

# Quórum 139 Legislativo

**INTRODUCCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, SUS  
AMENAZAS Y PRINCIPALES ESTRATEGIAS  
DE PROTECCIÓN**

**Alya Ramos Ramos Elorduy**

**EL PANORAMA GLOBAL SOBRE LA EXPLOTACIÓN  
SOSTENIBLE DEL MINERAL DE LITIO Y SU  
APROVECHAMIENTO EN MÉXICO**

**Vicente Said Morales Salgado**

**A CASI UN AÑO DE LA CONFERENCIA DE LAS  
PARTES 2021 (COP26): SEGUIMIENTO Y ALCANCES  
PARLAMENTARIOS**

**Adela Beatriz Santos Domínguez**

**LAS POLICÍAS MUNICIPALES EN MÉXICO FRENTE A LA  
NUEVA REFORMA A LA GUARDIA NACIONAL**

**Israel Palazuelos Covarrubias**

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA  
DESDE EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA**

**Arely Celeste Fonseca Sánchez**

**DESAFÍOS DEL PROGRAMA NACIONAL  
DE VIVIENDA 2021-2024, UN ANÁLISIS  
SUBNACIONAL CON BASE EN EVIDENCIA  
EMPÍRICA**

**Anne Lice Hernández Alba  
Ana Karla Torres Gómez**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS ADULTAS  
MAYORES. UNA MIRADA COMPARATIVA**

**Elena Beatriz Bolio López**

**ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES  
INTERNACIONALES A MÉXICO EN MATERIA  
DE DESAPARICIÓN FORZADA Y SU RELACIÓN  
CON LAS ACTIVIDADES LEGISLATIVAS**

**Yasmín Martínez Carreón**

# Quórum 139 Legislativo

Es una publicación del Centro de Estudios  
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

H. Cámara de Diputados, LXV Legislatura

Septiembre, 2022

## MESA DIRECTIVA

### Presidencia

Dip. Santiago Creel Miranda

### Vicepresidencias

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos  
Dip. Noemí Berenice Luna Ayala  
Dip. Marcela Guerra Castillo

### Secretarías

Dip. Brenda Espinoza López  
Dip. Sarai Núñez Cerón  
Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel  
Dip. María del Carmen Pinete Vargas  
Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal  
Dip. Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz  
Dip. María Macarena Chávez Flores

## JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

### Presidencia

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

### Integrantes

Dip. Jorge Romero Herrera  
Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez  
Dip. Carlos Alberto Puente Salas  
Dip. Alberto Anaya Gutiérrez  
Dip. Jorge Álvarez Máynez  
Dip. Luis Angel Xariel Espinosa Cházaro

### Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

### Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

### Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Juan Carlos Cummings García

## CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Juan Carlos Cervantes Gómez

### Director General

Noé Luis Ortiz

### Director de Estudios de Constitucionalidad

Saúl Pérez Trinidad

### Responsable de la Dirección de Estudios Parlamentarios

Marcial Manuel Cruz Vázquez

### Director de Estudios Jurídicos

Adriana Buenrostro Espinoza

### Responsable de la Dirección de Estudios Legislativos



Foto tomada por: Fernando Espinosa  
de los Monteros

Diseño de portada y formación de la revista  
Adolfo Pável Güemes Campos

Cuidado de la edición  
Noé Luis Ortiz  
Beatriz Rojas Venegas

ISSN: 1870-7270

Reserva de derechos:

04-2019-070116123600-102

## Quórum Legislativo 139

Publicación del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15690, Ciudad de México. Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de las y los autores.



**Q**uórum **139**  
Legislativo



# Índice

---

PRESENTACIÓN	07
INTRODUCCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, SUS AMENAZAS Y PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN <b>ALYA RAMOS RAMOS ELORDUY</b>	11
EL PANORAMA GLOBAL SOBRE LA EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE DEL MINERAL DE LITIO Y SU APROVECHAMIENTO EN MÉXICO <b>VICENTE SAID MORALES SALGADO</b>	49
A CASI UN AÑO DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES 2021 (COP26): SEGUIMIENTO Y ALCANCES PARLAMENTARIOS <b>ADELA BEATRIZ SANTOS DOMÍNGUEZ</b>	93
LAS POLICÍAS MUNICIPALES EN MÉXICO FRENTE A LA NUEVA REFORMA A LA GUARDIA NACIONAL <b>ISRAEL PALAZUELOS COVARRUBIAS</b>	135
ANÁLISIS DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA DESDE EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA <b>ARELY CELESTE FONSECA SÁNCHEZ</b>	179
DESAFÍOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 2021-2024, UN ANÁLISIS SUBNACIONAL CON BASE EN EVIDENCIA EMPÍRICA <b>ANNE LICE HERNÁNDEZ ALBA</b> <b>ANA KARLA TORRES GÓMEZ</b>	223
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS ADULTAS MAYORES. UNA MIRADA COMPARATIVA <b>ELENA BEATRIZ BOLIO LÓPEZ</b>	285

ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A MÉXICO EN  
MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA Y SU RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES  
LEGISLATIVAS

**YASMÍN MARTÍNEZ CARREÓN**

**331**

# Presentación

---

Actualmente, las sociedades del orbe enfrentan retos y cambios mayores, y nuestro país no está exento, lo que implica un involucramiento en esta dinámica, principalmente, en los quehaceres y saberes que influyen en los diversos aspectos del contexto social. Por ello, resulta trascendente llevar a cabo investigaciones de carácter multidisciplinario que expliquen, desde el ámbito académico, diversos fenómenos y aporten elementos para comprender sus implicaciones jurídicas, económicas, políticas y sociales.

En virtud de lo anterior, en este número 139 de la revista *Quórum Legislativo*, nuestras lectoras y lectores tienen en sus manos ocho investigaciones realizadas desde diferentes enfoques, pero aterrizadas en la labor parlamentaria, con las que se pretende dotar de estudios con sustento académico para abordar los temas legislativos actuales.

En este orden de ideas, Alya Ramos Ramos Elorduy en su trabajo denominado *Introducción al medio ambiente, sus amenazas y principales estrategias de protección*, aborda conceptos básicos que dan al lector elementos puntuales para definirlo, así como aquéllos que permiten explicar su deterioro y, en consecuencia, establecer o mejorar los mecanismos que contribuyen de manera efectiva a su protección para lograr un medio ambiente sano.

Por otro lado, Vicente Said Morales Salgado, en su artículo *El panorama global sobre la explotación sostenible del mineral de litio y su aprovechamiento en México*, tomando como base las condiciones tecnológicas, económicas y sociales en las que se explota este mineral en el mundo, ofrece un panorama general que sirve como referente en la toma de decisiones para regular su aprovechamiento sostenible y explotación por parte del Estado mexicano.

Otro tema importante relacionado con el medio ambiente es la investigación de Adela Beatriz Santos Domínguez, *A casi un año de la Conferencia de las Partes 2021 (COP26): seguimiento y alcances parlamentarios*, en la que se muestran los avances legislativos en torno



a cuestiones medioambientales en el marco de los acuerdos tomados en la Conferencia de las Partes (COP26) para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, partiendo de la premisa de que los parlamentos son los encargados de definir los instrumentos legislativos que integran las acciones de protección al medio ambiente.

Israel Palazuelos Covarrubias nos ofrece en *Las policías municipales en México frente a la nueva reforma a la Guardia Nacional*, un diagnóstico sobre el papel de las policías municipales en el contexto actual y las condiciones en las que desempeñan sus funciones, lo que, de continuar, podría tener como consecuencia la intervención de otras corporaciones, como la Guardia Nacional.

Arely Celeste Fonseca Sánchez presenta un *Análisis del programa Sembrando Vida desde el enfoque de política pública*, en el que contextualiza y proporciona elementos que sirven de apoyo para entender su funcionamiento que, en primera instancia, se planteó como estrategia para abatir la pobreza a cargo de la Secretaría de Bienestar, y cuyos principios están establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

La investigación de Anne Lice Hernández Alba y Ana Karla Torres Gómez, titulada *Desafíos del Programa Nacional de Vivienda 2021-2024, un análisis subnacional con base en evidencia empírica*, identifica los atributos del derecho a una vivienda adecuada, y advierte los desafíos y pendientes que tiene nuestro país en el cumplimiento de la política nacional en este rubro.

Por otra parte, Elena Beatriz Bolio López nos presenta el análisis *Políticas públicas para personas adultas mayores. Una mirada comparativa*, en la que las destaca como sujetos valiosos para la sociedad y portadores de derechos; en esta panorámica, sintetiza un marco de referencia internacional sobre los derechos de las personas adultas mayores, en el que observa las tendencias contrastantes entre las políticas públicas en México y Chile, lo que permite vislumbrar las contribuciones de la región latinoamericana a la discusión sobre el tema del envejecimiento.

Finalmente, Yasmín Martínez Carreón en *Análisis de las recomendaciones internacionales a México en materia de desaparición forzada y su relación con las actividades legislativas*, da cuenta de

las causas de esta práctica, abordando el tema de necropolítica, sus antecedentes históricos y su evolución internacional.

Es importante destacar que todas estas reflexiones buscan coadyuvar al quehacer parlamentario de las y los diputados, toda vez que ofrecen datos relevantes para explicar los fenómenos que aquí se tratan. Asimismo, refrendan el compromiso académico del CEDIP para generar investigaciones que contribuyan al ejercicio de la función legislativa y que puedan derivar en iniciativas que beneficien a la sociedad.

**Hugo Christian Rosas de León**

---

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

**Q**uórum **139**  
**Legislativo**

## INTRODUCCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, SUS AMENAZAS Y PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN

### INTRODUCTION TO THE ENVIRONMENT, ITS THREATS AND MAIN PROTECTION STRATEGIES

Alya RAMOS RAMOS ELORDUY<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El objetivo de este trabajo es contribuir al conocimiento sobre conceptos que definen al ambiente, sus amenazas y las estrategias de conservación. Como hipótesis se plantea que la ecología como disciplina científica ha contribuido en la construcción de estos conceptos. A partir del método documental se presentan conceptos básicos en materia ambiental, se señalan los factores que determinan el deterioro y sus principales formas de expresión, así como instrumentos de política ambiental, como las áreas naturales protegidas y otras figuras dispersas en la legislación para la protección de los ecosistemas. Esta investigación puede contribuir a la comprensión de los retos para garantizar el bienestar de las personas, asociados a un medio ambiente sano.

**PALABRAS CLAVE:** Ecología, ecosistemas, biodiversidad, deterioro, áreas naturales protegidas.

**ABSTRACT:** *The goal of this work is to contribute to the knowledge of concepts that define the environment, its threats, and conservation strategies. The proposed hypothesis, is that ecology as a scientific discipline has contributed to the construction of these concepts. Based on the documentary method, basic concepts in ecology matter are presented; the factors that determine the degradation and its main forms of expression are pointed out, as well as environmental policy instruments, such as protected natural areas and other mechanisms for the protection of ecosystems scattered in the legislation. This research can contribute to a better understanding of the challenges to guarantee the wellbeing of people, associated with a healthy environment.*

**KEYWORDS:** *Ecology, ecosystems, biodiversity, deterioration, protected areas.*

---

<sup>1</sup> Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Ciencias.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conceptos básicos dentro de la ecología*. III. *¿Qué es el deterioro y cómo se manifiesta?* IV. *Principales estrategias de protección del medio ambiente en México*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

Una de las grandes preocupaciones que aquejan actualmente a la humanidad es la problemática ambiental.<sup>2</sup> Prueba de esto son los movimientos y manifestaciones de grupos ambientalistas y científicos de todo el mundo,<sup>3</sup> así como los más de cien tratados internacionales relacionados con estos problemas, que incluyen temas como la pérdida de biodiversidad, la desertificación, el agotamiento de la capa de ozono, el cambio climático y el desarrollo sustentable, por mencionar algunos ejemplos.<sup>4</sup>

A pesar de lo anterior, las implicaciones de la crisis ambiental cada vez afectan a la humanidad de manera más directa; por ejemplo, la pérdida de biodiversidad ya tiene implicaciones sobre los cultivos y el surgimiento de nuevas enfermedades, y el cambio climático está teniendo como consecuencia olas de calor, inundaciones y sequías más intensas, por lo que los problemas ambientales ya forman parte de los grandes problemas globales y nacionales.<sup>5</sup> Lo anterior, impone a las y los diputados un mayor reto al momento de legislar, que, si bien han mostrado un alto interés en estos temas, tanto en sus agendas parlamentarias como en las iniciativas presentadas ante el pleno, es recomendable que esto vaya acompañado de una elevada especialización y profesionalización en la materia.

A partir de lo anteriormente expuesto, se vuelve fundamental generar materiales de apoyo dirigidos específicamente a las y los legisladores, ya que en la mayoría de los casos aquellos que se elaboran están hechos

<sup>2</sup> Véase PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *Making Peace with Nature: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies*, (4 de abril de 2022), <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>.

<sup>3</sup> Véase FRIDAYS FOR FUTURE, *Acerca de*, (26 de abril de 2022), <https://fridaysforfuture.org/>; y MEXICANAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO, *Pronunciamento de Mexicanas Frente al Cambio Climático ante la crisis climática*, (22 de abril de 2022), <https://drive.google.com/file/d/1va1lllywg4bz03x7z7u6ly5-7kdlxmbz/view?Usp=sharing>.

<sup>4</sup> Para más detalle véase ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol *et al.*, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2021, pp. 1-5.

<sup>5</sup> Véase PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, *op. cit.*, s. p.

y orientados a especialistas de las disciplinas ambientales o bien, son de apoyo para la educación ambiental, por lo que el lenguaje podría no ser el más adecuado en el ámbito parlamentario. De tal forma que el objetivo de esta investigación es contribuir al conocimiento técnico de las y los legisladores, así como de sus cuerpos de apoyo, de los principales conceptos que definen al medio ambiente, sus amenazas y las principales estrategias de protección. Como hipótesis se plantea que la ecología como disciplina científica ha contribuido en la construcción de estos conceptos.

En el primer apartado de este trabajo se definen algunos conceptos básicos dentro de la ecología que han tomado relevancia en la normativa ambiental; en el segundo, se expone qué es el deterioro y cómo se manifiesta; por último, en el tercero, se esbozan las principales estrategias de protección del medio ambiente. Su construcción se hizo a partir del método documental, en los dos primeros apartados a partir de literatura proveniente de la ecología y en el tercero, a partir de literatura proveniente del derecho ambiental y de los instrumentos de la política ambiental considerados en la legislación ambiental vigente en México.

## II. CONCEPTOS BÁSICOS DENTRO DE LA ECOLOGÍA

La palabra ecología proviene del vocablo griego *oikos* (casa) y *logos* (estudio o tratado) y fue usada por primera vez por Haechel en 1869. Se refiere al estudio científico de las interacciones que determinan la distribución y abundancia entre los organismos y su ambiente. El ambiente de un organismo consiste en todos aquellos factores o fenómenos externos a él que lo influyen, e incluye distintos factores, tanto abióticos, como la humedad, la temperatura, la cantidad de luz, la disponibilidad de agua, así como bióticos, es decir, que dependen de otros organismos, como la presencia de depredadores y las relaciones mutualistas por poner algunos ejemplos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Véase BEGON, Michael *et al.*, *Ecology. From Individuals to Ecosystems*, 4ª edición, Estados Unidos-Reino Unido-Australia, Blackwell Publishing, 2006, p. VIII; y CARABIAS, Julia *et al.*, *Ecología y medio ambiente en el siglo XXI*, México, Pearson Educación, 2009, pp. 2-8.

