250 afiliados.

Conclusión

Aunque ha sido criticado por muchos investigadores, la perspectiva transnacional resulta de vital importancia para el estudio contemporáneo de la migración y su relación con el espacio, visto desde la sociología —es una de las disciplinas que más ha aportado en este tema— como desde la demografía, la antropología, la geografía entre otras. Ya que permite, una visión más global del fenómeno migratorio. Sin embargo, aún faltan muchos estudios por realizar sobre este tema, no solo a nivel general, sino a través de estudios de caso y que estos lleguen a considerarse de mayor amplitud.

El transnacionalismo comprende una perspectiva de análisis novedosa, no a un fenómeno nuevo, pues las prácticas transnacionales surgen a partir de las iniciativas de los migrantes. Sin embargo, no todos los migrantes participan en estas actividades ni los que lo hacen participan de forma activa. Esto depende de las formas de ser y pertenecer a un espacio transnacional, ahí los migrantes generalmente experimentan una simultaneidad. Otra evidencia importante es que la suma total de las actividades transnacionales, tiene efectos sociales a gran escala en los países de origen.

De esta forma, se intuye que el transnacionalismo migrante está directamente relacionado con las nuevas prácticas de vinculación entre las comunidades de origen y destino; el proceso de integración a la sociedad de asentamiento y la reciente participación de los gobiernos nacionales dentro de las cuestiones migratorias y, es precisamente, en esta vinculación donde reside la importancia del enfoque transnacional.

El breve recuento histórico y la información presentada apenas dan un corto panorama de todas las aristas que involucra la migración entre México y estados Unidos. Sin embargo, se pueden advertir nuevos elementos en su patrón migratorio. Por ejemplo, continúa un masivo flujo migratorio en su mayoría de tipo indocumentado; se amplió el rango de las regiones de origen y destino alcanzando a los 32 estados del país; hay un mayor asentamiento de los migrantes en Estados Unidos, etcétera. Por ende, el proceso migratorio entre México y Estados Unidos presenta una serie de modificaciones relacionadas con factores estructurales de carácter histórico, político, social, económico y cultural, etcétera. Entre las cuales, las diversas acciones políticas, implementadas principalmente por el gobierno norteamericano, han influido estructuralmente en este proceso migratorio, haciéndolo más complejo.

Los cambios acontecidos en los últimos años han sido de gran trascendencia para consolidar el carácter transnacional de la migración mexicana. La construcción de estos procesos de vinculación inició con las redes que los migrantes mexicanos han construido y conservado con su comunidad de origen. Al conjuntar los intereses en origen y destino se ha conformado un tipo espacio social que rebasa las fronteras geográficas, culturales y políticas. A través del tiempo, los espacios migratorios transnacionales han dado lugar a cambios significativos en cuestiones como la lengua, la ropa, la alimentación, la música, las fiestas, las viviendas, etcétera.

La dinámica demografía de la población de Morelos demuestra una serie de cambios variables a través del tiempo. En la actualidad, a pesar de no encabezar la lista de los estados con mayor población en el país, las 250 mil personas que habitan fuera de su territorio no son una cifra insignificante. La migración internacional de morelenses hacia Estados Unidos no es un asunto emergente o novedoso del todo. Desde principios de los noventa esta corriente se convirtió en un fenómeno masivo, ubicando a esta entidad como una de las principales expulsoras de migrantes en México, siendo catalogado como de “alta intensidad migratoria”.

En este sentido, Morelos se ubica entre los estados que se han incorporado activamente a la migración internacional. En el ámbito municipal, la intensidad migratoria se refleja de forma importante en al menos 21 de los 33 municipios que lo conforman, los cuales presentan media y alta intensidad migratoria. De hecho, poco más de 200 mil hogares están vinculados de forma directa o indirectamente con la actividad migratoria a Estados Unidos. Aquí se destacan casos de municipios como Amacuzac, Zacualpan y Tepalcingo, que entre 2000 a 2010 mantuvieron su intensidad migratoria alta.

No obstante, estos datos deben ser mejor abordados, pues entre 2000 a 2010, el porcentaje de viviendas que recibieron remesas de 6.44 % a 5.42 %; la proporción de hogares con emigrantes en el quinquenio anterior de 7.46 % a 2.52 % y el número de viviendas con migrantes circulares 1.13 % a 1.05 %. Mientras que aumento a más del doble la participación de migrantes de retorno de 1.13 % a 3.49 %. Este último dato es importante pues evidencia el cambio de perfiles hacia la transnacionalidad de este flujo migratorio. De esta forma, en el caso del flujo migratorio de Morelos, los hallazgos evidencian la presencia de muchas actividades que pueden ser consideradas como transnacionales.

Del mismo modo, la participación de los migrantes organizados de Morelos es otra evidencia de la perspectiva transnacional. Pues, a partir de su inclusión en algunas de las cuestiones sociales, económicas, políticas, culturales, etcétera, estos grupos reflejan su nuevo papel protagónico como agentes que inciden directamente en sus comunidades de origen. Sin embargo, cabe mencionar que la participación económica debe avanzar hasta su total inclusión política por medio del voto desde el exterior a nivel estatal. En resumen, los migrantes morelenses están siempre presentes participando en sus comunidades, su municipio y, en general, de su estado de origen.

Bibliografía

- Alba, Ricardo y Víctor Nee. *Remaking the American mainstream: assimilation and contemporary immigration*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.
- Anderson, Benedict. *Comunidades Imaginarias*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Anduiza, Eva, Ismael Crespo y Mónica Méndez. *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: CIS, 1999.
- Appadurai, Arjun. *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Ariza, Marina. "Migración, familia y transnacionalidad en el contexto de la globalización: Algunos puntos de reflexión". *Revista Mexicana de Sociología* LXIV, 4 (2002).
- BANCO MUNDIAL. *Migration and Remittances Factbook 2016*. New York: Banco Mundial, 2016.
- Canales, Alejandro y Christian Zolniski, "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización". Ponencia del Simposio sobre Migración Internacional. San José, Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000.
- Canedo, Juan Díez. *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos: un nuevo enfoque*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Castells, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial, 2008.
- CONAPO. Índice absoluto de Intensidad Migratoria, México-Estados Unidos 2000-2010. México: Consejo Nacional de Población, 2014.
- _____. Índices de Intensidad Migratoria, 2010 México-Estados Unidos. México: CONAPO, 2012.
- Delgado Wise, Raúl. "Migración e imperialismo la fuerza de trabajo mexicana en el contexto del TLCAN". *México en transición: globalismo neoliberal, Estado y sociedad civil*. México: Editorial Porrúa, UAZ, 2006.
- Durand, Jorge y Douglas Massey. *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Editorial Porrúa, UAZ, 2003.
- Escala Rabadán, Luis. "Migración internacional y organizaciones de migrantes en regiones emergentes, el caso de Hidalgo". *Migración y Desarrollo* 4 (2006).
- _____. *Dimensión Organizativa de la migración hidalguense*. Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005.
- Fitzgerald, David. "Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control". *International Migration Review* 2, 40 (2006).
- Foner, Nancy. *From Ellis Island to JFK: New York's Two Great Waves of Immigration*. New York: Yale University Press, 2000.
- Glick Schiller, Nina, Linda Basch y Cristina Blanc Szanton. *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. New York: The New York Academy of Sciences, 1992.
- Gobierno del Estado de Morelos. "Micrositio de migrantes", 2019. <http://migrantes.morelos.gob.mx/node>

- Goldring, Luin. "El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: Reconfigurando la nación y las relaciones entre el Estado y sociedad civil". *Fronteras fragmentadas*. México: Colegio de Michoacán, 2009.
- Guarnizo, Lorenzo. "The Emergence of a Transnational Social Formation and The Mirage of Return Migration among Dominican Transmigrants", *Identities* 4 (2010).
- _____. Alejandro Portes y William Haller. "Assimilation and transnationalism: determinants of Transnational political action among contemporary migrants". *AJS* 108, 6 (2003).
- Gutiérrez, Daniel. "Migration, Emergent Ethnicity, and the Third Space: The Shifting Politics of Nationalism in Greater Mexico". *Journal of American History* 86, 2 (1999).
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Oxford: Polity, 2001.
- Huntington, Samuel. *Who are we? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster, 2004.
- Instituto de los mexicanos en el exterior. "Directorio de Asociaciones y Clubes de Oriundos", 2003. <https://asociaciones.sre.gob.mx/>
- Kastoryano, Richard. "Transnational Participation and Citizenship: Immigrants in European". *Documento de Trabajo del National Europe Centre* 64. Paris: National Centre for Scientific Research, 2003.
- Kearney, Michael. "Borders and boundaries of state and self at the end of an empire". *Journal of Historical Sociology* 1, 4 (1991).
- _____. "The local and the global: The anthropology of globalization and transnationalism". *Annual Review of Anthropology* 24 (1995).
- Kivisto, Peter. "Theorizing transnational immigration: a critical review of current efforts". *Ethnic and Racial Studies* 24, 4 (2001).
- Leite, Paula, Luis Felipe Ramos y Selene Gaspar. "Tendencias recientes de la migración México-Estados Unidos". *La situación demográfica de México 2003*. México: CONAPO, 2003.
- Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller. "Perspectivas internacionales sobre migración". *Repensando las migraciones Nuevas perspectivas teórica*. México: Editorial Porrúa, 2006.
- _____. Nadya Jaworsky. "Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends". *Annual Review of Sociology* 33 (2007).
- _____. "Transnational Migration: Taking Stock and Future Directions". *Global Networks* 1, 3 (2006).
- Lozano Ascencio, Fernando, Telesforo Ramírez y Carlos Nandayapa. "Evaluación del Programa Estatal de Atención al Migrante del Estado de Morelos". *Informe Final*. 11 de febrero de 2016.
- _____. Christian Muñoz. "Migración a Estados Unidos en el estado de Morelos". *Género, migración y regiones en México*. México: UNAM, 2008.

- Mines, Richard. "Developing a Community Tradition of Migration: A Field Study in Rural Zacatecas: Mexico and California Settlement Areas". *Monograph Series* 3. California: Center for US-Mexico Studies, University of California at San Diego, 1981.
- Portes, Alejandro. "Conclusion: towards a new world: the origins and effects of transnational activities". *Ethnic and Racial Studies* 22, 2 (1999).
- _____. Lorenzo Guarnizo y Patricia Landolt. *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo*. México: FLACSO, 2003.
- Roberts, Bryan, Frank Reanne y Fernando Lozano Ascencio. "Las comunidades migrantes transnacionales y la migración mexicana a Estados Unidos". *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. México: FLACSO, 2003.
- Rouse, Roger. "Making Sense of Settlement: Class, Cultural Struggle and Transnationalism among Mexican Migrants in the US". *Annals of the New York Academy of Sciences* 645 (1992).
- Smith, Michael y Patt Bakker. *Citizenship across borders: the political transformation of El Migrante*. London: Cornell University Press, 2008.
- _____. y Lorenzo Guarnizo. *Transnationalism from below*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2008.
- Smith, Robert. *Mexican New York: transnational lives of new immigrants*. Berkeley: University of California Press, 2006.
- _____. "Diasporic memberships in historical perspectives: comparative insights from the Mexican, Italian and Polish cases". *International Migration Review* 37, 3 (2003).
- _____. "Reflexiones sobre la migración, el Estado y la construcción, durabilidad y novedad de la vida transnacional". *Fronteras fragmentadas*. México: Colegio de Michoacán, 1999.
- Solé, Carlota, Sonia Parella y Leonardo Cavalcanti. *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones. Documentos del Observatorio Permanente de la inmigración*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.
- U.S. Census Bureau. *Censo de los Estados Unidos*, 2019. <http://www.census.gov/>
- Vono de Vilhena, Daniela. *Vinculación de los Emigrados Latinoamericanos y Caribeños con su País de Origen: Transnacionalismo y Políticas Públicas, Población y Desarrollo*. Chile: CEPAL, 2006.
- Waldinger, Roger y David Fitzgerald. "Transnationalism in Question", *American Journal of Sociology* 109, 5 (2004).
- Valenzuela, María Basilia. *La ciudadanía transnacional México- Estados Unidos desde la perspectiva migrante*. México: CISAN-UNAM, 2004.