A partir de que se definió la ecología como tal, y surgieron los primeros estudios científicos al respecto, la disciplina ha pasado por un proceso de maduración y conformación que se puede dividir en tres etapas. En la primera surge el concepto y, de ahí, pasó por una etapa de conformación del objeto de estudio. La segunda tuvo lugar durante la primera mitad del siglo XX, cuando se consolidó propiamente como disciplina científica. Finalmente, la tercera etapa se dio durante la segunda mitad del siglo XX, y continúa hasta la actualidad, abriendo un campo hacia su aplicación, principalmente en un intento por enfrentar la crisis ambiental, particularmente a través de la búsqueda de mejores estrategias de conservación y del manejo sustentable de los recursos. A su vez, y a partir de entonces, la ecología incorpora dentro de su objeto de estudio comprender el deterioro de los ecosistemas naturales para prevenir su deterioro. Cabe mencionar que la crisis ambiental es multifactorial por lo que su estudio no es exclusivo de la ecología, sino que debe ser abordado por distintas disciplinas, como la economía, el derecho, la sociología, entre otras.<sup>7</sup>

En lo que se refiere a su objetivo, la ecología estudia a los organismos (de una especie) en lo individual, las poblaciones, las comunidades ecológicas y los ecosistemas.<sup>8</sup> A continuación, se describe cuál es el significado de estos conceptos, debido a que desde un punto de vista aplicado permite comprender qué es lo que se busca proteger. Sumado a estos, se expone el significado de la biodiversidad, los recursos naturales y los servicios ambientales, ya que a partir de estos otros también se han planteado estrategias de conservación y manejo sustentable.

### 1. *¿Qué es una especie?*

Las especies son las unidades en que los seres humanos caracterizamos a los seres vivos de acuerdo con ciertas características en común. Sin embargo, ¿cómo podemos saber que una especie es distinta de otra? Para responder a esta pregunta, en la década de 1930, dos biólogos, Mayr y Dobzhansky, propusieron reconocer a los organismos como miembros de una sola especie si podían, al menos potencialmente, reproducirse en el

---

<sup>7</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 8 y 9.

<sup>8</sup> Véase *Ibidem*, p. 7.

medio ambiente y producir descendencia fértil. Si bien es cierto que esta ha sido una definición ampliamente aceptada en la comunidad científica, presenta algunas limitantes importantes, principalmente para aquellos organismos que tienen reproducción asexual. A pesar de esto, ha sido una descripción adecuada tanto para el estudio de la vida en el planeta en general como para impulsar acciones que permitan su protección.<sup>9</sup>

En lo que se refiere a cómo nombrarlas, esto se hace con base en el sistema de calificación propuesto por Lineo desde el siglo XVIII, conocido como el sistema binomial. Este asigna a cada especie dos nombres en latín, el nombre del género, con el cual se relaciona con otras especies cercanamente emparentadas, y un nombre único para cada especie. Por ejemplo, el nombre científico del jaguar es *Panthera onca* y el del leopardo, *Panthera pardus*. Esto permite identificar a las especies en todo el mundo con el mismo nombre, más allá del idioma o de los regionalismos.<sup>10</sup>

Ahora bien, las especies se pueden agrupar dependiendo de diferentes características, como por ejemplo, cómo fue su desarrollo evolutivo, su distribución o por ciertas características en común. De acuerdo con su desarrollo evolutivo, *las especies se agrupan en géneros, los géneros en familias, las familias en órdenes, los órdenes en clases y las clases en divisiones para las plantas y en phyla para los animales; [a su vez] las divisiones se agrupan en reinos y los reinos en dominios.*<sup>11</sup>

De acuerdo con su distribución, las especies se clasifican en especies nativas, endémicas y exóticas. Una especie nativa hace referencia a aquella que se presenta en una región que corresponde con el sitio donde la especie evolucionó. Las especies endémicas son aquellas que se presentan en una región restringida del planeta, por ejemplo, el ajolote es una especie endémica de los cuerpos de agua de Xochimilco y Chalco, en el centro de México. Por su parte, las especies exóticas se refieren a aquellas que están presentes en una región pero que no son nativas de un lugar, sino que fueron introducidas de forma deliberada

---

<sup>9</sup> Véase BEGON, Michael *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>10</sup> Véase COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD, *¿Qué son las especies?*, (14 de junio de 2022), <https://www.biodiversidad.gob.mx/especies/queson>.

<sup>11</sup> Véase COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD, *La gran familia*, (31 de mayo de 2022), <https://www.biodiversidad.gob.mx/especies/gfamilia>.



o accidental por el ser humano,<sup>12</sup> estas especies a su vez se pueden convertir en especies invasoras, debido a que se establecen en un sitio, se reproducen y se dispersan sin control, causando daños a los ecosistemas, a las especies nativas o incluso a la salud humana o la economía.<sup>13</sup>

En lo que se refiere a su protección, a nivel internacional se ha reconocido la importancia de identificar las especies que están en peligro de extinción. En México, la NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo, establece las categorías de especies en riesgo tal como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Categorías de riesgo según la NOM-059-SEMARNAT-2010

CATEGORÍAS EN RIESGO	DESCRIPCIÓN
Probablemente extinta en el medio silvestre (E)	Aquella especie nativa de México cuyos ejemplares en vida libre dentro del territorio nacional han desaparecido, hasta donde la documentación y los estudios realizados lo prueban, y de la cual se conoce la existencia de ejemplares vivos, en confinamiento o fuera del Territorio Mexicano.
En peligro de extinción (P)	Aquellas cuyas áreas de distribución o tamaño de sus poblaciones en el territorio nacional han disminuido drásticamente poniendo en riesgo su viabilidad biológica en todo su hábitat natural, debido a factores tales como la destrucción o modificación drástica del hábitat, aprovechamiento no sustentable, enfermedades o depredación, entre otros.
Amenazadas (A)	Aquellas que podrían llegar a encontrarse en peligro de desaparecer a corto o mediano plazo, si siguen operando los factores que inciden negativamente en su viabilidad, al ocasionar el deterioro o modificación de su hábitat o disminuir directamente el tamaño de sus poblaciones.
Sujetas a protección especial (Pr)	Aquellas que podrían llegar a encontrarse amenazadas por factores que inciden negativamente en su viabilidad, por lo que se determina la necesidad de propiciar su recuperación y conservación o la recuperación y conservación de poblaciones de especies asociadas.

Fuente: Elaboración propia con base en la NOM-059-SEMARNAT-2010.

Es importante mencionar que los organismos de todas las especies que habitan en el mundo no viven aislados, sino que forman poblaciones, estas a su vez forman parte de comunidades ecológicas las cuales forman parte de los ecosistemas. A continuación, se describe qué son

<sup>12</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 98 y 240.

<sup>13</sup> Véase COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD, *Especies exóticas invasoras*, (31 de mayo de 2022), <https://www.biodiversidad.gob.mx/especies/Invasoras>.

las poblaciones y las comunidades, para posteriormente, abordar qué son los ecosistemas.

## 2. Poblaciones y comunidades

Cuando los organismos de una misma especie comparten el mismo espacio y tiempo y, en consecuencia, interactúan entre ellos se les denomina población.<sup>14</sup> Por ejemplo, el conjunto de jaguares que habitan en una región de Sonora son una población, y el conjunto de jaguares que se encuentran en una región de la península de Yucatán son otra población.

Existen diferentes factores que regulan a las poblaciones, que incluyen los factores abióticos y los factores bióticos. Los primeros, como el agua, el clima, el pH, entre otros, pueden impedir el crecimiento poblacional de una especie en particular al provocar la muerte de algunos organismos. Por lo general las condiciones abióticas tienen pocas variaciones; sin embargo, pueden modificarse de manera drástica esporádicamente y causar la muerte de muchos organismos.<sup>15</sup> Los segundos, es decir, las interacciones ecológicas, regulan el tamaño de las poblaciones y se clasifican en cinco tipos: la competencia, la depredación, el mutualismo, el amensalismo y el comensalismo.

La competencia ocurre entre organismos que requieren recursos que se encuentran disponibles de forma limitada, afectando las posibilidades de sobrevivir, su capacidad de crecer o el éxito reproductivo de los organismos. Por su parte, la depredación hace referencia a que un organismo se alimenta de otro. En lo que se refiere al mutualismo este tiene lugar entre organismos de diferentes especies que se benefician mutuamente, un ejemplo de este tipo de interacción ecológica es la que se da entre plantas con flores y los polinizadores. El polinizador consume el néctar y polen de la planta y, a su vez, transporta el polen de la planta a otras flores. Existe una gran variedad de especies polinizadoras entre las que destacan insectos como las abejas, avispas, las mariposas y las moscas, así como vertebrados como colibríes y algunas especies de murciélagos. Todos los polinizadores juegan una función primordial para los seres humanos, ya que de

<sup>14</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>15</sup> Véase *Ibidem*, p. 30.

ellos depende la existencia de muchas especies que son utilizadas para la alimentación. Otro ejemplo de interacción mutualista entre plantas y animales es la dispersión de frutos y semillas que realizan distintas especies de aves, murciélagos, roedores, algunos monos e incluso insectos como hormigas. Ambas especies se favorecen porque el animal obtiene alimento y la planta gana la posibilidad de que sus semillas lleguen a sitios donde esta pueda germinar.<sup>16</sup>

En el caso del comensalismo y amensalismo, son interacciones ecológicas en donde uno de los dos participantes no resulta perjudicado ni beneficiado por la interacción. En el comensalismo uno resulta beneficiado de alguna manera sin perjudicar al otro; por ejemplo, las rémoras, que son peces pequeños, se adhieren a animales más grandes como los tiburones para desplazarse más rápidamente, sin causar ningún daño a estos últimos. En el amensalismo uno de los dos participantes se ve afectado sin que el otro reciba algún beneficio, un ejemplo de esto es el papel que juegan los eucaliptos para el desarrollo de otras plantas, ya que sus hojas tienen una sustancia que al caer y descomponerse dificultan el desarrollo de otras.<sup>17</sup>

Así como los organismos se agrupan en poblaciones, estas tampoco crecen en ausencia de poblaciones de otras especies; a este nivel de organización en donde conviven diferentes poblaciones se le conoce como comunidad ecológica. Estas son un conjunto de poblaciones de diferentes especies que conviven en un sitio y donde pueden interactuar, al menos potencialmente, de diversas formas. La clasificación más grande de estas son los biomas, el cual es un tipo general de comunidad característico de una región climática del planeta. De manera general la región de referencia está definida a una escala geográfica muy amplia, a nivel continental o mundial. Los principales biomas terrestres son la selva tropical húmeda y la sabana, el desierto, el bosque templado, el bosque boreal o taiga, y la tundra. Los biomas acuáticos abarcan las aguas continentales y las marinas. Entre los biomas terrestres y acuáticos, existen biomas de transición, como las playas arenosas y rocosas, los manglares y las marismas.<sup>18</sup>

Ahora bien, las comunidades ecológicas forman parte de un nivel

---

<sup>16</sup> Véase *Ibidem*, pp. 31, 34, 36-38.

<sup>17</sup> Véase *Ibidem*, p. 38.

<sup>18</sup> Véase *Ibidem*, pp. 42 y 51.

de organización jerárquico más amplio, estos son los ecosistemas, los cuales se describen a continuación.

### 3. *¿Qué son los ecosistemas?*

El ecosistema, término propuesto por Tansley en 1935, fue definido por primera vez como la suma de los elementos vivos y no vivos de un lugar particular. Este concepto ha evolucionado en el tiempo y en la actualidad se entiende como un sistema abierto, formado por un conjunto de componentes (también entendidos como factores, elementos o unidades) que se relacionan entre sí.<sup>19</sup>

Los componentes o factores del ecosistema pueden ser tanto abióticos como bióticos, los primeros pueden ser recursos o condiciones. Los recursos son elementos del ambiente que los organismos consumen y que, en consecuencia, disminuyen la disponibilidad de estos; por ejemplo, los nutrientes en el suelo son un recurso para los cultivos; cuando una planta en particular de ese cultivo absorbe estos nutrientes la cantidad disponible para otras plantas disminuye. Las condiciones, por otro lado, son factores que los organismos experimentan, y que no implican el consumo, como la luz solar. Los factores abióticos más importantes que determinan la distribución de organismos de diferentes especies en todo el planeta son la temperatura y la humedad, a estos se suman la luz, las características del suelo, como la fertilidad, textura y capacidad de retener agua, la salinidad y el pH tanto del agua como del suelo. Por su parte, los componentes o factores bióticos también pueden afectar el desempeño, la abundancia, la distribución y la diversidad de los organismos, por ejemplo, las interacciones ecológicas previamente descritas.<sup>20</sup>

En lo que se refiere a la materia, esta puede moverse en forma de ciclos, por ejemplo, a través del ciclo del agua o del carbono, a través de un ecosistema, entre ecosistemas o en toda la biosfera.<sup>21</sup> En cuanto a la energía, esta pasa una sola vez por estos, generalmente a través de la energía del sol, sin regresar a su origen. Esta energía es capturada en los tejidos de los productores primarios, es decir, de las plantas, a través del fenómeno conocido como fotosíntesis, la cual se disipa al pasar

<sup>19</sup> Véase *Ibidem*, p. 66.

<sup>20</sup> Véase *Ibidem*, pp. 10, 14-17, 31, 36 y 66.

<sup>21</sup> Es el ecosistema que agrupa a todos los elementos bióticos y abióticos del planeta. Véase *Ibidem*, p. 66.

de un organismo a otro, entre consumidores primarios, secundarios y descomponedores. Este intercambio de materia y energía les dan una cierta cohesión a los distintos elementos del ecosistema.<sup>22</sup>

Los procesos de los ecosistemas operan a diferentes escalas espaciales y temporales, lo cual se debe a que éstos están estructurados jerárquicamente. Esto quiere decir que, los ecosistemas forman parte de uno más grande que lo contiene y, a su vez, estos se conforman por varios subsistemas en donde los componentes o factores y los procesos están interrelacionados de manera continua. Debido a lo anterior, establecer límites precisos entre un ecosistema y otro es prácticamente imposible, por ello, cuando se delimitan las fronteras de estos, se hace dependiendo de objetivos e intereses particulares. Una vez definida la escala espacial y temporal, se debe reconocer que en esta estructura jerárquica los ecosistemas reciben influencias y, a su vez, las tienen sobre aquellos que los contienen, lo que da significado a que estos sean sistemas abiertos a la entrada y salida de materia y energía.<sup>23</sup>

En lo que se refiere al funcionamiento de los ecosistemas, este se mantiene en gran medida por la dinámica hidrológica debido a que participa en la mayoría de los procesos que ocurren en estos. En la atmósfera, el agua, en forma de nubes, cambia la cantidad de la radiación que entra y sale del planeta; la concentración de vapor de agua en las inmediaciones de la superficie terrestre, controla los procesos de evaporación del suelo y transpiración por parte de las plantas; por su parte, la frecuencia y temporalidad de las lluvias también controlan los procesos de estos, por ejemplo en lo referente al tipo de vegetación. En el suelo, el agua constituye un medio para el desarrollo de los microorganismos que viven en él; además, permite transportar nutrientes hacia las raíces de las plantas y las hojas; a su vez, la humedad de estos es fundamental para la absorción de minerales por parte de las plantas y el control de la temperatura de los mismos. Por su parte, los ríos se consideran el sistema circulatorio de los ecosistemas, ya que a través de estos se transportan sales, sedimentos y diferentes organismos de los cuales depende el funcionamiento de todo el ecosistema, no solo el acuático.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Véase *Ibidem*, p. 68.

<sup>23</sup> Véase *Ibidem*, pp. 66-68.