Narcoseries: representación de valores y estilos de vida.

Un análisis desde la percepción social de mujeres universitarias

Jorge Aquino Ruiz*

Introducción

Morelos es un punto estratégico en la ruta y comercialización de las drogas, es un sitio de establecimiento y dominio de los grupos del crimen organizado, lo cual, ha facilitado que el narcotráfico y sus expresiones culturales se encuentren presentes en la cotidianidad de la sociedad.

La participación femenina en el narcotráfico ha ido en aumento. Posiblemente como resultado de la búsqueda de igualdad de género o quizá por la necesidad de lograr espacios de opinión, o bien como consecuencia de la masificación de contenidos principalmente transmitidos por la televisión y plataformas de *streaming*. Dichos medios desarrollan y recrean historias con temáticas policíacas, políticas o relacionadas con el narcotráfico. Narrativas que de acuerdo a lo analizado, presentan una perspectiva de género hipersexualizada, con protagonistas empoderadas que reflejan estereotipos culturales basados en un rápido ascenso social y patrones de conducta derivados de la idealización del mundo del narcotráfico, que puede ser adoptados con facilidad por las jóvenes morelenses.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Quintana Roo y Maestro en Ciencias Políticas y Sociales por El Colegio de Morelos.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el fenómeno de la narcocultura en el Estado de Morelos fundamentado en el estudio de los procesos de asimilación de los contenidos televisivos promovidos por las narcoseries y su repercusión en la formación de estereotipos en un grupo de mujeres universitarias de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana, perteneciente a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), campus Cuernavaca.

La narcocultura es un tema que ha sido tratado desde diferentes perspectivas con el propósito de comprender la realidad del fenómeno dentro de la sociedad, constantemente expuesta a noticias y actos delictivos relacionados con el narcotráfico. En este sentido, existen investigaciones realizadas por periodistas como Anabel Hernández²⁸⁵ y Ricardo Ravelo,²⁸⁶ basadas en generalizaciones y carentes de un aparato crítico que permita comprender o explicar las consecuencias de la narcocultura dentro de la estructura social.

También es posible encontrar trabajos de investigación centrados en el análisis de los estados del noreste de México, donde la denominada "cultura narco" se encuentra latente en la sociedad y hasta ha sido normalizada. Como investigaciones representativas se puede citar las realizadas por Anajilda Moncada,²⁸⁷ Luis Astorga²⁸⁸ y Nery Córdova,²⁸⁹ especialistas en el tema de la narcocultura, que han realizado trabajos desde una postura sociológica, con el objetivo de mostrar y comprobar la influencia social del narcotráfico. Sin embargo, en el estado de Morelos aún son insuficientes las investigaciones que permitan comprender y explicar la problemática en la entidad. Por ello, es el interés del presente capítulo tratar de conocer desde la perspectiva de las mujeres universitarias, la posible influencia que ejerce el narcotráfico en la sociedad morelense, como consecuencia de la transmisión de contenido televisivo relacionado al negocio del narcotráfico.

Para facilitar al lector la revisión y comprensión de esta investigación, se dividió en cuatro apartados. El primer apartado se explica el desarrollo del narcotráfico en Morelos y sus repercusiones dentro de la sociedad. En el segundo apartado, se presentan los gráficos del estudio de campo que se realizó para explicar la percepción

285 Periodista que se ha destacado por sus narrativas en investigaciones referentes al narcotráfico. Dentro de sus principales obras destaca "Los señores del narco" (2014), donde narra la relación existente entre gobiernos y carteles de la droga.

286 Periodista que ha escrito diversas notas relacionadas con el narcotráfico y el entramado cultural. Dentro de sus principales obras se puede citar "Los Capos" (2005), "Zetas" (2013), "El narco en México" (2011), entre otras.

287 Destacada comunicóloga estudiosa de temas arraigados en la narcocultura, con diversas publicaciones, destacando "Narrativa de la narcocultura" (2014), "Las mujeres también pueden. Género y narcocorrido" (2004), entre otras obras.

288 Destacado sociólogo que ha escrito referente a narcocultura cuestiones del narcotráfico. Dentro de sus principales obras destacan "Procesos de institucionalización de la narcocultura en Sinaloa" (2009), "Los corridos de traficantes de droga en México" (1997), entre otras.

289 Ensayista que ha publicado estudios relacionados a la narcocultura, dentro de los principales se encuentran "La narcocultura: simbología de la transgresión, el poder y la muerte" (2011), "La narcocultura: poder, realidad, iconografía y 'mito'" (2012), entre otras.

social y comprender los estereotipos culturales de la narcocultura. En el tercer apartado, de acuerdo al segmento analizado, se ejemplifica la preponderancia que han dejado las narcoseries respecto a la igualdad de género y la búsqueda de la libertad femenina. En el apartado cuatro, se intenta apreciar el legado de la narcocultura para finalizar con las conclusiones generales de la investigación.

Narcotráfico en Morelos y sus repercusiones sociales

En las últimas décadas, el narcotráfico se ha convertido en uno de los problemas sociales de mayor envergadura, pues ha logrado formar una red organizada para el trasiego y comercialización de drogas. La región latinoamericana es una de las más afectadas, posiblemente por la situación que impera desde décadas atrás, caracterizada por economías precarias e inestables, parte importante de la población tiene una latente necesidad de superación y en las que encuentra en el narcotráfico una pronta respuesta ante la desigualdad social.

Es conocido que Colombia, Perú, Brasil y México son naciones con una gran producción y exportación de drogas. Por medio de distintos cárteles, grupos del crimen organizado y principalmente, a través de las denominadas “mulas”²⁹⁰ han extendido el negocio, convirtiéndolo en uno de los más lucrativos.

EE.UU.²⁹¹ uno de los principales países consumidores de estupefacientes que, con su puritanismo patriótico, caracterizado por un discurso moralista,²⁹² cotidianamente hace frente al combate de las drogas a través de planes estratégicos de cooperación, generalmente bilaterales, con el propósito de eliminar esta problemática.

En lo que respecta al combate al narcotráfico, México ha estado a merced de los criterios impuestos por EE.UU. Sin embargo, ha intentado delinear estrategias que

290 Las “mulas” son individuos que, a través de los Andes y la selva amazónica, cargan con pequeñas cantidades de droga. Durante las últimas cuatro décadas este tipo de transporte de droga ha supuesto la entrada de cientos de toneladas de estas sustancias. Juan Escario Gómez, “Narcotráfico. La pandemia de América Latina”, *Blog de Revista Electrónica Academia Play by CorporativaPlay* (2018).

291 Rex Tillerson, secretario de Estado de Estados Unidos, recientemente hizo una declaración histórica: “Tenemos que reconocer que nuestro país es el mayor consumidor de drogas ilícitas. Desde ahora comenzaremos a trabajar en ese problema”, fueron las palabras de Tillerson quien habló en la capital de uno de los tres países que más producen cocaína en el mundo: Lima, Perú. Fernando Castillo, “Estados Unidos reconoce por primera vez ser el mayor consumidor de drogas en el mundo”, *Revista Electrónica Cultura Colectiva CCNews* (2018).

292 Evidencia empírica de ello la constituye la legalización del consumo y comercio de la marihuana y cannabis en 22 Estados de la Unión Americana —a veces disfrazados de uso terapéutico—. Mientras internamente se pavimenta el camino hacia la despenalización, Estados Unidos continúa exigiendo que afuera de sus fronteras se apliquen con rigor todas las estrategias prohibicionistas y se persiga a las mafias criminales, sin importar el saldo rojo de la escalada criminal. La farsa es cada vez más evidente. El narcotráfico no se ha detenido, crece el consumo interno y al final del día el resultado no se traduce en disminución de la presencia de los cárteles o de su control territorial, sino en mero reacomodo en los corredores de la droga, reconfiguraciones internas, escisiones y nuevas alianzas. “La doble moral de Estados Unidos en su guerra perdida contra el narcotráfico”, *Ensayos en Revista CEPRID*, (2014): 2.

permitan frenar la distribución y masificación de droga, así como dar muestra de las expresiones culturales del fenómeno y sus consecuencias para la sociedad. Ejemplo de ello fue el año 2006 cuando Felipe Calderón Hinojosa, al asumir el mandato presidencial,²⁹³ apostó por la lucha contra el narcotráfico con el propósito de contener el aumento en la industria de las drogas y recuperar el control del país que, de acuerdo a su discurso, se encontraba en manos de grupos criminales.

Derivado de ello, dicho combate generó infinidad de desapariciones y pérdidas humanas, tanto civiles como militares,²⁹⁴ creando un estado de descontrol político y social que, para los gobiernos subsecuentes, resultó en estrategias fallidas de la lucha contra el narcotráfico. Afectando principalmente a las entidades federativas y municipios del territorio mexicano, que no contaban con personal capacitado, equipo suficiente o controles de confianza para sumarse a las políticas de seguridad nacional.

A partir de ello, diversos Estados del territorio mexicano se enfrentan a la problemática del narcotráfico. Con el propósito de contrarrestarlo, han delineado varios acuerdos de cooperación con la federación. Morelos es uno de los Estados que ha padecido esa situación desde hace algunas décadas,²⁹⁵ en el que, grandes capos de la droga han tenido presencia, pues, su ubicación estratégica lo convierte en punto neurálgico para el tráfico y distribución de drogas.

El narcotráfico en Morelos, se infiere que tiene presencia desde el sexenio del exgobernador Jorge Carrillo Olea, quien tuvo que dimitir por las investigaciones en su contra. Esta problemática continuó en el gobierno de Sergio Estrada y se afianzó en

293 Era 1 de diciembre de 2006, tras una polémica elección y una accidentada toma de protesta, Felipe Calderón leía su primer discurso como presidente de la República en el Auditorio Nacional. En la parte medular de su mensaje a la nación, minutos antes de trasladarse al Campo Marte, a pasar revista a las tropas como su nuevo comandante en jefe, Calderón leyó: “Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero e incluso, por desgracia, vidas humanas. Pero ténganlo por seguro: ésta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que debemos librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia”. “La guerra contra el narco en México, costosa, cara y mortal”, *Periódico Chicago Tribune en español*, EE. UU., 2006.

294 10 años después de que México declaró la guerra al narcotráfico, la ofensiva ha causado la división de algunos cárteles importantes y el encarcelamiento de capos de la vieja guardia, como Joaquín —El Chapo— Guzmán. Sin embargo, esto ha contribuido escasamente a reducir la violencia y la delincuencia en ciertas regiones del país. Algunos autores y actores políticos reconocen que esa guerra ha sido una medida crucial, pero fallida. Otros aseguran que la ofensiva que emprendió el entonces presidente Felipe Calderón el 11 de diciembre de 2006, desató una tragedia innecesaria que ha dejado más de 100 mil muertos y unos 30 mil desaparecidos, un saldo comparable al de los conflictos armados internos de la década de 1980 en América Central. “A 10 años de la guerra contra el narco: 100 mil muertos y 30 mil desaparecidos”, *Periódico Milenio*, México, 2016.

295 Sin importar el partido político al que pertenezca el gobernador en turno, el Estado de Morelos ha sido históricamente territorio de narcotraficantes. Desde Amado Carrillo —falleció en 1997 durante una operación de cirugía plástica—, Juan José Esparragoza Moreno —El Azul— y hasta *Los Zetas* han desfilado por este territorio que actualmente vuelve a estar en crisis por la infiltración del narcotráfico en la política. La infiltración del narco, de los policías vinculados con la delincuencia, la corrupción y la protección oficial a las redes del cártel de Sinaloa, detonaron la crisis de *narcopolítica* en el estado de Morelos, gobernado por Marco Antonio Adame que, además, tienen su origen en la administración anterior y encabezada por el también panista Sergio Estrada Cajigal, de acuerdo con información oficial. “Morelos el paraíso del narco”, *Revista Digital Proceso*, (2009).

la administración del exgobernador Marco Adame. En ésta última comenzó a haber mayor presencia de los cárteles en el estado, principalmente el de los Beltrán Leyva.

Por consiguiente, Morelos ha estado asediado por cárteles que propugnan por incrementar su presencia, originando altas tasas de homicidios, tráfico de drogas, uso de armamento sofisticado, lavado de dinero, trata de personas, secuestros, entre otros. Problemáticas que, por la masificación que realizan los medios de comunicación mediante notas periodísticas y televisivas, permiten que la información sea asequible y genere un fenómeno de estrés postraumático de la violencia o en caso contrario que se idealice a los líderes de los cárteles.

En el último decenio, Morelos se ha convertido en uno de los Estados más violentos,²⁹⁶ posiblemente, como se había mencionado, por la presencia de grupos criminales que se disputan el poder del tráfico de drogas. Es por ello, que el gobierno de Graco Ramírez Garrido Abreu (2012-2018) continuó con los acuerdos federales sobre el combate al narcotráfico, creó un bando único policial con el propósito de contrarrestar la presencia de dichos grupos. Los resultados fueron fallidos,²⁹⁷ ya que incrementaron los niveles de violencia en la entidad y heredaron al gobierno actual de Cuauhtémoc Blanco Bravo (2018-2024), una constante problemática social caracterizada por una ola de violencia y crímenes.

Durante esta administración gubernamental, con el objetivo de contrarrestar la problemática de inseguridad y narcotráfico que aqueja al estado de Morelos, con base en el Plan Estatal de Desarrollo (2019-2024) se creó el Programa Sectorial de Seguridad Pública, que tipificó al narcotráfico como un problema de carácter urgente dentro de la agenda pública estatal. Dicho programa contiene dos principales estrategias:²⁹⁸ el combate frontal al delito y a las causas que generan violencia y delincuencia. A pesar

296 En la última década ha habido una escalada de violencias sin precedentes en el estado de Morelos, lo que lo ha llevado a figurar como uno de los más violentos e inseguros de México. El Índice de Paz en México (IEP, 2015) coloca a Morelos en el quinto Estado en cuanto a delitos cometidos por el crimen organizado (secuestros, extorsiones y tráfico de drogas), mientras que el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) lo ubica en segundo lugar (CIDAC, 2015). Estas estimaciones pueden ser elevadas, dado que Morelos ocupa el lugar 16 (con 92.7 %) en cuanto a cifra negra o número de delitos y violaciones a los derechos humanos que no son reportados. Morna Macleod, *Violencias graves en Morelos. Una mirada sociocultural*, Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, 2016, p. 13.

297 En el gobierno de Graco Ramírez se disparó la cifra de secuestros. De octubre de 2012 a julio de 2018 se contabilizaron 422 casos, contra 135 durante todo el gobierno de su antecesor, el panista Marco Antonio Adame Castillo, lo que representa un incremento de 212 %. Según el gobernador perredista, con el mando único Morelos dejaría de ser territorio de delinquentes como en las administraciones panistas y priístas. Uno de los proyectos de seguridad más costosos, según el gobierno estatal, fue el centro de coordinación, comando, control, comunicaciones y cómputo (C-5), inaugurado en noviembre de 2014, con una inversión de 911 millones de pesos. Además, se construyeron tres cuarteles policíacos. Líderes de ese movimiento han asegurado que ante la estrategia "fallida" del mando único, el "hartazgo social" y el "vacío de autoridad", decidieron organizarse para proteger a sus comunidades del crimen organizado. Rubicelia Morelos, "Con Graco Ramírez aumentaron 212 % los secuestros en Morelos", *Periódico La Jornada*, 2018, p. 30.

298 Almirante José Antonio Ortiz Guarneros, Comisionado Estatal de Seguridad Pública, Programa Sectorial de Seguridad Pública 2019-2024, *Comisión Estatal de Seguridad Pública Morelos*, 2019, p. 3.

de ser un tema prioritario, los resultados han sido menores.²⁹⁹ En los dos últimos años han incrementado los niveles de inseguridad y, como consecuencia, existe un malestar generalizado de la ciudadanía, al no obtener resultados favorables.

Empero, el narcotráfico en Morelos no solo es violencia o crímenes, es un fenómeno que ha trascendido a lo cultural. Es una problemática enquistada en el tejido social, sobre todo en el juvenil.³⁰⁰ Por un lado, a causa de la normalización del tema y, por otro, por la exacerbada transmisión de contenido relacionado a esta temática. En la actualidad con los formatos de pago por entretenimiento, creados a partir de la era digital, se tiene acceso a plataformas de *streaming*, que generalmente cuentan con programación variada, pero con una marcada tendencia a la transmisión de narcoseries y todo lo relacionado al narcotráfico, generando un fenómeno denominado narcocultura.

Por tanto, para conocer el nivel de arraigo del narcotráfico como manifestación cultural, se trató de conocer la perspectiva social a partir de un grupo de cuarenta y cuatro mujeres universitarias,³⁰¹ que oscilan entre los 18 y 24 años de edad, estudiantes de cuarto a noveno semestre de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana³⁰² de la

299 El Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) en el Senado de la República, exigió al gobernador de Morelos, Cuauhtémoc Blanco, que cumpla con su responsabilidad para combatir la "imparable ola de violencia" que azota a la entidad. La senadora de Morena, Lucía Meza, apuntó que el gobernador Cuauhtémoc Blanco es el responsable de prevenir y combatir la comisión de delitos dentro de los 36 municipios, por lo que lo responsabilizó de estos niveles de inseguridad. "Él es el responsable de la seguridad pública y él también tiene que responder por estos actos", denunció. En tanto al comisionado de Seguridad Pública del Estado, José Antonio Ortiz Guarneros, le exigió que cumpla con su responsabilidad de prevenir y combatir la comisión de los delitos. Jacob Sánchez, "Exigen a Cuauhtémoc Blanco frenar ola de violencia en Morelos", *Periódico El Sol de México*, 2019.

300 La violencia social en Morelos es un fenómeno urbano, es decir, con problemas asociados a la integración a la economía capitalista urbana. Los jóvenes en situación de exclusión social son los más vulnerables a dicha violencia al no poseer las competencias educativas y caer en el desempleo. Bajo el supuesto de la juventud como transición a la adultez, algunos demógrafos han señalado que la exclusión social no permite la "integración adulta" en el empleo formal y en la estabilización de núcleos familiares independientes. Según esta perspectiva demográfica, la influencia de la pobreza material, la inestabilidad familiar y la separación temprana de la carrera escolar, imposibilitan ciertas orientaciones socioculturales hacia el mercado laboral formal y hacia la "adultez deseada" por la sociedad. Macleod, *op cit.*, p. 180.

301 Se tomó ese número total de participantes con base en la información proporcionada por la Dirección de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la UAEM, Campus Cuernavaca, de acuerdo al matriculado en activo, 97 estudiantes de cuarto a noveno semestre, en el que 44 estudiantes son mujeres. Cabe destacar que el interés radica por lo multidisciplinario del programa académico y como futuros analistas sociales, estarían en teoría más conscientes de la problemática que aqueja al Estado de Morelos.

302 "A partir de la situación actual que vive el país, en los sectores educativo, turístico y de salud, por mencionar algunos, se ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con profesionales de la seguridad ciudadana, para establecer programas que fomenten la cultura de la prevención y protección civil. En el rubro de la prevención (que es muy amplio) se hace cada vez más evidente y toma mayor fuerza la necesidad de establecer políticas, programas y acciones para la atención de la población que representa mayor vulnerabilidad, como lo es la adolescente y joven, mediante programas de prevención y tratamiento por ejemplo de adicciones o conductas antisociales y delictivas, lo cual ofrece un amplio y prometedor campo laboral para los egresados". Plan de Estudios Licenciatura en Seguridad Ciudadana, México: UAEM, 2010, p. 25.

UAEM, Campus Cuernavaca. El perfil profesional multidisciplinario de dichas mujeres facilitó la comprensión sobre el arraigo social del narcomundo en el Estado de Morelos.

Para el trabajo de campo se diseñó un cuestionario compuesto por dos secciones: la primera, dividida en once preguntas, tuvo por objeto recabar el discurso social sobre las narcoseries y la segunda, fraccionada en nueve preguntas, se centró en el tema del narcotráfico, sus efectos dentro de la sociedad y las manifestaciones de la narcocultura. En específico, para conocer la perspectiva de las mujeres universitarias sobre las narcoseries y su incidencia en la conducta, como resultado de la imitación de patrones culturales presentes en los contenidos de las narcoseries.

Conforme a la revisión de las investigaciones que se han realizado sobre los efectos de los medios de comunicación en el tejido social, refieren que, la televisión y las plataformas *streaming* son instrumentos que sirven para entretener y mostrar historias con temas de actualidad. Sin embargo, las narcoseries muestran la frivolidad del narcotráfico, al basarse en personajes que despierten curiosidad en los telespectadores e inciten a expresiones culturales conforme al nivel social y educativo.³⁰³

Por lo anterior, hablar de narcoseries resulta polémico. Por un lado, algunos autores refieren que su influencia es mínima, ya que únicamente es programación de entretenimiento. Mientras que otros, aseguran que su contenido puede generar un impacto social. Respecto a la opinión del actor Marco de la O, quien diera vida al personaje del narcotraficante mexicano, Joaquín Guzmán Loera en la serie *El Chapo*, defiende y asume una postura sobre las narcoseries y el legado en la sociedad:

Ese es un problema más social, nosotros tenemos un problema de educación en Latinoamérica —no nada más en México—, se llama invertir en educación para que esto no pase. En Inglaterra la gente ve telenovelas, pero sabe que son telenovelas y que son un distractor; el problema de México y Latinoamérica es que se crean las telenovelas para ser aspiracionales y cuando un programa de televisión se vuelve aspiracional es por falta de educación de la sociedad, entonces necesitamos invertir en educación y en cultura, y no reducir presupuestos”, dijo el actor a el periódico *El Universal*.³⁰⁴

Si bien es cierto que las narcoseries fungen como herramientas visuales de entretenimiento en la sociedad, también han sido encasilladas como una influencia negativa con repercusiones evidentes. Poniendo en debate la manera en que son interpretadas y la influencia que ejercen en el público televidente, ya sea por el interés en el tema o por los niveles de instrucción de los receptores. Para corroborar lo anterior, en las siguientes gráficas se analiza la perspectiva de la población objetivo encuestada, con respecto a los procesos de asimilación de las narcoseries.