<sup>24</sup> Véase MAASS, José Manuel, "El agua como elemento integrador de los procesos funcionales del

También el funcionamiento de los ecosistemas depende de los suelos, estos cumplen con importantes funciones, que incluyen el soporte y suministro de nutrientes a las plantas, construir un medio que permita el escurrimiento del agua y su filtración, la recarga de los acuíferos y generar agua de buena calidad; a su vez, constituye el medio donde se realizan los ciclos biogeoquímicos necesarios para el reciclaje de los compuestos orgánicos y es el hábitat de un gran número de microorganismos.<sup>25</sup>

En síntesis, el concepto de ecosistemas permite reconocer el carácter sistémico y la complejidad de estos, y a su vez analizar las interacciones que se dan entre distintos componentes y factores, así como identificar los mecanismos o procesos que controlan al sistema. Actualmente este concepto se considera clave en la teoría ecológica y a través de este se han planteado importantes estrategias de manejo sustentable.

#### 4. ¿Qué es la biodiversidad?

Como se describió anteriormente, la biodiversidad también es un concepto relevante desde el ámbito académico, de la legislación y de las políticas públicas, debido a que a partir de este se han planeado estrategias de conservación y manejo sustentable, tanto a nivel nacional como internacional. La biodiversidad se refiere a toda la variedad de formas en las que la vida se expresa en el planeta; incluye diferencias genéticas entre especies, entre individuos de una misma especie y entre los distintos paisajes que se presentan en un lugar determinado.<sup>26</sup> Es un concepto extremadamente amplio, que reconoce que toda la representación de la vida del planeta debe ser conservada de igual forma,<sup>27</sup> el cual surgió como tal entre biólogos interesados por la problemática ambiental y que cobró notoriedad con una publicación de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos, editado por Wilson

---

ecosistema”, en ÁVILA, Patricia (ed.), *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*, México, Colegio de Michoacán/IMTA/SUMA, 2003, pp. 109-116, <http://repositorio.imta.mx/handle/20.500.12013/1624>; y RAMOS, Alya *et al.*, “Hacia una Ley General de Aguas basada en la sustentabilidad”, *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, México, año 33, núm. 93, mayo-agosto 2020, pp. 136 y 137.

<sup>25</sup> Véase COTLER, Helena *et al.*, “La conservación de los suelos: un asunto de interés público”, *Gaceta Ecológica*, México, núm. 83, abril-junio 2007, pp. 5 y 6.

<sup>26</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 88 y 89.

<sup>27</sup> Véase GUDYNAS, Eduardo, “Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina”, *Persona y Sociedad*, Santiago de Chile, vol. 13, núm. 1, abril 1999, p. 114.

en 1988.<sup>28</sup> Posteriormente el término fue retomado por el Convenio de Diversidad Biológica, instrumento internacional de carácter vinculante, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y abierto a la firma en la Conferencia de Río en 1992.<sup>29</sup>

La biodiversidad hace referencia a la diversidad genética, a la de poblaciones, a la de especies y a la de ecosistemas. La diversidad genética alude a las diferencias que se presentan en el material genético de distintas especies, así como las variaciones entre poblaciones y entre individuos de una misma especie. La de poblaciones a las diferencias que existen entre los grupos de organismos de la misma especie que ocupan diferentes lugares. La de especies corresponde a la variedad de organismos que forman una comunidad e incluye la riqueza (es decir, cuántas especies hay en un territorio determinado) y su abundancia relativa. Finalmente, la diversidad de ecosistemas se refiere a la variedad de estos en una región.<sup>30</sup> Adicional a lo anterior, cuando se habla de biodiversidad se reconoce la relación de esta con la diversidad cultural, por ejemplo, existe evidencia de que una parte considerable de las plantas cultivadas para alimento fueron domesticadas por los pueblos originarios.<sup>31</sup>

Si bien es cierto que la biodiversidad es un concepto muy amplio, que reconoce que toda la vida del planeta debe ser conservada, existen otros conceptos que también se han utilizado con fines de conservación y manejo sustentable, entre estos, destacan los de recursos naturales y servicios ambientales (también conocidos como ecosistémicos), que aun cuando no son sinónimos, ambos se relacionan con el beneficio que otorgan a los seres humanos. En el siguiente apartado se describe a mayor detalle su significado.

### 5. De los recursos naturales a los servicios ambientales

Los recursos naturales hacen referencia a los beneficios tangibles que el ser humano puede obtener de los ecosistemas. Es un concepto que surge

<sup>28</sup> Véase NÚÑEZ, Irama *et al.*, “La biodiversidad: historia y contexto de un concepto”, *Interciencia*, Caracas, Venezuela, vol. 28, núm. 7, julio 2003, pp. 387-393, <https://www.redalyc.org/pdf/339/33908204.pdf>; y GUDYNAS, Eduardo, *op. cit.*, p. 114.

<sup>29</sup> Véase ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol *et al.*, *op. cit.*, pp. 101-115.

<sup>30</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 88 y 89.

<sup>31</sup> Véase COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD, ¿*Qué es diversidad natural y cultural?*, (29 de noviembre de 2021), <https://www.biodiversidad.gob.mx/diversidad/que-es>.

desde la economía, bajo la noción de materia prima o materiales, y está fundado en la teoría de las necesidades; sumado a esto, al atribuir una condición de natural a estos, se afirma que no es producido o que el ser humano no lo ha modificado.<sup>32</sup>

Con base en este origen, distintos manuales de economía y geografía económica han definido a los recursos naturales como los bienes materiales que proporciona la naturaleza sin alteración por parte del ser humano. Típicamente se clasifican en recursos no renovables y renovables. Los primeros hacen referencia a aquellos cuya utilización o aprovechamiento necesariamente disminuye el *stock* de reserva, debido a que el ritmo de extracción es mucho mayor que el ritmo de producción, de manera que prácticamente la tasa de renovación es nula. Comúnmente se incorporan en esta categoría los combustibles fósiles y los minerales. Por su parte, los segundos se describen como aquellos que pueden agotarse según sea su explotación por el humano, es decir a un ritmo de utilización superior de su regeneración natural, este es el caso de los peces que se consumen para el alimento, la madera de los bosques, el agua, entre otros.<sup>33</sup>

A pesar de que este concepto sigue siendo vigente, pues incluso es utilizado desde disciplinas como la ecología, presenta algunas limitantes importantes. Desde el punto de vista conceptual los recursos no son naturales, sino que son naturalizados al enunciarlos como tal, al nombrarlo como *natural* se objetiviza un sistema de clasificación y comienza a razonarse y a operar culturalmente en función de esa representación.<sup>34</sup> En cuanto a la forma de clasificarlos, entre renovables y no renovables, no necesariamente es claro cómo separarlos. Por ejemplo, el agua típicamente se clasifica como un recurso natural renovable, sin embargo, el agua fósil que se encuentra en los acuíferos puede tardar en recuperarse hasta miles de años. Lo mismo ocurre con la tierra de monte, es decir el suelo, debido a que la formación de tan solo unos centímetros de este tarda en formarse entre cientos y

---

32 Véase MASTRANGELO, Andrea Verónica, "Análisis del concepto de Recursos Naturales en dos estudios de caso en Argentina", *Ambiente & Sociedad*, Brasil, vol. XII, núm. 2, julio-diciembre 2009, p. 343, <https://www.redalyc.org/comocitar.oe?id=31715780008>; y GUDYNAS, Eduardo, *op. cit.*, pp. 104, 343 y 344.

33 Véase MASTRANGELO, Andrea Verónica, *op. cit.*, p. 346; y MARTÍNEZ ALIER, Joan y ROCA JUSMENT, Jordi, *Economía ecológica y política ambiental*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 297 y 328.

34 Véase MASTRANGELO, Andrea Verónica, *op. cit.*, p. 344.



miles de años.<sup>35</sup> También se considera inadecuado porque invisibiliza la renovabilidad o no renovabilidad de un recurso que no puede determinarse por características inminentes al recurso en sí, sino por el mal uso que se les da, es decir, lo que determina la condición de un recurso es la forma en que este se aprovecha.<sup>36</sup>

Debido a estas limitantes y a raíz del movimiento ambientalista de la década de 1960, que reconoció que los ecosistemas no solo producen bienes tangibles a las poblaciones humanas, surge el concepto de servicios ambientales o ecosistémicos.<sup>37</sup> En la actualidad están vigentes varias definiciones del término que comparten la idea de que el bienestar humano y la salud de los ecosistemas están interconectados. En la Tabla 2 se muestran las definiciones más utilizadas.

Tabla 2. Definiciones más utilizadas de servicios ambientales

Autor	Definición
Daly	Las condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas y las especies que los conforman sostienen y le dan sentido a la vida humana. <sup>38</sup>
De Groot	Contribución directa e indirecta de los ecosistemas al bienestar humano. <sup>39</sup>
Millenium Ecosystem Assessment	Todos los beneficios que el ser humano obtiene de los ecosistemas. <sup>40</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura referida.

<sup>35</sup> Véase COTLER, Helena *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>36</sup> Véase MASTRANGELO, Andrea Verónica, *op. cit.*, p. 347; y CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>37</sup> Los términos servicios ecosistémicos y servicios ambientales pueden ser utilizados indistintamente, aunque difieren en su contexto. En el primero se enfatiza que es el ecosistema el que permite que los seres humanos se beneficien; el segundo, se ha utilizado principalmente entre tomadores de decisiones y otorga más peso al concepto de ambiente o medio ambiente. Véase BALVANERA, Patricia y COTLER, Helena, "Acercamientos al estudio de los servicios ecosistémicos", *Gaceta Ecológica*, México, núm. especial 84-85, 2007, p. 10.

<sup>38</sup> DAILY, Gretchen, "Introduction: What Are Ecosystem Services?", en DAILY, Gretchen (ed.), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington D. C., Island Press, 1997, pp. 1-10.

<sup>39</sup> Véase DE GROOT, Rudolf *et al.*, "A typology for the classification, description, and valuation of ecosystem functions, goods and services", *Ecological Economics*, vol. 41, núm. 3, 2002, pp. 393-408.

<sup>40</sup> Véase MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-being: a Framework for Assessment*, Washington, D. C., Island Press, 2003, p. 53. La Evaluación del Milenio de los Ecosistemas es un documento generado a partir de una organización dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, e integrada por científicos de todo el mundo. Surgió a raíz de que en el año 2000 el secretario general de esta organización declarara la inseparable relación que existe entre el incremento de la pobreza mundial y el deterioro del ambiente.

En lo que respecta a su clasificación, la más utilizada ha sido la del Millenium Ecosystem Assesment, que los agrupa en servicios de provisión, también conocidos como de aprovisionamiento o suministro, los de regulación, los culturales y los de soporte. Los de provisión aluden a aquellos productos que se obtienen directamente de los ecosistemas, los de regulación corresponden a aquellos beneficios obtenidos a partir de la regulación de los procesos ecológicos, los culturales hacen referencia a aquellos servicios no materiales y los de soporte a los procesos necesarios para la producción de todos los demás servicios.<sup>41</sup> En la Tabla 3 se muestran algunos ejemplos para cada uno de estos.

Tabla 3. Clasificación y ejemplos de servicios ambientales

<p><i>Servicios de provisión</i> Productos que se obtienen directamente de los ecosistemas</p> <p><i>Alimento</i> <i>Plantas medicinales</i> <i>Madera de los bosques</i> <i>Provisión del agua</i></p>	<p><i>Servicios de regulación</i> Beneficios obtenidos a partir de la regulación de los procesos ecológicos</p> <p><i>Regulación de la calidad del agua</i> <i>Regulación del clima</i> <i>Amortiguamiento contra los efectos de los huracanes (ej. manglares y arrecifes)</i> <i>Polinización</i> <i>Control de plagas</i></p>	<p><i>Servicios culturales</i> Servicios no materiales obtenidos de los ecosistemas</p> <p><i>Belleza escénica</i> <i>Valor espiritual y religioso</i> <i>Estético</i></p>
<p>Servicios de soporte Procesos necesarios para la producción de todos los demás servicios</p> <p><i>Formación de suelo</i> <i>Ciclo de nutrientes</i> <i>Producción primaria</i></p>		

Fuente: Elaboración propia con base en el Millenium Ecosystem Assessment.<sup>42</sup>

Cabe señalar que los servicios ambientales interactúan entre sí y dependen unos de otros. Esto quiere decir que para beneficiarnos de ellos de manera constante se deben mantener las funciones de los ecosistemas.<sup>43</sup> De tal forma que, por ejemplo, la producción de alimentos depende de la polinización, del control de plagas y de la formación de los suelos; la regulación del clima depende de la salud de los bosques y otros ecosistemas, de igual manera, el contar con agua limpia depende de la calidad de los suelos y de la calidad ecológica de ríos.

<sup>41</sup> Véase MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *op. cit.*, pp. 56-60.

<sup>42</sup> Véase *Ibidem*, p. 57.

<sup>43</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, p. 106.

A pesar de que el uso del concepto de servicios ambientales y su aplicación en las políticas públicas ha permeado en diferentes contextos, este ha tenido críticas relevantes, entre ellas, destaca que este como tal tiene un eje antropocéntrico y utilitarista, debido a que se centra en que los ecosistemas tienen valor en función de nuestro propio beneficio y no el de otras especies.<sup>44</sup> A pesar de lo anterior es importante señalar que es un marco conceptual que permite poner en evidencia la dependencia de la propia humanidad hacia el funcionamiento de los ecosistemas. En este mismo sentido ha sido una herramienta útil para comunicar al público en general y a los tomadores de decisiones en lo particular acerca del vínculo entre el bienestar de las personas y el mantenimiento de las funciones que realiza el planeta de forma gratuita.<sup>45</sup>

Hasta aquí se ha presentado una descripción general de conceptos básicos dentro de la ecología que son comúnmente utilizados como parte de la toma de decisiones. En el siguiente apartado se hace una aproximación a otros conceptos relacionados con el deterioro y las formas en las que se manifiesta, lo que permite contar con un mejor entendimiento de lo que significa y cómo enfrentar la crisis ambiental.

### III. ¿QUÉ ES EL DETERIORO Y CÓMO SE MANIFIESTA?

El deterioro ambiental es el resultado del mal uso que el ser humano hace de los ecosistemas y la biodiversidad. Prácticamente todas las actividades humanas generan impactos sobre el ambiente, sin embargo, los ecosistemas tienen la capacidad de recuperarse de estos, siempre y cuando no se rebasen ciertos límites. El problema es que actualmente el deterioro ha llegado a niveles extremos que ponen en riesgo a la propia humanidad y a toda la biodiversidad del planeta.

Los efectos del deterioro ambiental producen daños negativos en la salud humana, la economía y el bienestar social. Más aún, estos

---

<sup>44</sup> Véanse ROJAS PADILLA, Johnny y PÉREZ RINCÓN, Mario Alejandro, “Servicios ecosistémicos: ¿un enfoque promisorio para la conservación o un paso más hacia la mercantilización de la naturaleza?”, en PÉREZ RINCÓN, Mario Alejandro *et al.*, (comp.), *Sociedad y servicios ecosistémicos. Perspectiva desde la minería, los megaproyectos y la educación ambiental*, Colombia, Universidad del Valle, 2013, p. 43; y DELIÈGE, Glenn y NEUTELEERS, Tijin, “Should Biodiversity be Useful? Scope and Limits of Ecosystem Services as an Argument for Biodiversity Conservation”, *Environmental Values*, vol. 24, núm. 2, 2015, pp. 165-182.

<sup>45</sup> Véase BALVANERA, Patricia y COTLER, Helena, *op. cit.*, p. 9.

no solo se presentan en la localidad en la que se producen, sino que afectan a todo el planeta, y no nada más a las generaciones presentes, sino también a las futuras.<sup>46</sup> Por lo mencionado anteriormente se vuelve fundamental identificar los factores que lo provocan y las principales formas en las que se expresa.

### 1. Factores que determinan el deterioro del ambiente

Los especialistas en la materia han discutido ampliamente cuáles son los factores que determinan el deterioro del ambiente. Quizás el argumento más popular, y más controversial, se relaciona con el aumento poblacional, debido a que la humanidad experimentó un crecimiento acelerado durante los últimos 200 años. Es importante mencionar que durante la mayor parte de la historia el tamaño de la población humana fue relativamente constante; uno de los acontecimientos que benefició su aumento fue el surgimiento de la agricultura y la domesticación de animales, hace 12 mil años aproximadamente; esto permitió que esta llegara a unos 300 millones de habitantes cerca del siglo I y a unos 800 millones alrededor del año 1750. Entre 1750 y 1900 la población creció a una tasa promedio de 0.5% anual; durante la primera mitad del siglo XX la tasa de crecimiento anual fue de 0.8% y durante la segunda mitad de este mismo siglo fue de 1.7% anual. A pesar de esto, el crecimiento ha iniciado un periodo de desaceleración, sobre todo en los países más industrializados.<sup>47</sup>

Como consecuencia de lo anterior, la población humana en la actualidad es de 7 mil 900 millones,<sup>48</sup> por lo que resulta lógico pensar que el crecimiento poblacional es el factor dominante del deterioro ambiental, debido a que se entiende que entre más personas seamos, existe mayor demanda y presión sobre los ecosistemas. Sin embargo, el impacto que la población humana ejerce sobre estos depende de otros factores, entre los que destacan los patrones de consumo, el uso de tecnologías y la gobernabilidad.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 128-145.

<sup>47</sup> Véase *Idem*.

<sup>48</sup> Véase OUR WORD IN DATA, *World Population Growth*, (22 de junio de 2022), <https://ourworldindata.org/world-population-growth>.

<sup>49</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 130-134.

Los patrones de consumo aluden a las formas en las que los diferentes grupos poblacionales satisfacen sus necesidades de alimento, energía, agua, materias primas, entre otros. Existen diferentes factores que lo determinan, entre los que resalta el poder adquisitivo. Este se refiere a la cantidad de dinero del que disponen las personas para adquirir productos; en general, estas son las que tienen patrones de consumo más altos y, en consecuencia, provocan un mayor impacto en el ambiente.<sup>50</sup> Por ejemplo, durante los últimos 25 años, el 10% más rico de la población mundial ha sido responsable de más de la mitad de todas las emisiones de carbono.<sup>51</sup>

También la distribución de la población es un factor importante que determina los patrones de consumo. Por ejemplo, la forma de vida de una persona que vive en Estados Unidos es muy distinta a una que vive en Haití. Esta forma de vida también puede ser muy distinta al interior de un mismo país en una zona urbana o rural; de manera general, quienes viven en una zona urbana gastan una cantidad muy superior de recursos energéticos e hídricos que quienes viven en una comunidad rural. Por eso, ante la pregunta de cuánta gente puede vivir de manera sostenible en un lugar, se debe de tomar en cuenta no solo el número de habitantes, sino también sus patrones de consumo.<sup>52</sup>

El uso de tecnologías, incluidas las asociadas al uso y la extracción de los recursos, las industriales y las domésticas, también tienen un efecto importante sobre el deterioro del ambiente. A partir de la revolución industrial, la innovación tecnológica se concibió como el motor del desarrollo, capaz de mejorar las condiciones de vida de las personas e incluso de revertir los problemas ambientales. Si bien es cierto que la tecnología ha sido una herramienta medular para transformar los recursos naturales en bienes y servicios que permiten el desarrollo, también ha sido ampliamente documentado que estas formas de innovación tecnológica están relacionadas con la deforestación a gran escala, el aumento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera, la pérdida de biodiversidad, entre otros.<sup>53</sup>

Por último, es importante señalar que el deterioro también depende

---

<sup>50</sup> Véase *Idem*.

<sup>51</sup> Véase OXFAM, *Carbon inequality in 2030*, (21 de julio de 2022), <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621305/bn-carbon-inequality-2030-051121-en.pdf>.

<sup>52</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 134-142.

<sup>53</sup> Véase *Ibidem*, pp. 142-144.

de la gobernabilidad ambiental (también denominada gobernanza o gobernanación por diferentes autores), la cual implica que la solución de los problemas ambientales requiere forzosamente de un conjunto de reglas, formales e informales, que determinen el uso y la conservación de los ecosistemas. En este sentido, se reconoce que el gobierno no es el único responsable de la gestión de los problemas ambientales, sino que toda la sociedad en su conjunto comparte esta responsabilidad, aunque de manera diferenciada. Con base en lo anterior, se vuelve fundamental entender cuáles son los distintos sectores de la sociedad que participan en el uso y la conservación de un ecosistema en particular, con la finalidad de buscar acuerdos para que las actividades se desarrollen de la manera más ordenada posible.<sup>54</sup>

En síntesis, los factores que determinan el deterioro del ambiente van más allá del tamaño poblacional, sino que incluyen los patrones de consumo, el uso de tecnología y la gobernabilidad ambiental. A continuación, se presentan cuáles son las formas en la que se expresa el deterioro.

## *2. Principales formas en las que se expresa el deterioro*

El deterioro ambiental puede expresarse a escala global o local. La escala global significa que puede alterar las capas de fluidos del sistema de la tierra y ser experimentado a escala planetaria. Por su parte, la escala local significa que ocurre en sitios puntuales, pero ampliamente distribuidos. Existen distintas formas en la que se expresa el deterioro, estas son el cambio climático, el adelgazamiento de la capa de ozono, la pérdida de biodiversidad, la contaminación química, la acidificación del océano, la alteración del ciclo hidrológico global, el cambio de uso de suelo, la alteración de los flujos de nitrógeno y fósforo de la biosfera y los océanos y la carga de aerosoles atmosféricos.<sup>55</sup> A continuación, se describe cada uno de ellos.

### *A. Cambio climático*

El clima de nuestro planeta se encuentra en constante cambio. El concepto

---

<sup>54</sup> Véase *Ibidem*, p. 145.

<sup>55</sup> Véase ROCKSTRÖM, Johan *et al.*, "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity", *Ecology and Society*, vol. 14, núm. 2, 2009, s. p.

refiere a los cambios a largo plazo de las temperaturas y los patrones climáticos. A lo largo de la historia, la Tierra ha pasado por épocas de enfriamiento, como las glaciaciones, y de calentamiento. Estos cambios de temperatura pueden ser naturales, sin embargo, desde el siglo XIX las actividades humanas han sido la principal causa de este fenómeno, debido especialmente a la quema de combustibles fósiles, como el carbón, el petróleo y el gas, los cuales representan más del 75% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y casi el 90% de todas las emisiones de dióxido de carbono. También la deforestación, los vertederos de basura y la ganadería son importantes emisores de gases de efecto invernadero, no solo de dióxido de carbono sino también de metano.<sup>56</sup>

Si bien es cierto que las emisiones que provocan el cambio climático proceden de todas las partes del mundo, algunos países generan significativamente más que otros. Los 100 países que menos emiten generan el 3% de las emisiones totales y los 10 países con mayores emisiones aportan el 68%.<sup>57</sup> De tal forma que a pesar de que todos los países deben tomar medidas, aquellos que generan más emisiones tienen una mayor responsabilidad.

Como consecuencia de lo anterior, las concentraciones de gases de efecto invernadero se encuentran en su nivel más alto en los últimos 2 millones de años. Como resultado, la temperatura del planeta es 1.1°C más elevada que a finales del siglo XIX, y las emisiones siguen aumentando. Se tienen registros que entre 1880 y 2012, la temperatura media mundial aumentó 0.85°C. Adicionalmente, desde 1990 las emisiones mundiales de dióxido de carbono han aumentado casi un 50%, entre 2000 y 2010 se produjo un incremento de las emisiones mayor que en las tres décadas anteriores y se tienen registros de que la última década fue la más cálida. Según los actuales planes nacionales sobre el clima, se prevé que el calentamiento global aumente unos 3.2°C para finales de siglo, lo cual tendría impactos catastróficos para toda la vida del planeta, incluidos nosotros mismos, por lo que los científicos coinciden en limitar el aumento de la temperatura global a no más de

<sup>56</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 149-154; y NACIONES UNIDAS, *¿Qué es el cambio climático?*, (20 de junio de 2022), <https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>.

<sup>57</sup> Véase NACIONES UNIDAS, *Acción por el clima*, (20 de junio de 2022), [mexico.un.org/es/sdgs/13](https://mexico.un.org/es/sdgs/13), s. p.

1.5°C, lo cual es fundamental para mantener un clima habitable.<sup>58</sup>

Es importante señalar que el cambio climático no solamente implica temperaturas más cálidas, sino sequías intensas, escasez de agua, mayor número de incendios, aumento del nivel del mar, inundaciones, deshielo de los polos, tormentas y disminución de la biodiversidad. El aumento del nivel del mar y la intrusión de agua salada han provocado que naciones enteras hayan tenido que reubicarse; por su parte, las prolongadas sequías tienen implicaciones para cultivar alimentos y en la disponibilidad del agua potable. Ante esto, se observa que las implicaciones han sido, y continuarán siendo, diferenciadas para la población, siendo los más pobres los más vulnerables a dichas afectaciones. A pesar de lo anterior, si se adopta una amplia serie de medidas y cambios en el comportamiento, principalmente de los países industrializados, aún es posible limitar el aumento de la temperatura media mundial.<sup>59</sup>

### *B. Adelgazamiento de la capa de ozono*

La atmósfera está conformada por distintas capas, la capa de ozono se encuentra en la capa más alta, denominada estratósfera. Esta es muy importante debido a que absorbe los rayos ultravioletas emitidos por el sol, evitando que lleguen a las partes más bajas de la atmósfera y causen daños a los seres vivos. Lamentablemente, durante muchos años se usaron sustancias que adelgazan la capa de ozono, como en aparatos de refrigeración, aerosoles y solventes, principalmente compuestos clorofluorocarbonados, que pueden alcanzar las capas altas de la atmósfera con el movimiento natural de las masas de aire y, al entrar en contacto con la radiación ultravioleta, tener una reacción química que destruye el ozono.<sup>60</sup>

En las regiones polares, principalmente en el hemisferio sur, el adelgazamiento de la capa de ozono es más evidente, con implicaciones en el aumento de la frecuencia de casos de cáncer de piel en las personas

<sup>58</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 149-154; y NACIONES UNIDAS, *¿Qué es el cambio climático?*, *op. cit.*, s. p.

<sup>59</sup> Véase NACIONES UNIDAS, *¿Qué es el cambio climático?*, *op. cit.*, s. p., y NACIONES UNIDAS, *Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*, (20 de junio de 2022), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>.

<sup>60</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 154 y 155.



que habitan esta región del planeta, aunque no de manera exclusiva. Adicionalmente el incremento de la radiación ultravioleta también tiene consecuencias en los ecosistemas, sobre todo porque afecta las interacciones entre especies.<sup>61</sup>

Afortunadamente, debido a las acciones tomadas como resultado del Protocolo de Montreal, en el que se reguló el uso de compuestos clorofluorocarbonados, el nivel de estos ha disminuido gradualmente. A pesar de que empieza a disminuir la gravedad de este problema, y que se espera que para el 2050 la capa de ozono se haya recuperado aún puede haber consecuencias negativas de su adelgazamiento sobre la salud humana, debido a que los efectos de la radiación ultravioleta muchas veces tardan en manifestarse.<sup>62</sup>

### *C. Pérdida de biodiversidad*

Otra de las formas en que se expresa el deterioro es a través de la pérdida de la biodiversidad, es decir, la desaparición de ecosistemas naturales, de especies y de su variabilidad genética. Particularmente, uno de los procesos más preocupantes asociados a esta es la extinción de especies. Si bien este proceso es un fenómeno natural que ha acompañado a la historia de la vida en el planeta, hay una diferencia sustancial entre los episodios que han pasado anteriormente y el que está ocurriendo en la actualidad. En primer lugar, la extinción actual es causada por una sola especie, la humana; en segundo lugar, preocupa que la velocidad de extinción actual es mucho mayor que la que se ha presentado en promedio a lo largo de la historia del planeta.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> Véase *Idem*; y ROCKSTRÖM, Johan *et al.*, *op. cit.*, s. p.

<sup>63</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 157-162.

Se han publicado cientos de artículos en revistas científicas durante las últimas dos décadas que tratan sobre una probable extinción masiva. Según los datos publicados en 2020 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés), entre las 618 especies de animales perdidas desde finales del siglo XIX, alrededor de 67% de estas ocurrieron durante los últimos 70 años. Por su parte, el Índice Planeta Vivo global de 2020 muestra una disminución promedio del 68% entre 1970 y 2016 en casi 21 mil poblaciones de vertebrados monitoreados en todo el mundo.<sup>64</sup>

Debido a lo anterior, existe preocupación sobre las implicaciones que estas extinciones puedan tener sobre nuestra propia especie. Se sabe por ejemplo que la pérdida de biodiversidad se relaciona con el surgimiento de nuevas enfermedades; también existe evidencia de que la pérdida de biodiversidad reduce la eficiencia por la cual las comunidades ecológicas capturan recursos, como nutrientes, agua, luz y presas, lo cual afecta los sistemas de alimentación de todo el mundo, por ejemplo, a través de la pérdida de especies polinizadoras.<sup>65</sup>

#### D. Contaminación química

Los principales tipos de contaminación química incluyen compuestos radiactivos, metales pesados y una amplia gama de compuestos orgánicos de origen humano, los cuales afectan negativamente la salud humana y de los ecosistemas. Se considera que las consecuencias nocivas podrían ser causadas por la exposición directa a productos químicos en el aire, agua o suelo, por bioacumulación o biomagnificación en las cadenas alimentarias.<sup>66</sup>

Según las estimaciones actuales, existen entre 80 mil y 100 mil productos químicos en el mercado mundial, si bien es imposible conocer el efecto de todos estos en la salud humana y de los ecosistemas, existen datos de toxicidad para miles de estos productos químicos y se sabe que para ciertos de estos la exposición crónica a dosis bajas puede provocar efectos secundarios que dificultan el desarrollo, alteran los sistemas endócrinos, impiden la reproducción o causan mutagénesis. A menudo, los organismos

---

<sup>64</sup> Véase PALOMBO, María Rita, "Thinking about the Biodiversity Loss in This Changing World", *Geosciences*, vol. 11, núm. 370, 2021, pp. 1-19.

<sup>65</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 157-162; y PALOMBO, María Rita, *op. cit.*, pp. 1-19.

<sup>66</sup> Véase ROCKSTRÖM, Johan *et al.*, *op. cit.*, s. p.

más jóvenes son más vulnerables a la exposición a un contaminante en particular (por ejemplo, neurotoxicidad por plomo en los niños). Sumado a esto, se considera que la contaminación química puede reducir la abundancia de especies y aumentar potencialmente la vulnerabilidad de los organismos a otras presiones como el cambio climático.<sup>67</sup>

Aunque la mayoría de los esfuerzos para reducir la contaminación química se han centrado en escalas locales y regionales, el Convenio de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes reconoció implícitamente que las concentraciones globales de algunos de estos contaminantes, como plaguicidas específicos, han cruzado un límite planetario aún no cuantificado.<sup>68</sup>

### *E. Acidificación del océano*

La acidificación de los océanos está estrechamente relacionada con la liberación de dióxido de carbono a la atmósfera, debido a que alrededor de una cuarta parte de este termina disolviéndose en los océanos. En él, forma ácido carbónico, alterando la química del océano y disminuyendo el pH del agua superficial. Este aumento de la acidez dificulta el crecimiento y la supervivencia de organismos como los corales y algunas especies de moluscos y plancton. Se teme que la pérdida de estas especies cambie la estructura y la dinámica de los ecosistemas dando lugar a reducciones drásticas de las poblaciones de peces. En comparación con la época preindustrial, la acidez de la superficie del océano ya ha aumentado en un 30%.<sup>69</sup>

### *F. Alteración del ciclo hidrológico global*

Los seres humanos hemos alterado el ciclo hidrológico a escalas planetarias. Se estima que el 25% de las cuencas fluviales del mundo se secan antes de llegar a los océanos, debido al uso que se le da a este recurso. Las grandes obras, tanto de infraestructura hidráulica o de otra naturaleza, han destruido ecosistemas enteros como manglares y humedales. A su vez, la alteración de los ecosistemas, como producto de la deforestación,

---

<sup>67</sup> Véase *Idem*.