303 Conforme a la encuesta realizada, el 89 % de las mujeres infiere que las personas con escolaridad precaria son quienes se encuentran expuestas a la influencia de la narcocultura. Mientras que un 84 % alude que en la clase media se encuentran los principales receptores de los contenidos de las narcoseries y todo lo relacionado al mundo del narcotráfico.

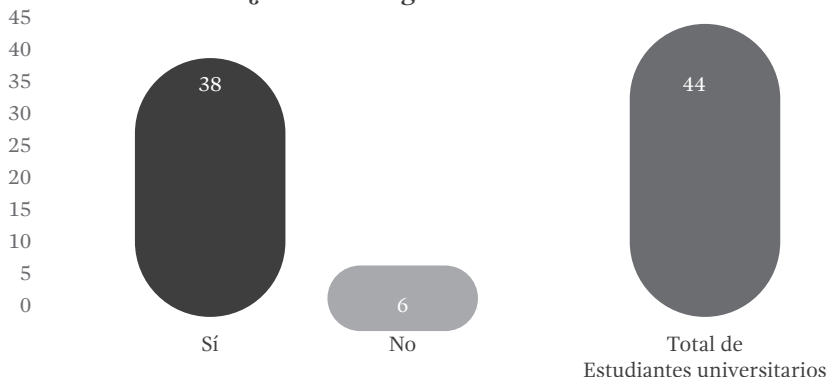
304 Janet Mérida, “Narcoseries no son el problema: Marco de la O”, *Periódico Noticias de Querétaro México*, 2020.

<https://noticiasdequeretaro.com.mx/2020/02/03/narcoseries-no-son-el-problema-m-de-la-o/>

De acuerdo a la muestra realizada, en la gráfica 1 se aprecia que el 86 % asume “haber visto una narcoserie”. Mientras que un 14 % “desconoce” y demuestra “poco” o “nulo” interés en esos contenidos. Resumiendo, la mayoría del segmento de investigación, identifica las narcoseries y reconoce su influencia en la memoria colectiva.

En tanto, en la gráfica 2 se observa que el 57 % de las estudiantes alguna vez han visto una narcoserie simplemente por “curiosidad”, seguido del 25 % que expresa haberlo hecho “por recomendación de alguna persona” y un 9 % indica que debido a la multiplicidad de materias que llevan en la carga académica del programa de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana, “han escuchado sobre narcoseries” y de acuerdo a sus respuestas, “muestran interés por conocer el impacto que tienen en la sociedad.”³⁰⁵ Por consiguiente, de acuerdo a lo analizado en las encuestas, el narcotráfico al ser un fenómeno social y un tema en boga, que facilita para que las narcoseries con frecuencia puedan despertar curiosidad.³⁰⁶

Gráfica 1. ¿Has visto alguna vez una narcoserie?

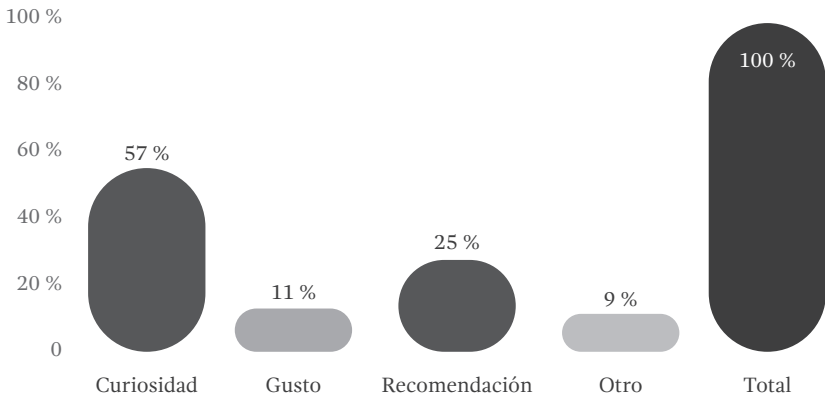


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

305 Con base en las respuestas explícitas de las estudiantes universitarias, manifiestan que, debido a la licenciatura que cursan, es un compromiso y un deber como estudiantes, conocer lo que la sociedad acostumbra ver en televisión, para evaluar el impacto socio-cultural que tiene y, de este modo, tener los diferentes factores que conducen a una sociedad a la violencia.

306 Con base en el reportaje del periodista Christian Marín, *El Fenómeno de las Narcoseries en la Sociedad Mexicana* escribe que el narcotráfico en México es un tema que ha ido abriéndose paso a lo largo de las últimas décadas. Actualmente representa uno de los mayores problemas a los que se enfrenta el gobierno y la sociedad de este país. Al ser un problema social, es imposible que las personas no desarrollen cierta curiosidad por conocer más sobre lo que aqueja a México, así que se informan sobre el tema a través de noticieros, escritos e incluso a través de programas que hacen referencia a los narcotraficantes y su estilo de vida. La televisión en México tiene una gran influencia en la toma de decisiones de sus habitantes, cada uno de ellos puede llegar a interpretar los contenidos transmitidos de distinta manera, no todos tenemos la misma forma de concebir la información mostrada. Ignacio Cabrera, “Las narcoseries y la imagen de México, *Periódico El Heraldo de México*, 2019.

Gráfica 2. ¿Por qué has visto narcoseries?



Fuente: Elaboración propia según la encuesta hecha a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

Aunado a lo anteriormente enunciado, los medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales, también contribuyen a fomentar la curiosidad social a partir de las notas rojas. Su repetida difusión posibilita que el tema esté presente en el contexto social y se divulgue con facilidad a través de los transmisores de opinión.

En la gráfica 3 se observa que el 45 % de las estudiantes aducen e identifican que las narcoseries están presentes en la programación habitual, seguido de un 41 % que alude a *El Señor de los Cielos*, como una de las series de mayor difusión dentro de la televisión abierta y de paga y un 14 % infiere que *La reina del Sur* es una de las series más conocidas.³⁰⁷ No obstante, relacionan abiertamente al personaje de *Aurelio Casillas*, interpretado por el actor Rafael Amaya, como uno de los más sobresalientes en la pantalla chica, quien en ocasiones puede mostrarse como un personaje que inspira a seguidores, ya sea por su hipersexualidad, el manejo desmesurado de un prototipo de hombre fuerte y gallardo, o con tintes de heroísmo³⁰⁸ al apoyar a los segmentos vulnerables. Al respecto, en una entrevista otorgada por el actor, menciona:

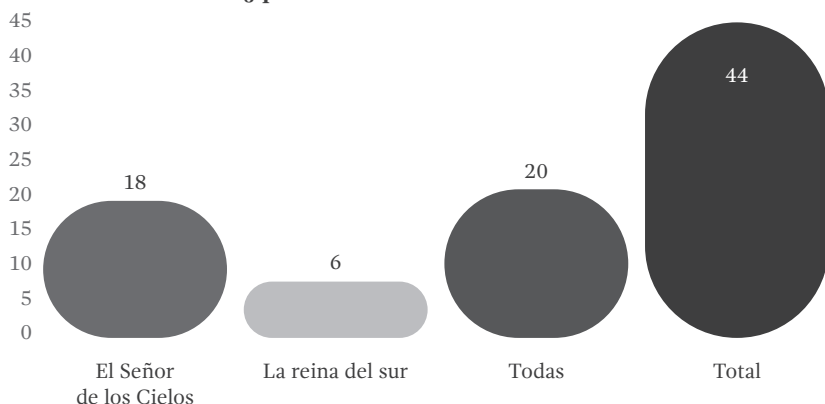
Estamos haciendo bien las cosas. Es un halago para mí seguir haciendo este personaje. Hemos conseguido la aceptación de la audiencia, después que a la primera

307 “En términos de televisión para Latinoamérica, las series más fuertes son ‘El Señor de los Cielos’ y ‘La Reina del Sur’. Abordan mucho el melodrama y eso es algo muy latino. De cierta manera tienen un acercamiento romántico al tema. No creo que estén glorificando a los narcotraficantes. En ellas se ve la vida de estas personas y las tragedias que a veces tienen que enfrentar”, expuso Alejandro Herrera Espinosa, coordinador del área de televisión en la Universidad Iberoamericana. Olvera, Dulce, “Los narcos matan, pero su versión estilizada deja dinero a la TV de EU”, *Revista digital, Sin Embargo*, México, 2016.

308 La figura del héroe, como la del santo, más que mitos, son arquetipos culturales heredados de un pasado remoto en los que la realidad histórica y los embellecimientos de la imaginación se han imbricado inextricablemente. Como tales arquetipos, sirven de ideas-motrices desde el momento en que una sociedad los toma como modelos de conducta. Con todo, en la dialéctica entre las virtudes competitivas, como la valentía y fortaleza. Hugo Francisco Bauza, *El mito del héroe: morfología y semántica de la figura heroica*, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2006, p. IX.

temporada nadie le tenía fe e incluso existía miedo de que los *ratings* fueran malos, pero afortunadamente fueron buenos y seguimos adelante con esto, afirmó. Es tal el éxito de Aurelio Casillas, que ya se lanzó una línea de camisas y sombreros basados en el personaje: Están hechas por artesanos mexicanos de León, Guanajuato. En los sombreros está mi firma y hacemos pasarelas y próximamente lanzaremos la edición para niños. Queremos aprovechar todos los proyectos que puedan salir a raíz de este *boom* llamado *El Señor de los cielos*, añadió.³⁰⁹

Gráfica 3. Al escuchar el término narcoserie, ¿qué título viene a tu mente?



Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

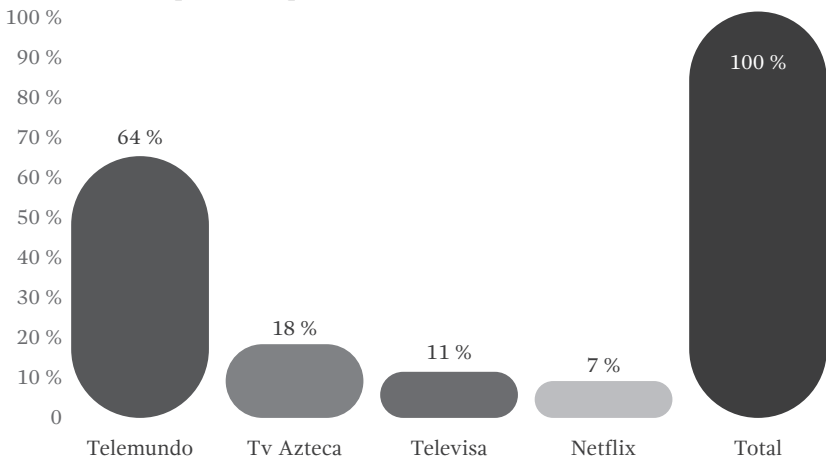
En la gráfica 4 se muestra que el 64 % de las estudiantes expresa que, *Telemundo* es la principal televisora latina que se encarga de la producción de telenovelas o series con temas alusivos a la realidad, principalmente sobre el narcotráfico de la región. Por su parte, las cadenas nacionales de México, *Tv Azteca* y *Televisa*,³¹⁰ reúnen un

309 "Actor Rafael Amaya de Telemundo: El Señor de los cielos me abrió las puertas para lanzar una línea de ropa basada en Aurelio Casillas", *Revista Produ*, México, 2016.