<sup>68</sup> Véase *Idem*.

<sup>69</sup> Véase *Idem*.

ha repercutido significativamente en los procesos naturales que dan lugar al ciclo del agua. Adicionalmente, la sobreexplotación del agua, tanto superficial como subterránea, está poniendo en riesgo no solo la dinámica del agua sino también la de los suelos.<sup>70</sup>

Estas manipulaciones al ciclo de agua afectan el funcionamiento ecológico, la biodiversidad, la seguridad alimentaria y sanitaria. La biodiversidad se ve afectada porque se pierden hábitats para las especies acuáticas, lo que incluye los ecosistemas de transición, como las zonas ribereñas y los humedales; el funcionamiento ecológico se ve amenazado, por ejemplo, al perder la humedad de los suelos y la regulación del clima. Por su parte, la seguridad alimentaria se pone en riesgo debido a que del agua dependen los cultivos, tanto de riego como de temporal. Finalmente, la seguridad sanitaria se ve desafiada ya que de esta depende la higiene de las personas y, por lo tanto, es una de las medidas medulares en la prevención de enfermedades.<sup>71</sup> Se calcula que más del 80% de las aguas residuales resultantes de actividades humanas se vierten en los ríos o el mar sin ningún tratamiento.<sup>72</sup>

Sumado a lo anterior, el deterioro de la calidad del agua es un motivo de preocupación a nivel mundial. Este se relaciona con la eutrofización, resultado de un aumento de los niveles de nutrientes que provienen de la agricultura (fósforo y nitrógeno, principalmente), así como de la presencia de materia orgánica, que tiene como origen las aguas residuales domésticas y los desechos industriales.<sup>73</sup>

### *G. Cambio de uso de suelo*

El cambio de uso de suelo es otra forma en la que se expresa el deterioro y está ampliamente relacionado con la expansión de las actividades agropecuarias. Se estima que la agricultura ocupa 20 millones de km<sup>2</sup> en todo el planeta, y la ganadería 35 millones de km<sup>2</sup>, lo que quiere decir que

<sup>70</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, pp. 168 y 169.

<sup>71</sup> Véase ROCKSTRÖM, Johan *et al.*, *op. cit.*, s. p.

<sup>72</sup> Véase NACIONES UNIDAS, *Objetivos del Desarrollo Sostenible. Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*, s. p.

<sup>73</sup> Véase NACIONES UNIDAS, *Decenio internacional para la acción "el agua fuente de vida"*, (21 de junio de 2022), <https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/quality.shtml>.

la humanidad ha transformado más del 40% de las tierras emergidas del planeta para dedicarlas a las actividades agropecuarias, desplazando a los ecosistemas naturales.<sup>74</sup> Alrededor del 12% de la superficie terrestre mundial se encuentra actualmente bajo cultivo; esta expansión, junto con la duplicación de las zonas urbanas y la proliferación de infraestructuras vinculadas al crecimiento de la población y el consumo, se ha dado a expensas de los bosques (primordialmente bosques tropicales de edad madura), los humedales y las praderas, principalmente.<sup>75</sup>

Lamentablemente la humanidad puede estar llegando a un punto en el que una mayor expansión de las tierras agrícolas a escala global pueda amenazar seriamente la biodiversidad y socavar las capacidades reguladoras de la Tierra (al afectar el sistema climático y el ciclo hidrológico). Es por esto que se ha señalado que el cambio de uso de suelo debe limitarse a través de asignar las tierras de cultivo a las áreas más productivas, mantener los bosques y otros ecosistemas conservados en sus estados actuales y mantener los suelos ricos en carbono y los ecosistemas en su condición intacta o manejada cuidadosamente.<sup>76</sup>

#### H. *Alteración de los flujos de nitrógeno y fósforo*

La modificación humana del ciclo del nitrógeno y el fósforo es profunda; en la actualidad, las actividades humanas convierten más gas nitrógeno de la atmósfera en formas reactivas que todos los procesos terrestres de la Tierra combinados. Estas se producen principalmente a través de cuatro procesos: la fijación industrial de nitrógeno atmosférico en amoníaco, la fijación agrícola del nitrógeno atmosférico, a través del cultivo de leguminosas, la combustión de combustibles fósiles y la quema de biomasa.<sup>77</sup>

Aunque el propósito principal de la mayor parte de este nuevo nitrógeno reactivo es mejorar la producción de alimentos, a través de la fertilización, gran parte de este termina en el medio ambiente, contaminando los ríos y las zonas costeras, aumentando la carga de contaminación local y global en la atmósfera, y acumulándose en la

<sup>74</sup> Véase CARABIAS, Julia *et al.*, *op. cit.*, p. 162.

<sup>75</sup> Véase ROCKSTRÖM, Johan *et al.*, *op. cit.*, s. p.

<sup>76</sup> Véase *Idem.*

<sup>77</sup> Véase *Idem.*

biosfera. Lo mismo ocurre con el fósforo, se tienen estimaciones de un aumento hasta ocho o nueve veces más alta que la tasa natural del fósforo reactivo en los océanos debido a las actividades humanas.<sup>78</sup>

### *I. Carga de aerosoles atmosféricos*

Los aerosoles atmosféricos son sustancias que están suspendidas en el aire. Se estima que las actividades humanas, desde la era preindustrial, han duplicado la concentración global de la mayoría de los aerosoles. Estos influyen directamente en el balance de radiación de la Tierra. También pueden influir en el ciclo hidrológico al alterar los mecanismos que forman la precipitación en las nubes.<sup>79</sup>

Desde la perspectiva de los efectos sobre la salud humana, la contaminación del aire por partículas finas (PM 2.5) es responsable de alrededor del 3% de la mortalidad por enfermedades cardiopulmonares en adultos, alrededor del 5% de la mortalidad por cáncer de tráquea, bronquios y pulmón, y alrededor del 1% de la mortalidad por infección respiratoria aguda en niños de áreas urbanas de todo el mundo; por su parte, aerosoles como el ozono, los óxidos de azufre y nitrógeno provocan daños a cultivos, la degradación de los bosques, la pérdida de peces de agua dulce, debido a la precipitación ácida.<sup>80</sup>

En síntesis, el deterioro se está expresando a escalas planetarias lo que pone en riesgo la integridad de todo el sistema, por lo que se vuelve fundamental conocer las principales estrategias de protección del medio ambiente.

## **IV. PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO**

Como se observa hasta aquí, estamos siendo testigos de un deterioro generalizado de todo el planeta, el cual tiene implicaciones en el bienestar de la propia humanidad, por lo que la preocupación por los problemas ambientales ha aumentado en todo el mundo. Ante esto, México cuenta

---

<sup>78</sup> Véase *Idem*.

<sup>79</sup> Véase *Idem*.

<sup>80</sup> Véase *Idem*.

con un marco jurídico consolidado en materia ambiental, el cual se considera *una herramienta [fundamental] para la conservación y protección al ambiente, así como para promover el reconocimiento, respeto y garantía del derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas.*<sup>81</sup>

Así, desde 1988 nuestro país cuenta con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ley marco en materia ambiental que está orientada a la protección del ambiente en su conjunto, es decir, incorpora disposiciones que buscan regular los elementos y las implicaciones ambientales causadas por las actividades humanas bajo una perspectiva que considera al ambiente desde un punto de vista holístico.<sup>82</sup> En esta ley se establecen instrumentos de política ambiental, es decir un conjunto de acciones que legitiman la intervención del Estado y que están diseñadas para dar respuesta a los problemas en materia ambiental,<sup>83</sup> los cuales se sintetizan en la Tabla 4.

Tabla 4. Instrumentos de la política ambiental considerados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Instrumento	Descripción/objeto
Planeación ambiental	Regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social con base en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes (artículo 17).
Ordenamiento ecológico del territorio	Regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos (artículo 3o, fracción XXIV).
Instrumentos económicos	Mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente (artículo 22).

<sup>81</sup> Véase ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol *et al.*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>82</sup> Véase BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2018, pp. 53 y 115.

<sup>83</sup> Cabe señalar que además de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México cuenta con cinco leyes sectoriales vigentes en materia ambiental a nivel federal. Estas son: la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Cambio Climático, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Instrumento	Descripción/objeto
Regulación ambiental de asentamientos humanos	Contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos (artículo 23).
Evaluación del impacto ambiental	Establecer las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas (artículo 28).
Normas Oficiales Mexicanas	Contribuir a garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas que tengan por objeto: I.- Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en la producción, uso y destino de bienes, en insumos y en procesos; II.- Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente; III.- Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable; IV.- Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y V.- Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad (artículo 36).
Autorregulación y auditoría ambiental	Procesos voluntarios de autorregulación ambiental, dirigidos a los productores, empresas u organizaciones empresariales, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental (artículo 38).
Investigación y educación	Incorporar contenidos ecológicos, de desarrollo sustentable, de mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático, de protección del ambiente, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos. Propiciar la participación comprometida de los medios de comunicación masiva en el fortalecimiento de la conciencia ecológica, y la socialización de proyectos de desarrollo sustentable (artículo 39).
Áreas naturales protegidas	Zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas (artículo 3o, fracción II). <sup>84</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

De los instrumentos previamente mencionados, las áreas naturales protegidas, son probablemente el que más destaca dentro de la ecología,

<sup>84</sup> Las áreas naturales protegidas no se encuentran como tal en el capítulo correspondiente a los Instrumentos de la Política Ambiental (capítulo IV) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Sin embargo, materialmente han sido consideradas como el principal instrumento para la conservación de la diversidad biológica.



debido a que constituyen el principal instrumento de la regulación mexicana para la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ambientales y las funciones ecosistémicas asociadas a estos.<sup>85</sup> Sumado a estas, la regulación ambiental prevé de manera dispersa otras figuras que buscan la conservación o recuperación de ecosistemas con características específicas, sin embargo, en comparación con las áreas naturales protegidas son menos utilizadas. Estos son los hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre, las áreas de refugio para proteger especies acuáticas, las áreas de protección forestal, las zonas de restauración ecológica y las áreas de relevancia internacional designadas por México de manera voluntaria para dar cumplimiento a tratados internacionales.<sup>86</sup> En la Tabla 5, se presenta una breve descripción de cada una de ellas.

Tabla 5. Figuras de regulación ambiental que buscan la conservación o recuperación de ecosistemas con características específicas

Figuras jurídicas	Descripción
Hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre	Se establecen por acuerdo secretarial en áreas específicas con deterioro en las que existe un ecosistema en riesgo de desaparecer, o en las que se desarrollan procesos biológicos esenciales (artículos 63 y 64 de la Ley General de Vida Silvestre).
Áreas de refugio para proteger especies acuáticas	Se establecen por acuerdo secretarial con la finalidad de conservar especies acuáticas, y su hábitat, que se desarrollan en aguas de jurisdicción federal, en la zona federal marítimo terrestre y en terrenos inundables (artículos 65 a 69 de la Ley General de Vida Silvestre).
Áreas de protección forestal	Se establecen mediante una declaratoria de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, previa opinión técnica de los Consejos de Cuenca y la Comisión Nacional de Agua, con fines de restauración y conservación en franjas, riberas de los ríos, quebradas, arroyos permanentes, riberas de lagos y embalses naturales y artificiales y áreas de recarga de mantos acuíferos (artículo 125 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable).

<sup>85</sup> Véase FIGUEROA, Fernanda *et al.*, “Evaluación de la efectividad de las áreas protegidas para contener procesos de cambio en el uso del suelo y la vegetación. ¿Un índice es suficiente?”, *Revista Mexicana de Biodiversidad*, México, vol. 82, 2011, pp. 951-963.

<sup>86</sup> Véase ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol *et al.*, *op. cit.*, pp. 124 y 125.

Figuras jurídicas	Descripción
Zonas de restauración ecológica	Establecidas vía declaratorias, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, por el titular del Ejecutivo federal, e inscritas en el registro público de la propiedad para aquellas áreas en las que se estén produciendo procesos acelerados de desertificación o degradación que impliquen la pérdida de recursos de muy difícil regeneración, recuperación o restablecimiento, o afectaciones irreversibles a los ecosistemas o sus elementos (artículo 78 bis, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente).
Áreas de relevancia internacional designadas por México de manera voluntaria para dar cumplimiento a tratados internacionales	Incluye sitios RAMSAR, los considerados como patrimonio mundial por la UNESCO, así como Reservas de la Biosfera de la Red Mundial de la UNESCO.

Fuente: Elaboración propia con base en ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol *et al.*<sup>87</sup> Se excluyen las áreas naturales protegidas debido a que fueron previamente descritas.

Como puede observarse, tanto las áreas naturales protegidas, como en el resto de las figuras de regulación ambiental presentadas, están orientadas a la conservación o recuperación de los ecosistemas en un sentido amplio. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la biodiversidad y las funciones de los ecosistemas que se busca conservar no solo se encuentran en estos espacios del territorio, por lo que el resto de los instrumentos de la política ambiental son relevantes.

## V. CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se definieron algunos conceptos básicos provenientes de la ecología, que incluyen su propio significado. Se puso énfasis en que esta se refiere al estudio científico de las interacciones que determinan la distribución y abundancia entre los organismos y su ambiente. Se destaca que, aunque de manera coloquial se hace uso de la ecología como sinónimo de otros conceptos, como los de biodiversidad, ecosistemas o medio ambiente, esto no es lo más adecuado.

También se recalcó el significado del concepto de especie y otros asociados a este, como el de especie nativa, endémica exótica e invasora, así como las categorías de riesgo, lo cual es útil para conocer el manejo que debe dárseles. Adicionalmente, y debido a que los organismos de las diferentes especies que habitan en el mundo no viven de forma aislada,

<sup>87</sup> Véase *Idem*.

se abordaron los conceptos de poblaciones, comunidades ecológicas y de ecosistemas, este último, considerado clave en la teoría ecológica y a través del cual se han planteado importantes estrategias para el manejo sustentable.

Sumado a lo anterior, se describió el significado de la biodiversidad, de los recursos naturales y de los servicios ambientales. El de biodiversidad, debido a que es un concepto sumamente relevante en la legislación ambiental y consecuentemente en las políticas públicas, principalmente con objetivos de conservación. El de recursos naturales porque también se ha utilizado ampliamente en la legislación ambiental, aunque presenta algunas limitantes importantes, entre las que destaca la forma de clasificarlos, entre renovables y no renovables, y que no necesariamente es claro cómo separarlos. También se considera inadecuado porque invisibiliza que la renovabilidad o no renovabilidad de un recurso no puede determinarse por características inminentes al recurso en sí, sino por el mal uso que se les da.

Se subraya que el concepto de servicios ambientales permite poner en evidencia la dependencia de la propia humanidad respecto del funcionamiento de los ecosistemas, que ha sido una herramienta útil para comunicar acerca del vínculo entre el bienestar de las personas y el mantenimiento de las funciones que realiza el planeta de forma gratuita.

En lo que respecta a qué es el deterioro, se subrayó que las causas de este van más allá del tamaño de la población humana y que está asociado con los patrones de consumo, el uso de la tecnología y la gobernabilidad ambiental. Los patrones de consumo aluden a las formas en las que los diferentes grupos poblacionales satisfacen sus necesidades de manera diferenciada. El uso de tecnologías, incluidas las asociadas al uso y la extracción de los recursos; las industriales y las domésticas, hacen referencia a que, si bien han sido una herramienta medular en el desarrollo de las sociedades, también está ampliamente documentado que están relacionadas con la deforestación a gran escala, el aumento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera, la pérdida de biodiversidad, entre otros. Por su parte, la gobernabilidad ambiental implica que la solución de los problemas ambientales requiere forzosamente de un conjunto de reglas, formales e informales, que determinen el uso y la conservación de los ecosistemas.