310 Las cifras de audiencia no logran convencer a las grandes televisiones mexicanas de abrir sus mejores horarios a este tipo de contenidos. "Las telenovelas son tan poderosas en términos ideológicos, culturales y económicos que reciben mucha vigilancia y son sometidas a varios filtros. Esto hace imposible que estos programas avancen", asegura Cueva. El crítico cree que aún falta tiempo para ver a un capo protagonizar las telenovelas del Canal 2 de Televisa o del Canal 13 de Televisión Azteca. "Serían un cañonazo de audiencia, pero corporativamente tendrían implicaciones. Dejarían de recibir beneficios de las autoridades o publicidad". Arrinconadas por la doble moral, las televisiones mexicanas han creado una paradoja. Se niegan a ceder los principales espacios de sus telenovelas a este tipo de contenidos, pero estos les generan utilidades a través de sus sistemas de televisión de paga y canales secundarios. "Tratan de detenerlos y ocultarlos", cuenta Cristian González, el rey del video home. Sin embargo, es común toparse con varias de sus películas en la parrilla televisiva. "Univisión [socio de Televisa en Estados Unidos] no deja de transmitir El gatillero de la mafia". Luis Pablo Beauregard, "¿Por qué no hay narcos en las telenovelas mexicanas?", *Periódico El País versión México*, 2015.

29 % de opiniones mezcladas respecto a la transmisión de contenido tocante al narcotráfico. Mientras que las plataformas *streaming* como Netflix, de acuerdo a las entrevistadas, cuenta con un 7 % de participación en el mercado de la transmisión y producción de narcoseries. Destacando que posiblemente desconozcan la alianza de *Telemundo* y *Televisa*³¹¹ para la transmisión de contenidos. Sin embargo, de las televisoras mencionadas e identificadas por la población objetivo, *Telemundo* es la que más contribuye no solo a la transmisión de narcoseries, sino a la realización de reportajes sobre las consecuencias del narcotráfico y la socialización de valores en la sociedad.

Gráfica 4. ¿Qué televidora consideras que es la que más transmite narcoseries?



Fuente: Elaboración propia según la encuesta hecha a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

Estereotipos culturales de la narcocultura

El narcotráfico al constituirse como un fenómeno social y estar presente desde hace varias décadas en la historia de México, muestra que sus expresiones culturales han pasado a formar parte de la cultura popular mexicana, ya que consigue arraigo por

³¹¹ Las cadenas productoras latinas se han ido asociando para la retransmisión de contenidos. Asimismo, se asociarán con la firma de televisión en directo para transmitir su serie original "Narcos", inspirada en la historia de Pablo Escobar, líder del cártel de Medellín. De acuerdo con la empresa Nielsen, Telemundo ha ocupado por años el segundo lugar de las cadenas de habla hispana en Estados Unidos, después de Univisión. No obstante, la brecha se ha reducido dramáticamente por la caída de espectadores del canal líder. La teleaudiencia de Telemundo subió de 1.32 millones a 1.43 este año y el grueso de la audiencia hispanohablante de Univisión se ha perdido, ya que se han ido a plataformas digitales, a otras cadenas o ha dejado de ver televisión del todo, cita la agencia Associated Press. Olvera, *op. cit.*

encontrarse cercano a las bases sociales. Por tanto, la masificación de productos por medio de la televisión, a través del lenguaje, arte, música, literatura-cine y religión, ha transgredido la conceptualización común de cultura y sus estereotipos.³¹² El fenómeno de la narcocultura ha logrado en el consumidor la formación de estereotipos culturales y consecuentemente, la modificación de las identidades. Entendiéndose por “estereotipo cultural”, la construcción imaginaria que hace referencia a un grupo de personas que comparten ciertas características ideológicas, religiosas, culturales, entre otras, con cualidades³¹³ que pueden construir una identidad dentro de un segmento social.

En la narcocultura, las narcoseries tienen un rol preponderante. Retran historias de la vida diaria con tintes de ficción que generan en el espectador curiosidad de conocer las vicisitudes de los principales operadores del narcotráfico. En México, en la década 1960 y 1970, se comenzaron a crear películas de bandidos, pistoleros y los comúnmente llamados “*rangers*”, personajes encargados de velar por la seguridad y mostraban valentía frente a los adversarios, siempre dispuestos a todo. Estas historias surgieron como consecuencia de la difusión de uno de los primeros géneros musicales en México que alcanzaron éxito, cuyas historias fueron llevadas a la pantalla grande: el corrido, que narran exaltadamente la vida de hombres mafiosos que lograron convertirse en leyendas vivientes del cine nacional.

Dentro de estas historias destacan los *Hermanos Almada*,³¹⁴ quienes protagonizaron un gran número de producciones. De acuerdo a la revisión bibliográfica, dicho género cinematográfico puede considerarse el antecedente más cercano de lo que ahora se conoce como narcoseries, estas producciones que han logrado posicionarse en el gusto de un público con interés de conocer sobre el narcotráfico.

312 Los estereotipos son una forma de clasificar o encasillar a la gente, de poner una etiqueta a un grupo de personas, a menudo sin conocer ni siquiera a un representante de este grupo. Sin duda, son inexactas o injustas. En la mayoría de los casos se adopta la imagen que nos proporcionan los medios de comunicación. A cada estereotipo se asocia un juicio de valor que está en la selección misma de imágenes y símbolos, entre todos los posibles, para representar al grupo estereotipado. Existen estereotipos de nacionalidades, razas, clases, grupos, sexos, ocupaciones, etcétera. Dimitrinka Nilkleva, *Los estereotipos culturales y la imagen de España en el mundo como parte de la competencia intercultural en español como lengua extranjera*, España: Universidad de Almería, 2012, p. 18.

313 Las generalizaciones se convierten en estereotipos cuando todos los miembros de un grupo cultural son clasificados como si tuviesen las mismas características. Los estereotipos pueden asociarse a cualquier tipo de pertenencia cultural como la nacionalidad, religión, género, raza o edad. Igualmente, los estereotipos pueden ser positivos o negativos, ya que pueden conducir a los prejuicios y a la discriminación intencional o no intencional. *ADF Intercultural Programs, Generalizaciones y Estereotipos*, New York, 2011, p. 2.

314 Este género de cine obtuvo un gran éxito de la mano de los hermanos Almada, quienes empezaron su carrera como actores del género *Western* en los años sesenta. Después de un largo periodo de éxito, este género cinematográfico comenzó a decaer, por lo cotidiano y monótono. Tras casi una década de la ausencia de nuevas historias de los capos en la pantalla grande, llegó la serie que comenzó este gran boom televisivo: “Sin tetas no hay paraíso”, producción colombiana del 2006, que narra la historia de jóvenes adolescentes cansadas de ser pobres y deciden ser las chicas de los narcos, para recibir algunos beneficios monetarios extras. En México, se les conoce como “buchonas”, especialmente en el Norte del país. Víctor Pineda, “Todo sobre el suceso de las narcoseries y por qué llegó para quedarse”, *Revista electrónica Spoiler Time* (2017).

De acuerdo con un estudio sobre el impacto de las narcoseries para la creación de estereotipos, se analiza lo siguiente:

¿Cuál es la primera imagen que viene a nuestra cabeza cuando nos mencionan el término narco en una serie de televisión o película? No es una persona asustada o temerosa, no es alguien mostrando pobreza o caminando con unas sandalias desgastadas, no es más un hombre o mujer perseguidos y estigmatizados, ahora la imagen es normalmente un hombre físicamente atractivo, con dinero, bien vestido, con elegantes autos y lujos a los que pocos tienen acceso. En esas narcoseries, los líderes del crimen organizado han dejado de parecer un peligro para convertirse en aspiraciones de niños y adolescentes.³¹⁵

Es decir, el estereotipo de narcotraficante ha evolucionado. Es distinto a como originalmente se concebía, ataviado en una indumentaria discreta. En la actualidad se muestra a los narcotraficantes con vestimenta a la moda, con accesorios opulentos, autos y mujeres, que en ocasiones pueden resultar atractivos para cierto sector de la sociedad, e incluso recrean lo llamativo del narcomundo.

Dentro del estudio de campo, se consultó a las encuestadas si en algún momento, se habían sentido identificadas con personajes de alguna serie. El 97.7 % de las estudiantes asumieron que nunca habían tenido el deseo de “querer ser como los personajes de las series” y lo asociaron como un “fenómeno banal”. A diferencia del 2.2 % que abiertamente reconoció en algún momento sentirse identificada³¹⁶ con el personaje que interpreta al narcotraficante Joaquín Guzmán Loera, *El Chapo*, como deseo de superación y supervivencia.

Además de lo anterior, las estudiantes infieren que las narcoseries retratan una realidad social de un México y un Morelos lacerante. Un problema cotidiano que ha creado, difundido y masificado ideas y productos propios de ese mundo, causando en los tejidos sociales más bajos la adopción de patrones, no solo de conducta o identidad, sino también la formación de modelos aspiracionales de vida.

Por tanto, la narcocultura se ha apropiado de medios e ideales que facilitan su presencia dentro del imaginario colectivo:

- a. El deseo de mejorar la calidad de vida ante el incremento de la pobreza.
- b. Los medios de comunicación, tales como la televisión y plataformas *streaming* como difusores de series y contenido referente al narcotráfico.
- c. La música, inspirada en las vivencias de los narcotraficantes.
- d. La religión, como una forma de redimir la ilegalidad del narcomundo.
- e. La propagación de ideales de belleza recurriendo a cirugías estéticas.

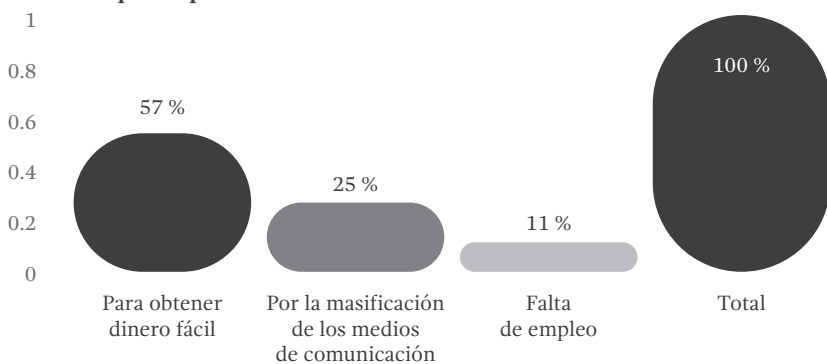
315 Simón Vargas, “Estereotipos creados por las narcoseries”, *Revista Digital Eje Central* (2017).

316 En este sentido, las narcotelenovelas —“Los Capos”, “El cártel de los Sapos” y “La Reina del Sur”, junto con el ejemplo ya señalado de “El Señor de los Cielos”— son muestra clara de la difusión de los modelos, patrones, acciones, actitudes y formas de vida de los narcotraficantes. De esta manera, al reconocer el impacto que el narcotráfico tiene en expresiones culturales, a la par de los efectos que causan los contenidos televisivos en las audiencias, es posible sustentar que la difusión en televisión de contenidos referentes al narco, contribuyen significativamente a la replicación de modelos en algunos sectores de televidentes. Arnoldo Delgadillo Grajeda, “Televisión y narcocultura. Cuando los narcos se ponen de moda”, *Revista Interpretextos* (2017), p. 93.

Por lo anteriormente analizado, el narcotráfico y su entramado cultural se encuentran presentes en el contexto social. De acuerdo al estudio de campo, niños y jóvenes³¹⁷ son los principales imitadores de patrones culturales como consecuencia de la transmisión de series. En la gráfica 5 se muestra que el 57 % de las estudiantes perciben que las narcoserias “cautivan” por la obtención de dinero fácil y rápido, además, las condiciones precarias de vida imposibilitan el acceso a un trabajo estable dentro de la legalidad.