En lo que se refiere a cuáles son las formas en las que se expresa el

deterioro, se muestra que, si bien el cambio climático es una de estas formas, existen otras para las que también es necesario poner atención, debido al riesgo que implican para la propia humanidad. Estas son el adelgazamiento de la capa de ozono, la pérdida de biodiversidad, la contaminación química, la acidificación del océano, la alteración del ciclo hidrológico global, el cambio de uso de suelo, la alteración de los flujos de nitrógeno y fósforo de la biosfera y los océanos, así como la carga de aerosoles atmosféricos. En este sentido, es importante resaltar que contar con un mejor entendimiento de lo que significa el deterioro y cómo se manifiesta este, permite enfrentar de mejor manera la crisis ambiental actual.

A pesar del deterioro generalizado, se destaca que México cuenta con un marco jurídico consolidado en materia ambiental. En este sentido la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ley marco en materia ambiental, está orientada a la protección del ambiente en su conjunto; es decir, incorpora disposiciones que buscan regular los elementos y las implicaciones ambientales causadas por las actividades humanas bajo una perspectiva que considera al ambiente desde un punto de vista holístico. En esta ley se establecen una serie de instrumentos de la política ambiental que están diseñados para dar respuesta a los problemas en materia ambiental, estas son la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, los instrumentos económicos, la regulación ambiental de asentamientos humanos, la evaluación de impacto ambiental, las normas oficiales mexicanas, la autorregulación y auditoría ambiental y la investigación y educación.

Si bien las áreas naturales protegidas no se encuentran como tal en el capítulo correspondiente a los instrumentos de la política ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, materialmente han sido consideradas como el principal instrumento de la regulación mexicana para la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ambientales y las funciones ecosistémicas asociadas a estos. Adicional a estas, la regulación ambiental prevé de manera dispersa otras figuras que buscan la conservación o recuperación de ecosistemas con características específicas, sin embargo, en comparación con las áreas naturales protegidas son menos utilizadas. Estas son los hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre, las áreas de refugio

para proteger especies acuáticas, las áreas de protección forestal, las zonas de restauración ecológica, así como las áreas de relevancia internacional designadas por México de manera voluntaria para dar cumplimiento a tratados internacionales.

Si bien las figuras presentadas están orientadas a la conservación o recuperación de los ecosistemas en un sentido amplio, se debe tomar en cuenta que la biodiversidad y las funciones de los ecosistemas que se buscan conservar no solo se encuentran en estos espacios del territorio, lo que vuelve importante considerar al resto de los instrumentos de la política ambiental.

Como puede observarse a lo largo de esta investigación, la ecología y el derecho ambiental contribuyen al mejor entendimiento de lo que significan el medio ambiente, sus amenazas y principales estrategias de protección, lo cual es fundamental en el ámbito parlamentario para tener una mejor comprensión de los retos a los que la humanidad se enfrenta para garantizar el bienestar de las personas asociadas a un medio ambiente sano.

## VI. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol *et al.*, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2021.

BALVANERA, Patricia y COTLER, Helena, “Acercamientos al estudio de los servicios ecosistémicos”, *Gaceta Ecológica*, México, núm. especial 84-85, 2007.

BEGON, Michael *et al.*, *Ecology. From Individuals to Ecosystems*, 4ª edición, Estados Unidos-Reino Unido-Australia, Blackwell Publishing, 2006.

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2018.

CARABIAS, Julia *et al.*, *Ecología y medio ambiente en el siglo XXI*, México, Pearson Educación, 2009.

COTLER, Helena *et al.*, “La conservación de los suelos: un asunto de

- interés público”, *Gaceta Ecológica*, México, núm. 83, abril-junio 2007.
- DAILY, Gretchen, “Introduction: What Are Ecosystem Services?”, en DAILY, Gretchen (ed.), *Nature’s Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington D. C., Island Press, 1997.
- DE GROOT, Rudolf *et al.*, “A typology for the classification, description, and valuation of ecosystem functions, goods and services”, *Ecological Economics*, vol. 41, núm. 3, 2002.
- DELIÈGE, Glenn y NEUTELEERS, Tijin, “Should Biodiversity be Useful? Scope and Limits of Ecosystem Services as an Argument for Biodiversity Conservation”, *Environmental Values*, vol. 24, núm. 2, 2015.
- FIGUEROA, Fernanda *et al.*, “Evaluación de la efectividad de las áreas protegidas para contener procesos de cambio en el uso del suelo y la vegetación. ¿Un índice es suficiente?”, *Revista Mexicana de Biodiversidad*, México, vol. 82, 2011.
- GUDYNAS, Eduardo, “Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina”, *Persona y Sociedad*, Santiago de Chile, vol. 13, núm. 1, abril 1999.
- MAASS, José Manuel, “El agua como elemento integrador de los procesos funcionales del ecosistema”, en ÁVILA, Patricia (ed.), *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*, México, Colegio de Michoacán/IMTA/SUMA, 2003.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan y ROCA JUMENT, Jordi, *Economía ecológica y política ambiental*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MASTRANGELO, Andrea Verónica, “Análisis del concepto de Recursos Naturales en dos estudios de caso en Argentina”, *Ambiente & Sociedade*, Brasil, vol. XII, núm 2, julio-diciembre 2009.
- MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and Human Well-being: a Framework for Assessment*, Washington, D. C., Island Press, 2003.
- NÚÑEZ, Irama *et al.*, “La biodiversidad: historia y contexto de un concepto”, *Interciencia*, Caracas, Venezuela, vol. 28, núm. 7, julio 2003.
- PALOMBO, María Rita, “Thinking about the Biodiversity Loss in This Changing World”, *Geosciences*, vol. 11, núm. 370, 2021.

- RAMOS, Alya *et al.*, “Hacia una Ley General de Aguas basada en la sustentabilidad”, *Argumentos, Estudios críticos de la sociedad*, México, año 33, núm. 93, mayo-agosto 2020.
- ROCKSTRÖM, Johan *et al.*, “Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity”, *Ecology and Society*, vol. 14, núm. 2, 2009.
- ROJAS PADILLA, Johnny y PÉREZ RINCÓN, Mario Alejandro, “Servicios ecosistémicos: ¿un enfoque promisorio para la conservación o un paso más hacia la mercantilización de la naturaleza?”, en PÉREZ RINCÓN, Mario Alejandro *et al.* (comp.), *Sociedad y servicios ecosistémicos. Perspectiva desde la minería, los megaproyectos y la educación ambiental*, Colombia, Universidad del Valle, 2013.

## 2. Normativa nacional

- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.  
Ley General de Vida Silvestre.  
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.  
NOM-059-SEMARNAT-2010.

## 3. Normativa internacional

- Convenio de Diversidad Biológica.  
Convenio de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.  
Protocolo de Montreal.

## 4. Internet

- COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD, *Especies exóticas invasoras*.  
-----, *La gran familia*.  
-----, *¿Qué es diversidad natural y cultural?*  
-----, *¿Qué son las especies?*  
FRIDAYS FOR FUTURE, *Acerca de*.  
MEXICANAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO, *Pronunciamiento*

*Mexicanas Frente al Cambio Climático ante la crisis climática.*  
NACIONES UNIDAS, *Decenio internacional para la acción “el agua  
fuente de vida”*.

-----, *Objetivos del Desarrollo Sostenible. Objetivo 6: Garantizar la  
disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para  
todos.*

-----, *Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio  
climático y sus efectos.*

-----, *¿Qué es el cambio climático?*

OUR WORD IN DATA, *World Population Growth.*

OXFAM, *Carbon inequality in 2030.*

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO  
AMBIENTE, *Making Peace with Nature: A scientific blueprint to  
tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies.*



**Q**uórum **139**  
**Legislativo**

## **EL PANORAMA GLOBAL SOBRE LA EXPLOTACIÓN SOSTENIBLE DEL MINERAL DE LITIO Y SU APROVECHAMIENTO EN MÉXICO**

### **THE GLOBAL OUTLOOK ON THE SUSTAINABLE EXPLOITATION OF LITHIUM MINERAL AND ITS EXPLOITATION IN MEXICO**

Vicente Said MORALES SALGADO<sup>1</sup>

**RESUMEN:** La presente investigación tiene como objetivo estudiar las condiciones tecnológicas, económicas y sociales en las que se explota el mineral litio alrededor del mundo, así como identificar las lecciones derivadas de experiencias internacionales en busca de prácticas que permitan informar a la legislación mexicana sobre su aprovechamiento sostenible. La metodología consiste en un análisis histórico-comparativo, así como analítico-sintético basados en la revisión de la literatura existente. Como resultado de este estudio, se describe el panorama del aprovechamiento de litio en el mundo, se identifican oportunidades de participación en la cadena de valor de las baterías de litio y se reconocen posibles escollos en el logro de un aprovechamiento de litio social y ambientalmente sostenible.

**PALABRAS CLAVE:** Litio, baterías, sostenibilidad, cadena de valor, economía circular.

*Abstract: This research aims to study the technological, economic and social conditions in which lithium mineral is exploited around the world, as well as to identify the lessons derived from international experiences in search of practices to inform Mexican legislation on the sustainable use of lithium. The methods employed include historical-comparative and analytic-synthetic analysis based on a review of the existing literature. As a result, an overview of lithium usage in the world is described, opportunities for participation in the lithium battery value chain are identified, and possible pitfalls in achieving a socially and environmentally sustainable use of lithium are recognized.*

*Keywords: Lithium, batteries, sustainability, value chain, circular economy.*

---

<sup>1</sup> Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Ciencias.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Preliminares técnicos, económicos y sociales sobre el litio*. III. *Retos y oportunidades de la economía circular en el mercado del litio*. IV. *Experiencias internacionales de la producción de litio*. V. *El proyecto Sonora Lithium*. VI. *El marco normativo mexicano*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

El litio se ha posicionado como un material estratégico debido a su uso para el almacenamiento de energía en forma de baterías de ion-litio que, a su vez, ha sido impulsado por la producción de bienes de consumo electrónicos, así como de automóviles híbridos y eléctricos. Recientes exploraciones sobre el recurso mineral en México han reportado la presencia de litio contenido en forma de arcillas en el estado de Sonora. De acuerdo con el Informe Técnico del Estudio de Factibilidad del Proyecto de Litio Sonora, estos yacimientos son potencialmente susceptibles de extracción y comercialización.<sup>2</sup>

En este contexto, el 21 de abril de 2022 entró en vigor un decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Minera; estableciendo así, que la exploración, explotación y aprovechamiento del litio en México están exclusivamente a cargo del Estado. Aún más, la reforma establece el deber del Estado mexicano de realizar tales actividades protegiendo y garantizando la salud de los mexicanos, el medio ambiente y los derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afroamericanas.

Ante este escenario se vuelve fundamental que la Cámara de Diputados conozca el panorama mundial de la explotación de litio, las experiencias de otras regiones productoras de este mineral, así como las lecciones generadas para que su aprovechamiento sea sostenible en materia ambiental y social. Esto con el fin de colaborar a un aprovechamiento coherente del marco normativo mexicano, así como el seguimiento y evaluación de su impacto.

<sup>2</sup> Cfr. AUSENCO SERVICES PTY LTD, *Technical Report on the Feasibility Study for the Sonora Lithium Project, Mexico*, Australia, Ausenco, enero de 2018, p. 216.

El desarrollo sostenible y su papel en la reactivación económica son temas comunes en las agendas de los grupos parlamentarios.<sup>3</sup> No obstante, para lograr un desarrollo de esta guisa, la transición hacia formas más limpias de generación energética es clave. De este modo, ciertos materiales con propiedades idóneas para la fabricación de dispositivos de almacenamiento energético han visto incrementada su relevancia y, con ello, su producción. Por ejemplo, Dessemond y colaboradores reconocen al litio como *un mineral clave para la industria moderna* y atribuyen su importancia a *la creciente demanda de baterías de ion-litio*.<sup>4</sup> En este mismo sentido, Sterba y colaboradores afirman que *en el contexto actual de amenazas del cambio climático, las baterías de litio cumplen muchas expectativas para lograr una solución más limpia y sostenible para el transporte*.<sup>5</sup> Sin embargo, cabe advertir, como lo hacen Liu y Agusdinata, que aunque la demanda de tecnologías limpias ha aumentado la producción mundial de litio, *los impactos potenciales de la extracción de litio, especialmente en las comunidades de primera línea, no se han estudiado de manera integral*.<sup>6</sup>

Ahora bien, derivado de recientes exploraciones, se han reportado indicios de litio comercializable contenido en arcillas en el estado de Sonora.<sup>7</sup> Al respecto, el ejecutivo federal, así como el grupo parlamentario de MORENA en la Cámara de Diputados, han señalado su interés para *crear un ordenamiento jurídico que establezca las bases de aprovechamiento sostenible de los minerales de Litio declarándolos minerales estratégicos para el desarrollo nacional bajo la rectoría del Estado mexicano*.<sup>8</sup> Sin embargo, la efectividad de tal esfuerzo requiere de un estudio sobre las condiciones y prácticas que posibiliten en mayor medida el aprovechamiento eficiente para el bienestar de la población y el medio ambiente de manera

3 Cfr. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, núm. 5867-A-G, 13 de septiembre de 2021, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/sep/20210913.pdf>.

4 DESSEMOND, Colin *et al.*, “Spodumene: The Lithium Market, Resources and Processes”, *Minerals*, Suiza, vol. 9, núm. 334, mayo de 2019, p. 1, traducción propia.

5 STERBA, Jiri *et al.*, “Lithium mining: Accelerating the transition to sustainable energy”, *Resources Policy*, Reino Unido, vol. 62, 2019, p. 416, traducción propia.

6 LIU, Wenjuan y AGUSDINATA, Datu B., “Interdependencies of lithium mining and communities sustainability in Salar de Atacama, Chile”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 260, marzo de 2020, p. 1, traducción propia.

7 Cfr. AUSENCO SERVICES PTY LTD, *op. cit.*, p. 1.

8 Cfr. MORENA, *Agenda parlamentaria*, (Cámara de Diputados), *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021, p. 9.

sostenible. Para tal fin, las experiencias de otras regiones productoras de litio son una fuente valiosa de aprendizajes en la materia.

Es así que en la presente investigación se propone como objetivo principal estudiar las condiciones tecnológicas, económicas y sociales en las que se explota el mineral litio alrededor del mundo e identificar las lecciones derivadas de experiencias internacionales, en busca de prácticas que permitan informar a la legislación mexicana sobre cómo aprovechar el recurso de litio de manera social y ambientalmente sostenible. Esta investigación se organiza de la siguiente manera: en la sección II se revisan aspectos técnicos, económicos y socioambientales relevantes sobre el metal litio; mientras que en la sección III se presenta una reflexión sobre los retos y las oportunidades en materia de economía circular en torno al mercado del litio; posteriormente, en la sección IV se hace un recuento de las experiencias internacionales sobre el aprovechamiento sostenible de litio; en la sección V se describe el proyecto Sonora *Lithium* que busca el aprovechamiento de yacimientos de este mineral en el norte del país; la sección VI está dedicada a reseñar el marco normativo mexicano vigente en la materia y; finalmente, en las secciones VII y VIII se brindan las observaciones concluyentes y las referencias utilizadas, respectivamente.