Por otra parte, un 25 % de las estudiantes considera que los medios de comunicación son un factor de influencia que puede generar “curiosidad” para involucrarse en el negocio del narco; comparado a un 18 % que sugiere que la falta de oportunidades laborales permite que niños y jóvenes sean vulnerables para encontrar una salida fácil a la pobreza que aqueja sus hogares, al ser reclutados y adiestrados por grupos del crimen organizado. En suma, los deseos de superación³¹⁸ legitiman las diferentes expresiones del narcomundo.

Gráfica 5.
¿Por qué consideras que las narcoserias, inspiren para adentrarse en el mundo del narcotráfico?

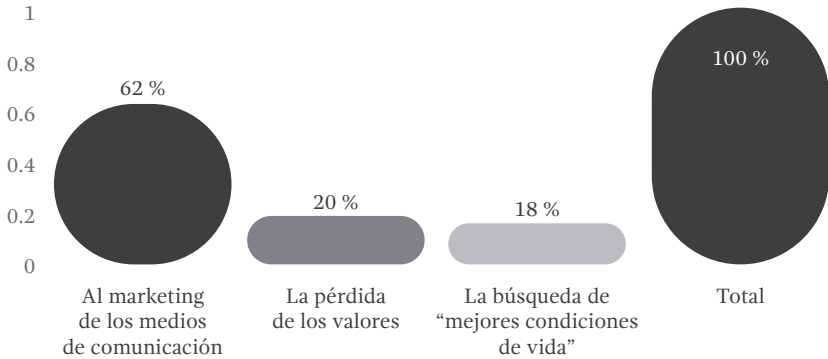


Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

317 La televisión se ha convertido en el medio de comunicación más influyente en el desarrollo de diferentes patrones de comportamiento de las audiencias. Esta es una sociedad violenta y los niños son víctimas directas de esto. Con este panorama no se puede descartar el riesgo que representa el manejo inadecuado de los contenidos presentados a los niños y jóvenes en los medios de comunicación. Arnoldo, *op cit.*, p. 93.

318 Un aspecto constante en la caracterización de la narcocultura son las aspiraciones y deseos que puede generar. Los elementos simbólicos contenidos en ella, crean representaciones e imaginarios sociales sobre el tráfico de drogas, llegan a configurar un mundo de vida con estilos, valores y patrones de comportamiento propios y seducen a una gran cantidad de personas al convertirse en anhelos que van desde el consumo y apropiación de los contenidos simbólicos, hasta la incorporación en actividades del narcotráfico. América Becerra, "Investigación documental sobre la narcocultura como objeto de estudio en México", *Revista Culturales* 6 (2018).

Gráfica 6. ¿A qué atribuyes la influencia de las series en el fenómeno de la narcocultura?



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a Mujeres Universitarias de la UAEM, 2019.

Otra característica de la narcocultura es la difusión y popularización de los narcocorridos, no son más que uzla información adquirida a través de las estudiantes, se consultó su opinión sobre las bandas musicales que difunden narcocorridos. El 75 % considera que los narcocorridos deben ser regulados,³¹⁹ pues el contenido altisonante en la composición de las letras puede incitar a la proliferación y normalización de la violencia.

Las expresiones de la narcocultura también han llegado a la religión.³²⁰ Conforme a documentación revisada de notas periodísticas sobre la relación del narcotráfico con la comunidad eclesíástica, se ha encontrado evidencia que la Iglesia católica ha

319 Quienes escuchan esta música no necesariamente son narcos o drogadictos, pero en general se trata "de una población juvenil que no encuentra un espacio en la sociedad"; encuentran un modo de protestar de manera pacífica. En sí, "el corrido no provoca la violencia", sino que es un reflejo de la coyuntura social: es un síntoma y no la causa. En respuesta, los gobiernos estatales han tomado medidas como sanciones a quienes los escuchan y prohibiciones de transmitirlos en radios o de presentarlos en espectáculos. Pero esto genera aún más interés y no es difícil encontrar listas de reproducción en Spotify o clips en YouTube. "El 'narcocorrido': la banda sonora de un México feudal en pleno siglo XXI", *Revista digital Sputnik News* (2018).

320 Con base a la muestra de campo, se consultó sobre el papel que desarrollan los preceptos religiosos dentro del narcomundo, el 77 % considera que la Iglesia se beneficia de las dádivas de los narcotraficantes, y se justifica en acciones de caridad. Además, que los narcotraficantes a pesar de estar inmiscuidos en la ilegalidad del negocio de las drogas, gozan de una profunda fe católica y creen en santos protectores como san Judas Tadeo, la santa Muerte o Jesús Malverde con quienes suelen identificarse y encomendarse ante los posibles incidentes. Elaboración propia a partir de encuesta a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

tenido relación con los hombres del narcotráfico,³²¹ aunque abiertamente su participación activa no tiene comprobación.³²²

A partir de la evidencia recabada, a la Iglesia se la ha asociado con el narcotráfico en las conmemoraciones litúrgicas celebradas entre los sectores del narco. Además infiere que aceptan donaciones con el objetivo de redimir la ilegalidad del narcotráfico. Conjuntamente se ha incrementado el culto³²³ a San Judas Tadeo, la Santa Muerte y Jesús Malverde, quienes en su mayoría gozan de cultos clandestinos.

Un último aspecto de la narcocultura, está relacionado con la belleza física. Se sabe que el mundo del narcotráfico ha impactado principalmente a las mujeres, quienes con el propósito de ascender a una mejor vida, acceden a involucrarse con hombres poderosos del narcotráfico. Algunos narcotraficantes patrocinan cirugías estéticas para sus “protegidas”, con el propósito de conseguir que éstas alcancen patrones de belleza específicos, sin embargo, el aspecto de las cirugías, no afecta únicamente a las mujeres, los hombres del narco también han recurrido a cirugías con el propósito de modificar su fisonomía³²⁴ y llevar una vida tranquila lejos de la justicia.

321 Las donaciones de los carteles a la Iglesia no son un tema nuevo en México. En la década de 1990, el cártel de los hermanos Arellano Félix (también conocidos como el cartel de Tijuana), fueron acusados de donar montos ingentes de dinero al entonces obispo de Tijuana, Emilio Berlie, quien consiguió que los hermanos tuvieran una entrevista privada con el nuncio apostólico mexicano, Jerónimo Prigione. Este incidente y otros reportados recientemente por los medios resaltan la creciente preocupación sobre el flujo de ganancias provenientes del tráfico de drogas en México hacia instituciones religiosas para pagar por la construcción de nuevos edificios e incluso programas de caridad. Es una presunta práctica que pocos funcionarios del gobierno o la iglesia están dispuestos a admitir o discutir en público. Gustavo Aguirre, “Narcolimosnas: la caridad de los carteles de la droga infecta la Iglesia Católica mexicana”, *Revista digital Borderzine Reporting Across Fronteras* (2013).

322 Los grandes narcotraficantes hacen donaciones y dan limosnas significativas a la Iglesia, por ello, se les ha vinculado con operaciones de lavado de dinero. El escándalo de las narcolimosnas persigue a los religiosos, desde cardenales hasta curas de pueblo. Por citar un ejemplo, el obispo de Aguascalientes admitió que a la Iglesia católica llegan limosnas del narcotráfico, pero se purifican: “No porque el origen del dinero sea malo hay que quemarlo [...] todo dinero puede ser transformado si una persona se puede transformar, cuanto más lo material”. Nora Pérez-Rayón, “Iglesia católica, Estado y narcotráfico. Un desafío hacia el siglo XXI”, *Revista Sociológica* 21, 62 (2006).

323 México se ha convertido en hogar de varios grupos de narcotraficantes que, por medio del simbolismo religioso, han creado un marco de congruencia para la propagación de la violencia. Algunos usos de estos símbolos se encuentran muy bien relatados para Colombia en “La virgen de los sicarios”, de Fernando Vallejo, entre otras cosas con los escapularios que los asesinos utilizan en devoción a la Virgen Auxiliadora; y en México con las canciones compuestas para figuras santas como Jesús Malverde en el norte de México o los tatuajes de la santa Muerte y la aparición de nuevas organizaciones con tintes místicos como los Caballeros Templarios. La necesidad del narcotráfico por cruzar la mercancía por las fronteras ha llevado a la creación de impresionantes obras de ingeniería y al uso de tecnologías modernas. Ana Lucia Guerrero, “La generación de identidad del simbolismo religioso del narcotráfico”, *Revista Nexos* (2016).

324 Dos casos que han quedado en supuestos: el narcotraficante mexicano Amado Carillo —El señor de los cielos—, que se presume recurrió a una cirugía plástica para cambiar de identidad y Juan José de Jesús Esparragoza Moreno —El azul—. Ambos aparentemente, fallecidos. Jorge Aquino Ruiz, *Narcocultura: Influencia y formación de estereotipos culturales transmitidos por la televisión y plataformas streaming entre los jóvenes morelenses (2012-2018)*, [Tesis de Maestría Ciencias Políticas y Sociales, Colegio de Morelos, 2020].

La igualdad de género y la búsqueda de la libertad femenina como consecuencia de las narcoseries

En las narcoseries es común ver hombres protagonizando vicisitudes propias de los cabecillas del narcotráfico. Desde las primeras producciones basadas en la temática bandolera, criminal y del mundo narco, se crearon personajes machistas, fuertes, bravíos, mujeriegos, etcétera, dejando de lado el rol de la mujer, quien generalmente se muestra sumisa, compasiva, dispuesta a ocupar un papel secundario y obediente. Sin embargo, en las series actuales, los roles de la mujer se han modificado,³²⁵ al defender su presencia ante un modelo de patriarcado, en las que posiblemente fueron objetos de deseo.

En las narcoseries se muestran mujeres airoas, fútiles, dispuestas a sobresalir y formar parte activa dentro de la ilegalidad de las drogas. Los personajes retratados en estas historias han propiciado que algunas mujeres se identifiquen con ciertas conductas reflejadas dentro de la trama, pues es común que se muestren personajes suntuosos, estereotipados en la belleza, uso de indumentaria que ostenta marcas de lujo, maquillaje perfecto, entre otras cualidades, que permiten ser cortejadas por líderes del narcotráfico, ya sea por sus atributos o como piezas fundamentales para formar parte del negocio o simplemente por valentía, gusto por las armas y rodearse de hombres "poderosos". Conforme a la recopilación de material de investigación, se encontró un documental de la cadena televisiva *Univisión*, sobre la participación de las mujeres en el narcomundo, titulado *Las buchonas*. En él se retratan las experiencias femeninas en el narcotráfico, no solo como atractivo visual, sino como parte de la toma de decisiones dentro del negocio, que se dedican principalmente a las drogas, armas, lavado de dinero, sicariato y narcomenudeo.³²⁶

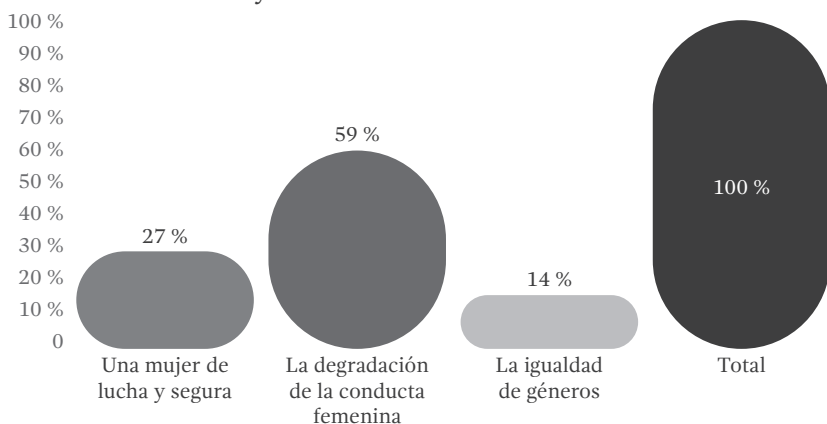
En relación a esta temática, con respecto a las universitarias analizadas, se les cuestionó sobre el *status* social de la mujer como resultado de la transmisión de narcoseries, y su consecuente impacto. En la gráfica 7 es posible observar los resultados de dichas opiniones. En este sentido, los segmentos de análisis infieren que la mujer

325 Mientras las primeras narcoseries como "Sin tetas no hay paraíso" y "Las muñecas de la mafia" han caracterizado a sus personajes femeninos como víctimas. La cadena estadounidense Telemundo ha dado un vuelco a esta imagen incluyendo a protagonistas líderes del narcotráfico. Aparentemente, ello provoca una inversión en los roles de género, puesto que las mujeres se convierten en agente activo en un mundo patriarcal. Sin embargo, estas protagonistas se definen mediante elementos estereotípicamente femeninos, tales como la bondad, el sacrificio y la maternidad, que se concreta de manera literal y metafórica en dos narcoseries analizadas: "La Reina del Sur" y "Camelia, la texana". No obstante, el verdadero acto subversivo de estos personajes -para deslindarse de los prototipos de género- es su capacidad de analizar y decidir. Ellas, lejos de considerarse víctimas de sus circunstancias, asumen su responsabilidad por la vida que han escogido y por la violencia con que actúan. Ainhoa Vásquez, "Narcoseries: machos sensibles y mujeres poderosas", Proyecto de investigación Fondecyt.

326 Entrevista a una buchona que hace uso de su belleza para seducir a los narcotraficantes, que se ven sucumbidas por las tentaciones del narco. Es un peligro meterse con un buchón, es caminar entre una línea muy fina entre el narco y la muerte. María Elena Salinas, "Las Tentaciones del narco", *Noticiero Aquí y ahora*, Univisión, 2016.

ha ganado espacios como consecuencia del empoderamiento³²⁷ en las narcoseries,³²⁸ al fungir los personajes como un modelo aspiracional. Sin embargo, el 59 % de las estudiantes menciona que dicho empoderamiento únicamente ha causado la degradación de la conducta femenina, pues, en ocasiones, la mujer puede mostrarse rebelde al tratar de reivindicar sus derechos. Mientras que el 27 %, considera que en la actualidad se habla de una mujer de lucha, segura de sí misma y capaz de sobresalir. A diferencia de un 14 %, que infiere que la igualdad de géneros ha impactado como consecuencia del consumo de narcoseries.

Gráfica 7. ¿Cuáles consideras que son los cambios que ha sufrido el rol femenino a partir de la transmisión y consumo de narcoseries?



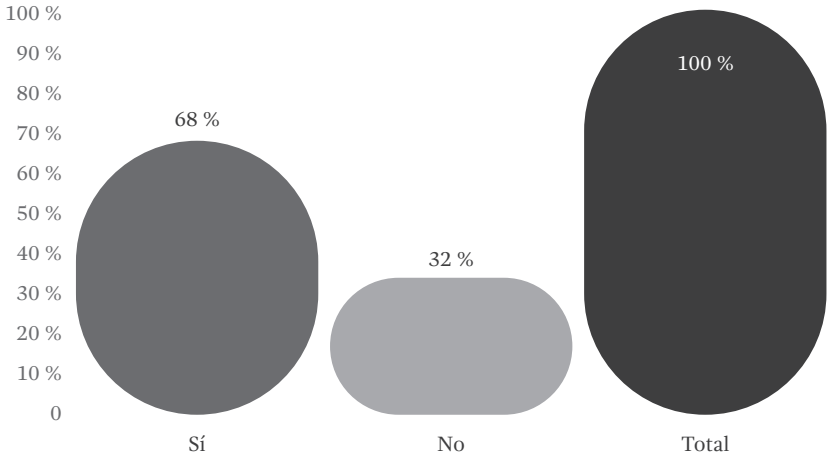
Fuente: Elaboración propia según la encuesta hecha a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

327 El empoderamiento de la mujer se define como el proceso por el cual las mujeres adquieren un mayor dominio y control sobre su propia vida, las circunstancias que la rodean y los elementos que forman parte de ella. Es decir, poseen poder sobre su cuerpo (deciden como vestirse, como caminar, embarazarse o no, realizarse un tatuaje o no) y su entorno (por ejemplo, la forma en que participan en su núcleo familiar, en las comunidades o en el contexto laboral). Para esto, se hace necesario que cada una de las mujeres ejerzan sus roles desde la autonomía, posean influencia en el proceso de toma de decisiones, puedan opinar, votar y ejecutar acciones sin ser vetadas o invisibilizadas. Linda Cruz, "¿Qué es el empoderamiento de la mujer y cómo se genera?", *Revista digital Liferder.com*, (s.a.).

328 Conforme a una investigación monográfica realizada por Ainhoa Vásquez, académica de la UNAM, sobre los roles de género dentro de las narcoseries, manifiesta: "Las mujeres de las narcoseries no son víctimas del narcotráfico, ni víctimas del amor, son fuertes decididas, empoderadas, actúan por sí mismas: hablan, gritan, se relacionan con hombres, practican la sororidad y no se dejan vencer. Subvierten los estereotipos tradicionales de mujeres en el narco: ninguna es trofeo, todas son inteligentes, astutas y pieza fundamental en el engranaje criminal. Así, aunque otros intenten circunscribirlas al territorio de la feminidad clásica y desvalida, aunque las califiquen de reinas o muñecas y las infantilicen, las protagonistas de las narcoseries recovan esta comprensión machista, asumiendo las consecuencias de sus actos reconociendo que son ellas mismas las únicas capaces de construir y reconstruir su destino".

En la gráfica 8, el 68 % de las estudiantes considera que las narcoserías han logrado el empoderamiento de la mujer. Respecto al 32 % que infiere que la mujer sigue teniendo el mismo *status* respecto al hombre. Ambas contradicciones de las encuestadas demuestran una confusión entre la emancipación femenina y la degradación.

Gráfica 8. ¿Consideras que las narcoserías han dado empoderamiento a la mujer?



Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

Legado de la narcocultura

La narcocultura como fenómeno social ha producido una estela de expresiones que forman parte de la cultura popular mexicana. Conforme al trabajo de campo, se indagó sobre la identificación de los sectores vulnerables al narcotráfico y sus expresiones culturales. Las encuestadas reportaron —como se mencionó con anterioridad— que niños y jóvenes³²⁹ son los más propensos a la adopción de patrones de conducta transmitidos por las narcoserías.

De acuerdo a la opinión de las encuestadas, relacionan el término de narcocultura como una forma de vida con presencia en la parte norte de México, específicamente

329 De manera indiscriminada, niños, jóvenes y adultos consumen estos productos, las personas logran idealizar a estos personajes y qué tanto de culpa poseen las cadenas televisivas, lo cierto en todo esto es que no solo las narcoserías son las culpables de la ola de violencia ni que cada vez más sea fácil admirar y querer repetir este tipo de comportamiento por parte de quienes lo consumen. Christian Marín, “El fenómeno de las narcoserías en la sociedad mexicana”, *Revista Verso El otro Lado* (2017).

en Sinaloa y el resto de los Estados que conforman “el Triángulo Dorado”;³³⁰ zona fértil para el cultivo de estupefacientes. Sin embargo, ese mundo hostil está sustentado en variables que permiten conocer la adaptación del narcomundo en diferentes áreas. No obstante, la narcocultura ha sobrepasado las barreras socioculturales, al grado que en el escenario internacional³³¹ se presenta a México como nación con una imagen negativa en cuanto a seguridad.

De acuerdo a la opinión de las estudiantes el 100 % expresa que la narcocultura ha trascendido la realidad por la frecuencia de acontecimientos narrados en la televisión y otros medios de comunicación sobre notas violentas que permiten que la sociedad esté consciente de lo que acontece en su entorno y, por tanto, se considere parte de la vida diaria. Esto significa en la opinión del segmento de análisis, que el 66 % considera a la narcocultura una moda,³³² a diferencia del 34 % que infiere que es una “expresión mediocre”, “carente de valores” y “sin significado”.

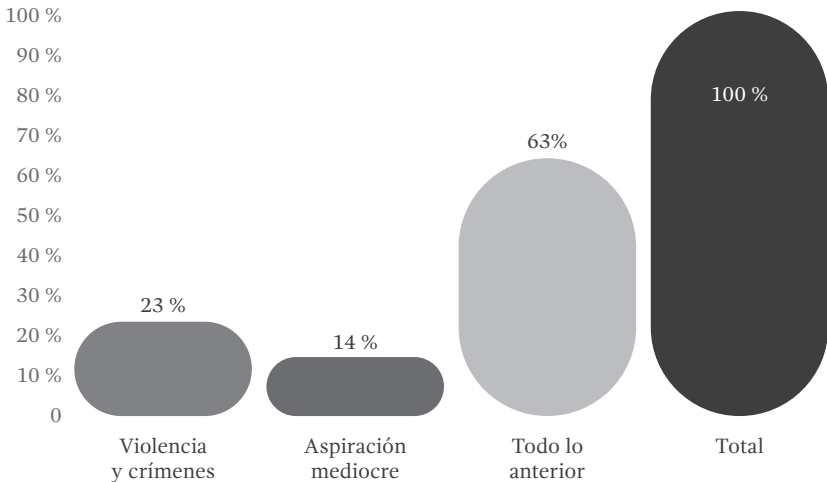
En la gráfica 9, el 66 % de las estudiantes consideran que el legado real que dejan las narcoseries y la narcocultura en el tejido social, es lo relacionado a violencia, crímenes y, en ocasiones, un deseo para salir de la precariedad. Un 23 %, apunta que representa únicamente violencia y crímenes, comparado a un 6 % que infiere que trae como resultado la búsqueda de oportunidades de vida, con una aspiración mediocre de supervivencia, fundamentado en la ilegalidad.

330 El llamado Triángulo Dorado de México, comprendida entre los estados de Chihuahua, Durango, Sinaloa, denominada así a finales de los años 80 por el Cartel de Sinaloa, liderado por El Chapo Guzmán. Es una zona de escasos caminos y de difícil tránsito; los operadores del narcotráfico utilizan esas condiciones para establecer grandes cultivos de marihuana. Estados Unidos comenzó a llamarla la zona del Triángulo Dorado en sus reportes oficiales sobre el narco, a finales de los años 70, ya que era una zona comparada con la región de mayor producción de opio, conformada por Birmania, Laos y Tailandia. “¿Qué es y dónde está el Triángulo Dorado?”, *Revista Capital* (2018).