## II. PRELIMINARES TÉCNICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES SOBRE EL LITIO

Hoy día el uso más importante de litio lo constituye la producción de baterías para el almacenamiento de energía eléctrica; en particular las llamadas baterías de ion-litio.<sup>9</sup> Esta clase de baterías se pueden encontrar en distintos dispositivos como teléfonos celulares, computadoras y otras herramientas portátiles, en autos eléctricos e híbridos, así como en aplicaciones de almacenamiento energético para redes de distribución eléctrica.<sup>10</sup>

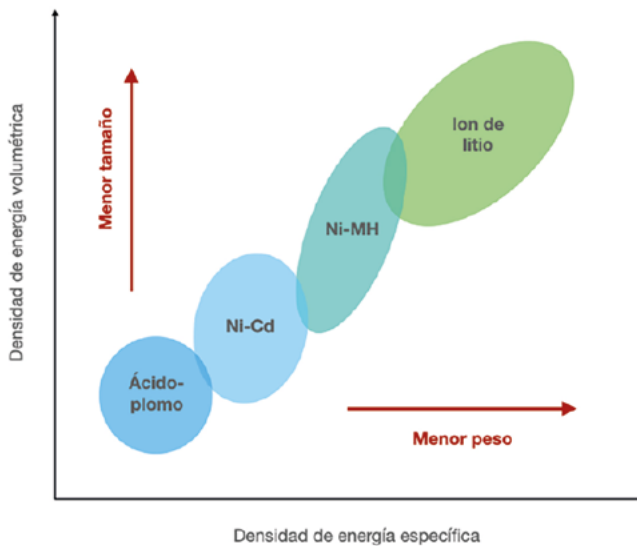
<sup>9</sup> Cfr. DESSEMOND, Colin *et al.*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>10</sup> Cfr. JASKULA, Brian W., “Lithium”, *U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries*, enero de 2021, p. 1.

## 1. Consideraciones técnicas

La razón del posicionamiento estratégico de las baterías de litio yace en su alta densidad de energía y potencia.<sup>11</sup> Es decir, las baterías de ion de litio pueden almacenar y proporcionar mayores cantidades de energía con un tamaño de batería menor en comparación con otra clase de tecnologías. Por ejemplo, la Figura 1 muestra como las baterías de ion-litio se posicionan por encima de las baterías de ácido de plomo, de níquel-cadmio (Ni-Cd) y níquel-hidruro de metal (Ni-MH) en cuanto a mayor energía a un menor peso y tamaño.<sup>12</sup> A su vez, estos usos y características han convertido actualmente al litio en un elemento clave para la transición energética sostenible.

Figura 1. Ventajas energéticas de las baterías de ion-litio



Fuente: Adaptada de LANDI, Brian J. *et al.*, “Carbon nanotubes for lithium ion batteries”, *Energy & Environmental Science*, 2009, p. 638.

<sup>11</sup> Cfr. GROSJEAN, Camille *et al.*, “Assessment of world lithium resources and consequences of their geographic distribution on the expected development of the electric vehicle industry”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 16, núm. 3, enero de 2012, p. 1735.

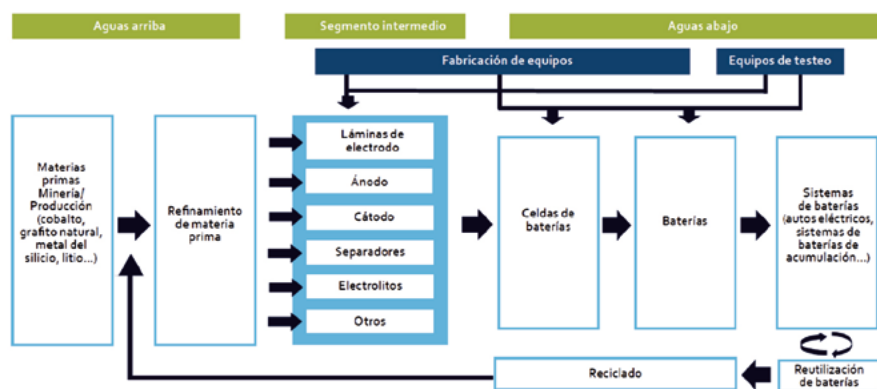
<sup>12</sup> Cfr. LANDI, Brian J. *et al.*, *op. cit.*, p. 638.

Un perfil de mercado del litio elaborado por la Coordinación General de Minería de la Dirección General de Desarrollo Minero de la Secretaría de Economía enuncia las siguientes ventajas de las baterías de litio con respecto a las baterías tradicionales:

- Mayor densidad de energía por peso y volumen;
- Mayor vida útil, entregando un voltaje constante;
- Menor peso;
- Funcionamiento a alta capacidad y bajas temperaturas, y
- Mayor tiempo de almacenamiento.<sup>13</sup>

El diagrama en la Figura 2 describe el proceso de producción de baterías de ion-litio y los nodos clave del proceso.

Figura 2. Proceso de producción de baterías de ion-litio



Fuente: OBYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio: Implicaciones para los países del triángulo del litio*, Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, p. 30.

<sup>13</sup> Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Perfil del mercado de Litio*, México, Dirección General de Desarrollo Minero, diciembre de 2014, p. 18, [https://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/industria\\_comercio/informacionSectorial/minero/pm\\_litio\\_2014.pdf](https://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/informacionSectorial/minero/pm_litio_2014.pdf).

La producción de baterías no es el único uso del litio. De acuerdo con el Servicio Geológico de Estados Unidos, actualmente *los mercados globales de uso final se estiman de la siguiente manera: baterías, 71%; cerámica y vidrio, 14%; grasas lubricantes, 4%; polvos de fundente para moldes de colada continua, 2%; producción de polímeros, 2%; tratamiento de aire, 1%; y otros usos, 6%*.<sup>14</sup> Sin embargo, el litio ha sido catalogado como elemento crítico (o, en algunos casos, como semicrítico) en gran medida por su importancia para las tecnologías verdes.<sup>15</sup> Cabe mencionar que existen materiales capaces de sustituir al litio, aunque no necesariamente con el mismo desempeño, en aplicaciones de baterías, cerámicas, vidrios y lubricantes.<sup>16</sup> Por ejemplo, en baterías es posible usar calcio, magnesio, mercurio y zinc.

Debido a su alta reactividad, el litio se presenta naturalmente en forma de compuestos minerales, bien sea en salmueras como en Chile; rocas ígneas como en Australia; arcillas como en Sonora; o disueltos en el agua de mar (cabe destacar que no existen proyectos de escala significativa en este caso).<sup>17</sup> La Tabla 1 muestra las diferentes características de cada uno de estos yacimientos, así como su participación a nivel mundial.<sup>18</sup>

Tabla 1. Características y distribución geográfica de los yacimientos de litio

Tipo	Tipos de depósitos	Estado natural	Ubicación de mayores depósitos	Participación a nivel mundial
Salmueras	Continental (salares), geotermales y petroleros	Salmueras (arenas, agua y sales minerales)	Triángulo del litio (Argentina, Chile y Bolivia)	66%
Pegmatitas	Espodumena, petalitas, lepidolitas, amblogonita y eucryptita	Roca dura (a partir de magma cristalizado bajo superficie terrestre)	Australia, Estados Unidos, República del Congo, Canadá	26%
Rocas sedimentarias	Arcillas, toba volcánica, rocas evaporitas lacustres	Rocas minerales de esmectita (arcilla), jaradita (evaporita lacustre)	Estados Unidos, México, Serbia, Perú	8%

Fuente: Adaptado de OBYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, p. 36.

<sup>14</sup> JASKULA, Brian W., *op. cit.*, p. 1, traducción propia.

<sup>15</sup> Cfr. BRADLEY, Dwight C. *et al.*, "Chapter K: Lithium", en SCHULZ, Klaus J. *et al.*, (eds.), *Critical Mineral Resources of the United States-Economic and Environmental Geology and Prospects for Future Supply*, U.S. Geological Survey Professional Paper, vol. 1802, diciembre de 2017, p. K2.

<sup>16</sup> Cfr. *Ibidem*, p. K3; véase también JASKULA, Brian W., *op. cit.*, p. 2.

<sup>17</sup> Cfr. STERBA, Jiri *et al.*, *op. cit.*, p. 416; véase también SVERDRUP, Harald U., "Modelling global extractable geological resources with the LITHIUM model", *Resources Conservation and Recycling*, vol. 114, noviembre de 2016, pp. 112-129.

<sup>18</sup> Cfr. OBYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, p. 36.



En cuanto a su distribución geográfica, el servicio geológico norteamericano estima que los recursos de litio,<sup>19</sup> en todo el planeta son de 86 millones de toneladas distribuidas de acuerdo con la Tabla 2.<sup>20</sup>

Tabla 2. Recursos de litio en el mundo

País	Millones de toneladas
Bolivia	21.00
Argentina	19.30
Chile	9.60
Estados Unidos	7.90
Australia	6.40
China	5.10
Congo	3.00
Canadá	2.90
Alemania	2.70
México	1.70
República Checa	1.30
Serbia	1.20
Perú	0.88
Mali	0.70
Zimbabue	0.50
Brasil	0.47
España	0.30
Portugal	0.27
Otros	0.29

Fuente: Adaptada de JASKULA, Brian, “Lithium”, *U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries*, 2021, p. 2.

Es importante notar que la cantidad de recursos de litio no se ha mantenido constante a lo largo de los años. Estos recursos usualmente han ido en aumento debido al descubrimiento de nuevos yacimientos resultado de exploraciones. El crecimiento del mercado de vehículos híbridos y eléctricos, a su vez, ha motivado un aumento en la exploración

<sup>19</sup> Los recursos minerales no son lo mismo que las reservas minerales. Mientras que las reservas poseen viabilidad económica demostrada, los recursos no. Usualmente los recursos minerales se reportan incluyendo las reservas minerales.

<sup>20</sup> Cfr. JASKULA, Brian W., *op. cit.*, p. 2.

de litio y se espera que la tendencia se mantenga así por la misma razón.<sup>21</sup>

## 2. Consideraciones económicas

En el panorama mundial, cinco operaciones mineras en Australia; dos operaciones de salmuera, una en Argentina y otra en Chile; y tres operaciones en China, dos de salmuera y una minera, representaron la mayor parte de la producción mundial de litio.<sup>22</sup> Vale la pena notar que, aunque incipientes, también existen esfuerzos por reciclar litio. Por ejemplo, en Norteamérica existe una empresa estadounidense que ha reciclado baterías de litio desde 1992 en sus instalaciones en Canadá. Además, existen otras siete empresas ubicadas en Canadá y Estados Unidos que han comenzado a reciclar esta clase de baterías.<sup>23</sup> Sin embargo, se espera que el reciclaje de baterías de ion-litio desempeñe un papel importante en el suministro de litio a mediano y largo plazo.<sup>24</sup>

Tras su extracción, el litio se comercializa en tres formas: concentrados minerales, metal refinado y compuestos minerales.<sup>25</sup> De estos últimos, los más comúnmente encontrados en el mercado son carbonato de litio, cloruro de litio e hidróxido de litio. Los distintos compuestos que se comercializan varían significativamente en su contenido de litio, mientras que las regulaciones en la materia también se informan utilizando distintas unidades de medida en distintas regiones. Para normalizar estos datos, los participantes del mercado a menudo reportan datos en términos de Carbonato de Litio Equivalente o LCE por sus siglas en inglés.

Para el carbonato de litio la industria distingue tres grados según su calidad: *grado de batería*, con una pureza que oscila entre 99.5 y 99.8 %, bajas impurezas minerales y un contenido de agua inferior al 0.5 %, utilizado para la fabricación de material de batería de alta energía; *grado técnico*, con una pureza de alrededor de 99.0 a 99.3 % y un contenido de agua inferior al 0.7 %, utilizado para aplicaciones industriales como

<sup>21</sup> Cfr. BRADLEY, Dwight C. *et al.*, *op. cit.*, p. K13.

<sup>22</sup> Cfr. JASKULA, Brian W., *op. cit.*, p. 2.

<sup>23</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>24</sup> Cfr. BRADLEY, Dwight C. *et al.*, *op. cit.*, p. K13.

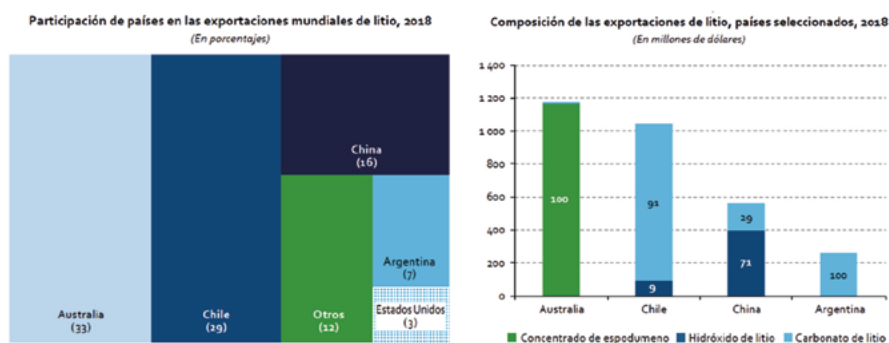
<sup>25</sup> Cfr. *Ibidem*, p. K3.

cerámica o lubricantes; y *grado industrial*, con una pureza de alrededor del 99.0%, utilizado como una alternativa de bajo costo al carbonato de litio de grado técnico.<sup>26</sup>

El mercado del litio es un sector mineral relativamente pequeño en el que el aumento de la producción y la reducción de costos es clave. Además, esta industria se encuentra altamente concentrada en unos pocos productores y, por lo tanto, existe riesgo de colusión entre ellos para la manipulación de precios y creación de barreras para el ingreso de competidores.<sup>27</sup>

En el panorama mundial, el mayor exportador de litio es Australia. Sin embargo, su producción se presenta en forma de un material llamado concentrado de espodumena, este es un mineral de color que va de blanco a amarillento, a veces también se puede observar púrpura o verde esmeralda y se compone de silicatos de litio y aluminio. En la Figura 3 se puede observar la participación en las exportaciones mundiales de litio, así como la composición de las exportaciones según la forma del material exportado.<sup>28</sup>

Figura 3. Exportaciones mundiales de litio



Fuente: OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

En cuanto al comercio de carbonato de litio e hidróxido de litio, Chile y China son los mayores exportadores; mientras que Corea

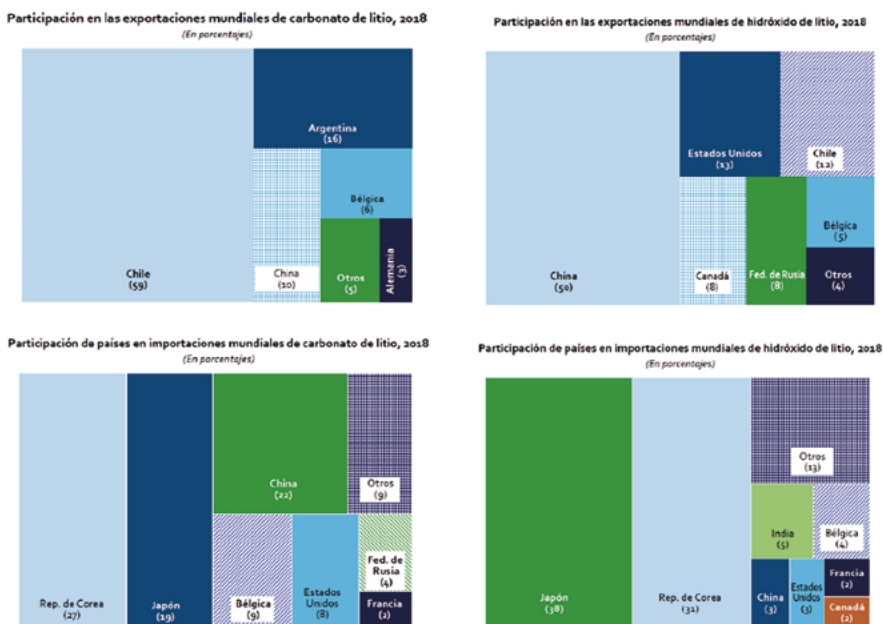
<sup>26</sup> Cfr. STERBA, Jiri *et al.*, *op. cit.*, p. 418.