331 En las últimas décadas, México ha saltado a la fama por una serie de problemas internos de seguridad, detonada por la “guerra” entre el Estado y el crimen organizado o incluso por los enfrentamientos y disputas por territorios entre los mismos grupos dedicados al tráfico de drogas. Por lo anterior, en diversos países se han emitido alertas para evitar visitar México o ciertas zonas del país y, en casos como en Estados Unidos de América, se ha incentivado a tomar medidas de reforzar su seguridad, hacer revisiones exhaustivas a la gente que ingresa desde nuestro país, creando además una serie de prejuicios hacia toda la población de México, señalándonos de que todos somos parte del narcotráfico, que nuestros bienes son derivados del mismo o que en algún punto se relacionan, creando una idea de que en nuestro país lo que destaca es el narcotráfico, al grado de que incluso en revistas de circulación mundial como Forbes incluyan a un narcotraficante mexicano en la lista de las personas con más dinero en el mundo. Oscar Antonio Aguirre, “El impacto de la narcocultura en México”, *Revista digital Grado Cero- Prensa- Un espacio para la discusión de las Ciencias Sociales y Filosofía*, México (2017).

332 Para el investigador y especialista del Colegio de la Frontera Norte, Ernesto Guevara, los jóvenes se están volviendo más imitativos debido a la influencia de la televisión, la música y el aumento de la desintegración familiar. “Se le está dando a la juventud diversos esquemas más imitativos que en ocasiones son muy complicados de erradicar desde la escuela o la familia. En muchas ocasiones, a partir de la música y la ficción televisiva se genera en las jóvenes percepciones de aprobación a lo que nosotros vemos como un crimen, pero muchos de ellos ven una forma de vida”, indicó el experto. Juan Pablo Reyes, “buscan aceptación, fanfarronean con ser narcos por moda”, *Periódico El Excelsior* (2013).

Gráfica 9. Como mujer, ¿qué legado consideras que dejan las narcoseries y la narcocultura?



Fuente: Elaboración propia según encuesta realizada a mujeres universitarias de la UAEM, 2019.

Conclusión

El narcotráfico es un fenómeno internacional, un problema de seguridad nacional y de las instituciones encargadas de velar por la integridad de la población. Cotidianamente se combate al narcotráfico, pero en las últimas décadas ha aumentado. Naciones latinoamericanas como Brasil, Perú, Colombia y México, representan un foco rojo, son constantemente vigilados por EE.UU., uno de los países consumidores de droga, que a través de un puritanismo patriótico traza estrategias que permitan socavar con este problema, al tiempo que presiona a las naciones para subyugarlas a sus intereses.

En el estado de Morelos, el problema del narcotráfico es latente. La ubicación estratégica para el consumo y distribución de narcóticos ha facilitado que se concentren grupos del crimen organizado, con el propósito de controlar el mercado. México ha propugnado desde el gobierno del expresidente Felipe Calderón (2006-2012), definir políticas encaminadas a contrarrestar esta situación. Políticas de seguridad, que han sido retomadas por los gobiernos estatales a fin de emular un modelo común de combate.

Sin embargo, el asunto del narcotráfico no reside únicamente en factores políticos y económicos, también coexiste en la estructura social desde hace dos décadas. Posiblemente por la cotidianidad de las noticias relacionadas al narcotráfico, aunado a las denominadas narcoseries que comúnmente son difundidas por la televisión o plataformas de *streaming* y están al alcance de distintos sectores sociales. Por ello, la

asimilación de material con contenido violento puede ser adoptado principalmente por niños y jóvenes e individuos de escolaridad precaria.

Existe una cantidad de estudios sobre la narcocultura, principalmente producidos por la prensa, caracterizados por la ausencia de metodología para su análisis. Es por ello que en esta investigación se acogió el método cuantitativo, mediante cuestionarios realizados a un grupo de cuarenta y cuatro mujeres estudiantes de la UAEM, Campus Cuernavaca, quienes fungen como muestra representativa, con el propósito de conocer la perspectiva que se tiene de la narcocultura dentro del imaginario colectivo femenino morelense.

Las narcoseries recrean escenarios con tintes de realidad y ficción, con el objetivo de ser un referente que muestre la analogía de vida de los personajes inmiscuidos en el mundo del narcotráfico. El principal hallazgo de esta investigación destaca que las narcoseries se presentan como una manifestación cultural, es decir, un reflejo de la realidad dominante del México actual. Son creaciones antagónicas a los tiempos y espacios que imperan en México, pues, muestran protagonistas con características distintas (atractivos, hipersexuales, principalmente), y en algunos casos, sustentados en la atrocidad de sus crímenes, trayendo como consecuencia una dialéctica sobre la situación e impacto que generan este tipo de producciones, como resultado de una asimilación cultural.

En conclusión, el narcotráfico como actividad comercial genera infinidad de ganancias, sin embargo, deja una estela de problemáticas sociales, que favorecen la modificación de valores, por los constantes cambios dentro de los procesos de socialización; además de una asimilación cultural, por parte de un segmento social cimentada en la adopción de estereotipos propios de la narcocultura. Conjuntamente a lo anterior, se concluye que la narcocultura es una expresión cultural, resultado de una moda.

Bibliografía


- ADF. *Intercultural Programs, Generalizaciones y Estereotipos*. New York, 2011.
- Aguirre, Gustavo. "Narcotimosnas –la caridad de los carteles de la droga infecta la Iglesia Católica mexicana". *Revista digital Borderzine Reporting Across Fronteras*. México, 2013. <https://borderzine.com/2013/01/narcotimosnas-%E2%80%93la-caridad-de-los-carteles-de-la-droga-infecta-la-iglesia-catolica-mexicana/>
- Aquino, Jorge. *Narcocultura: Influencia y formación de estereotipos culturales transmitidos por la televisión y plataformas streaming entre los jóvenes morelenses (2012-2018)*. México: Colegio de Morelos, 2020.
- Bauza, Hugo Francisco. *El mito del héroe: morfología y semántica de la figura heroica*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Beauregard, Luis Pablo. "¿Por qué no hay narcos en las telenovelas mexicanas?". *Periódico El País* (2015). https://elpais.com/cultura/2015/11/13/actualidad/1447377644_136768.html
- Becerra, América. "Investigación documental sobre la narcocultura como objeto de estudio en México", *Revista Culturales* 6 (2018).
- Cabrera, Ignacio. "Las narcoseries y la imagen de México", *Periódico El Heraldo de México*, 2019. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/las-narcoseries-y-la-imagen-de-mexico/>
- Castillo, Fernando. "Estados Unidos reconoce por primera vez ser el mayor consumidor de drogas en el mundo". *Revista electrónica CC News* (2018).
- Cruz, Linda. "¿Qué es el empoderamiento de la mujer y cómo se genera?" *Revista digital. Lifeder.com*
- Delgadillo Grajeda, Arnoldo. "Televisión y narcocultura. Cuando los narcos se ponen de moda". *Revista Interpretextos*. México: Universidad de Colima, 2017.
- Escario Gómez, Juan. "Narcotráfico. La Pandemia de América Latina". *Revista Electrónica Academia Play* (2018).
- Guerrero, Ana Lucia. "La generación de identidad del simbolismo religioso del narcotráfico". *Revista Nexos* (2016).
- Macleod, Morna. *Violencias graves en Morelos. Una mirada sociocultural*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, 2016.
- Marín, Christian. "El fenómeno de las narcoseries en la sociedad mexicana". *Revista Reverso El otro Lado* (2017).
- Mérida, Janet. "Narcoseries no son el problema: Marco de la O". *Periódico Noticias de Querétaro México* (2020). <https://noticiasdequeretaro.com.mx/2020/02/03/narcoseries-no-son-el-problema-m-de-la-o/>
- Morelos, Rubicelia. "Con Graco Ramírez aumentaron 212 % los secuestros en Morelos". *Periódico La Jornada* (2018).
- Nilkvea, Dimitrinka. "Los estereotipos culturales y la imagen de España en el mundo como parte de la competencia intercultural en español como lengua extranjera". España: Universidad de Almería, 2012.

- Olvera, Dulce. "Los narcos matan, pero su versión estilizada deja dinero a la TV de EE.UU.". *Revista digital Sin Embargo* (2016). <https://www.sinembargo.mx/20-05-2016/16661952>
- Pérez-Rayón, Nora. "Iglesia católica, Estado y narcotráfico. Un desafío hacia el siglo XXI". *UNAM Revista Sociológica* 21, 62 (2006).
- Programa sectorial de seguridad pública 2019-2024. Comisión Estatal de Seguridad Pública Morelos, México, 2019.
- Reyes, Juan Pablo. "Buscan aceptación, fanfarronean con ser narcos por moda". *Periódico El Excelsior*, 2013.
- Periódico Chicago Tribune en español. "La guerra contra el narco en México, costosa, cara y mortal". *Periódico Chicago Tribune en español*, 2006.
- Periódico Milenio. "A 10 años de la guerra contra el narco: 100 mil muertos y 30 mil desaparecidos". *Periódico Milenio*, 2016.
- Revista Ceprid. "La doble moral de Estados Unidos en su guerra perdida contra el narcotráfico". *Ensayos en Revista CEPRID* (2014).
- Revista Capital. ¿Qué es y dónde está el Triángulo Dorado? *Revista Capital* (2018).
- Revista Digital Proceso. "Morelos el paraíso del narco". *Revista Digital Proceso* (2009).
- Revista Digital Sputnik News. "El "narcocorrido": la banda sonora de un México feudal en pleno siglo xxi". *Revista Digital Sputnik News* (2018). <https://mundo.sputniknews.com/cultura/201804191078033123-mexico-narcocorridos-alterados-musica-narcotrafico/>
- Revista Produ. "Actor Rafael Amaya de Telemundo: El Señor de los cielos me abrió las puertas para lanzar una línea de ropa basada en Aurelio Casillas". *Revista Produ* (2016). <https://www.produ.com/noticias/actor-rafael-amaya-de-telemundo-el-senor-de-los-cielos-me-abrio-las-puertas-para-lanzar>.
- Salinas, María Elena. "Las Tentaciones del narco". *Noticiero Aquí y ahora, Univisión*, 2016.
- Sánchez, Jacob. "Exigen a Cuauhtémoc Blanco frenar ola de violencia en Morelos". *Periódico El Sol de México*, 2019.
- Varela, Itziar. "Los 8 Tipos de Estereotipos y sus Características". *Revista Lifeder.com*.
- Vargas, Simón. "Estereotipos creados por las narcoserías", *Revista Digital Eje Central* (s.f.).
- Vásquez, Ainhoa. "Narcoserías: machos sensibles y mujeres poderosas". *Proyecto de investigación Fondecyt*. México, 2017. https://www.academia.edu/34234423/Narcoserias_mujeres_poderosas_machos_sensibles.

Sistema político morelense: cambios y continuidades
fue arbitrado bajo sistema de pares ciegos
y se editó en El Colegio de Morelos.

Avenida Morelos sur #154, esquina Amates,
colonia Las Palmas, Cuernavaca, Morelos, México.
777 318 0125, 777 318 0126 y 777 318 0127
www.elcolegiodemorelos.edu.mx

Para su formación se usó la familia tipográfica Bitter.
El tiraje de la presente obra fue de 500 ejemplares.

A watercolor illustration of a landscape. In the background, there are two mountain peaks rendered in shades of brown and orange. In the foreground, a small house with a red roof and white walls sits on a patch of green ground. The overall style is soft and painterly.

Este trabajo analiza al sistema político morelense desde una perspectiva rigurosa y académica, que pretende dar al lector elementos históricos abordados desde la ciencia política y sus componentes teóricos como el conflicto y el desarrollo institucional. A lo largo de la lectura encontramos las variables de conflicto y desarrollo institucional que suceden en un Estado.

Esto resulta fundamental porque nos permite comprender que los Estados no son sólo instituciones, población y gobierno, sino también la participación de actores, disputas y procesos de negociación que se componen en un sistema político.