<sup>27</sup> Cfr. EBENSBERGER, Arlene *et al.*, "The lithium industry: Its recent evolution and future prospects", *Resources Policy*, Reino Unido, vol. 30, núm. 3, septiembre de 2005, pp. 223-225.

<sup>28</sup> Cfr. OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

del Sur y Japón son los mayores importadores de estos compuestos, respectivamente. La Figura 4 muestra la participación de los principales países en cada una de estas actividades en el mundo.<sup>29</sup>

Figura 4. Exportación e importación de compuestos de litio



Fuente: OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, pp. 45-47.

Un estudio sobre la industria del litio identificó diversos factores que influyen en la demanda y la oferta de este material.<sup>30</sup> Ebensperger y colaboradores destacan que entre los factores que afectan la demanda de litio:

- 1) Existe una relación positiva entre el crecimiento económico (en términos del producto interno bruto) y el consumo de litio. Aunque el crecimiento económico también influye en muchos otros factores.
- 2) El precio del mineral afecta su consumo. De forma similar a otros productos, un aumento en el precio de este, transmitido a su vez al consumidor final, reduce su consumo y aumenta el uso de sustitutos.

<sup>29</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 45-47.

<sup>30</sup> Cfr. EBENSBERGER, Arlene *et al.*, *op. cit.*, pp. 218-231.

- 3) Los cambios tecnológicos pueden producir movimientos drásticos en la demanda de minerales. Si estos son positivos o negativos depende de la clase de cambio tecnológico; por ejemplo, se espera que el crecimiento de la industria de vehículos eléctricos aumente a su vez la demanda de baterías de litio y, por lo tanto, del litio mismo.
- 4) La implementación de ciertas políticas y legislaciones también puede incentivar el consumo de los minerales. Por ejemplo, los incentivos gubernamentales en favor de los vehículos eléctricos pueden favorecer el consumo de las baterías de litio instaladas en ellos.<sup>31</sup>

Por lo que hace a los factores que modifican la oferta del litio, Ebersperger y colaboradores identifican que:

- 1) Los costos de insumos y servicios para la producción son factores que afectan negativamente la oferta de minerales; por ejemplo, los costos de energía y transporte son más elevados en yacimientos rocosos en comparación con aquellos en salares, haciendo relativamente más atractiva la producción de litio en salares.
- 2) El precio del mineral y de sus sustitutos también actúan sobre su oferta. Mayores precios del litio tienden a aumentar su oferta, mientras que mayores precios de sus sustitutos tienden a disminuirla.
- 3) También existen cambios tecnológicos con potencial de afectar la oferta de litio en ambas direcciones; por ejemplo, los avances tecnológicos en los procesos de extracción de litio en salares han hecho que la producción en estos yacimientos aumente su competitividad.
- 4) Finalmente, las políticas públicas, sobre todo aquellas que brindan una estructura competitiva al mercado de litio, pueden incentivar la oferta del mineral, así como reducir sus precios y aumentar el consumo de este.<sup>32</sup>

El consumo mundial de litio en 2020 se estimó en 56,000 toneladas, aproximadamente el mismo que en 2019.<sup>33</sup> La COVID-19 se consideró un factor sustancial para una reducción de su demanda con respecto a la tendencia hasta antes de la pandemia causada por esta enfermedad. Sin embargo,

---

<sup>31</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 219.

<sup>32</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 220.

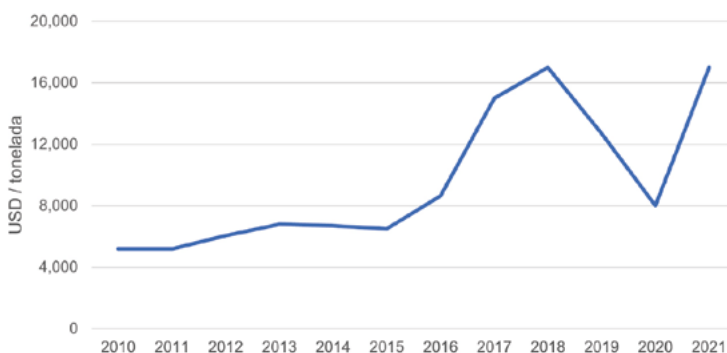
<sup>33</sup> Cfr. JASKULA, Brian W., *op. cit.*, p. 1.

durante la segunda mitad del 2020 la demanda aumentó principalmente por el fuerte crecimiento del mercado de baterías de iones de litio.<sup>34</sup>

En cuanto al precio del metal de litio (con contenido mayor o igual a 99.9% de litio) se observó que en China disminuyó de aproximadamente 83,000 dólares americanos por tonelada a principios del 2020, y alrededor de 71,000 dólares americanos por tonelada en noviembre del mismo año.<sup>35</sup> En el mismo periodo los precios al contado del carbonato de litio en China disminuyeron aproximadamente de 7,100 dólares americanos por tonelada a 6,200 dólares americanos por tonelada.<sup>36</sup> Por otro lado, en Estados Unidos se reportó un precio promedio anual para grandes contratos fijos de carbonato de litio de 8,000 dólares americanos por tonelada métrica durante 2020; lo que representó una disminución de 37% con respecto a 2019.<sup>37</sup>

A manera de ejemplo, considérese la Figura 5 que muestra la evolución del precio del carbonato de litio grado batería de 2010 a 2021.<sup>38</sup>

Figura 5. Promedio anual del precio de carbonato de litio grado batería



Fuente: Elaboración propia con datos de STATISTA, *Average lithium carbonate price from 2010 to 2021*, enero de 2022, <https://www.statista.com/statistics/606350/battery-grade-lithium-carbonate-price/>.

<sup>34</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>35</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 2.

<sup>36</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>37</sup> Cfr. *Idem*.

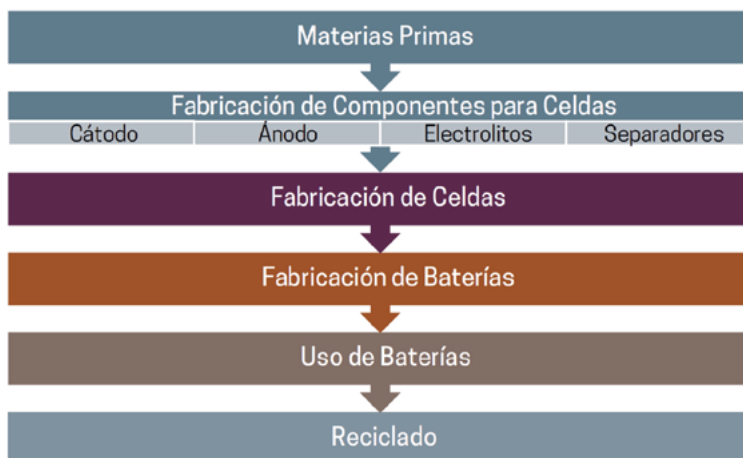
<sup>38</sup> Véase STATISTA, *Average lithium carbonate price from 2010 to 2021*, enero de 2022, <https://www.statista.com/statistics/606350/battery-grade-lithium-carbonate-price/>.

Como hemos podido observar, el principal impulsor del mercado de litio ha sido el consumo de baterías. El aprovechamiento del mineral litio para la producción de esta clase de baterías se incrusta en la cadena de valor de las baterías de ion-litio; la cual consiste en los siguientes seis eslabones:

- i) Obtención de materias primas;
- ii) Fabricación de los componentes de las celdas, es decir, el ánodo, el cátodo, el electrolito y los separadores;
- iii) Fabricación de celdas;
- iv) Producción de baterías;
- v) Usos de las baterías; y
- vi) Reciclado de las baterías.<sup>39</sup>

La Figura 6 ilustra cómo se concatenan estas etapas.<sup>40</sup>

Figura 6. Cadena de valor de las baterías de litio



Fuente: LÓPEZ, Andrés *et al.*, *op. cit.*, p. 79.

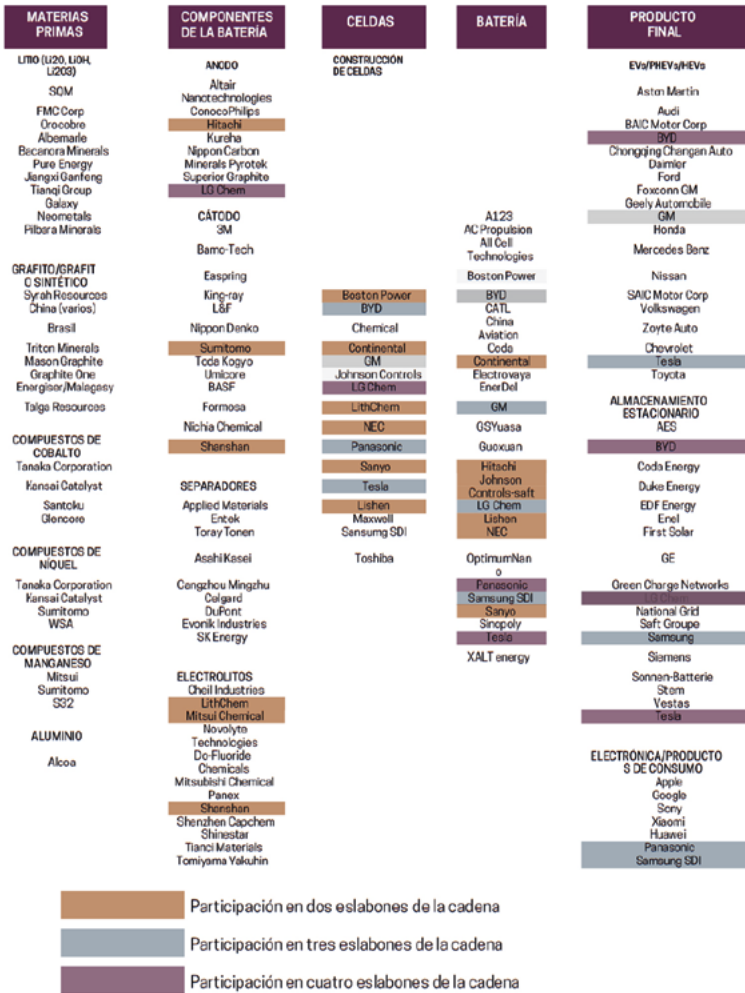
Hasta el 2015, López y colaboradores identificaban a las principales empresas en la cadena de valor de baterías que se muestran en la Figura 7.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Cfr. LÓPEZ, Andrés *et al.*, *Litio en la Argentina: Oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, p. 78.

<sup>40</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 79.

<sup>41</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 80.

Figura 7. Empresas participantes en la cadena de valor de las baterías de litio



Fuente: LÓPEZ, Andrés *et al.*, *op. cit.*, p. 80.

### 3. Consideraciones socioambientales

El litio es un elemento altamente soluble, por lo tanto, puede transportarse hacia cuerpos de agua subterráneos o superficiales, como ríos y lagos. Aunque puede ser tóxico, incluso fatal en cantidades de al menos 5 gramos, no se ha informado de intoxicación por este mineral en



aplicaciones industriales.<sup>42</sup> Hoy día el litio no es un problema ecológico o para la salud cuando está presente en condiciones ambientales.<sup>43</sup> Sin embargo, a medida que aumente su consumo, se requerirá investigación adicional sobre los problemas ambientales relacionados con su producción, uso y eliminación.

La investigación sobre los impactos socioambientales de la extracción de litio a nivel de comunidades locales ha sido muy limitada.<sup>44</sup> Las principales áreas de interés en materia de impacto social han consistido en medir el nivel de compromiso de la industria con la sostenibilidad, el desarrollo económico y el nivel de corrupción de los países que forman parte de la cadena de suministro.<sup>45</sup> Por otro lado, mientras que la minería de litio puede generar ingresos para el Estado y ganancias para empresas nacionales y extranjeras, también pueden existir costos sociales y ambientales por la extracción y contaminación de recursos como el agua, su posible superposición con áreas de conservación y la inducción de procesos migratorios.<sup>46</sup>

### III. RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL MERCADO DEL LITIO<sup>47</sup>

Si bien, en el contexto actual de amenazas por el cambio climático, las baterías de litio cumplen muchas expectativas para lograr una solución más limpia y sostenible para el transporte, encarnada en los vehículos eléctricos;<sup>48</sup> también ponen de manifiesto una creciente tensión entre la transición global hacia una economía con baja generación de carbono

<sup>42</sup> Cfr. ARAL, Hal y VECCHIO-SADUS, Angelica, "Toxicity of lithium to humans and the environment—A literature review", *Ecotoxicology and Environmental Safety*, vol. 70, núm. 3, julio de 2008, pp. 349-356.

<sup>43</sup> Cfr. BRADLEY, Dwight C. *et al.*, *op. cit.*, p. K17.

<sup>44</sup> Cfr. AGUSDINATA *et al.*, "Socio-environmental impacts of lithium mineral extraction: towards a research agenda", *Environmental Research Letters*, vol. 13, núm. 12, noviembre de 2018, p. 123001, traducción propia.

<sup>45</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 123011.

<sup>46</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>47</sup> El autor desea agradecer encarecidamente a la maestra en Ciencias Alya Ramos por las provechosas discusiones en la materia de economía circular.

<sup>48</sup> Cfr. STERBA, Jiri *et al.*, *op. cit.*, p. 416.

y una mayor presión sobre los territorios dotados con aquellos recursos que son necesarios para dicha transición, como el litio.<sup>49</sup>

En este contexto, con la finalidad de diseñar un uso eficiente de estos, desvincular el crecimiento económico mundial del aprovechamiento de los recursos naturales, ayudar a disminuir la degradación ambiental y mejorar la eficiencia energética, se ha definido el concepto de economía circular como:

[...] un sistema industrial que es restaurativo o regenerativo por intención y diseño. Reemplaza el concepto de fin de vida por restauración, se desplaza hacia el uso de energías renovables, elimina el uso de productos químicos tóxicos, que dificultan la reutilización y el retorno a la biosfera, y apunta a la eliminación de desechos a través del diseño superior de materiales, productos, sistemas y modelos de negocio.<sup>50</sup>

La realización de los marcos específicos de la economía circular para el mercado de litio cierra adecuadamente esta cadena de valor para formar un ciclo que valoriza las baterías de litio usadas, incluyendo el reciclado de las mismas. En este sentido, la incorporación de acciones de la economía circular en las cadenas de suministro del litio puede apoyar una transición responsable, sostenible y estable hacia una economía baja en carbono.<sup>51</sup>

En el caso del litio, el desacoplamiento entre la actividad económica y el consumo de este recurso mineral finito no se ha consolidado debido a los grandes recursos y reservas de litio. Por ejemplo, hasta antes de la pandemia por COVID-19, menos del 5% de las baterías de ion-litio se reciclaban. Esto, a su vez, ha implicado que el litio de fuentes secundarias actualmente no posea un impacto significativo en el suministro mundial.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Cfr. OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio: Implicaciones para los países del triángulo del litio*, Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021, p. 30.

<sup>50</sup> DE SA, Paulo y KORINEK, Jane, *Resource Efficiency, the Circular Economy, Sustainable Materials Management and Trade in Metals and Minerals*, OECD Trade Policy Papers, núm. 245, marzo de 2021, pp. 10-11; véase también WORLD ECONOMIC FORUM, ELLEN MACARTHUR FOUNDATION y MCKINSEY & COMPANY, *Towards the circular economy: Accelerating the scale-up across global supply chains*, enero de 2014; así como ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, julio de 2015.

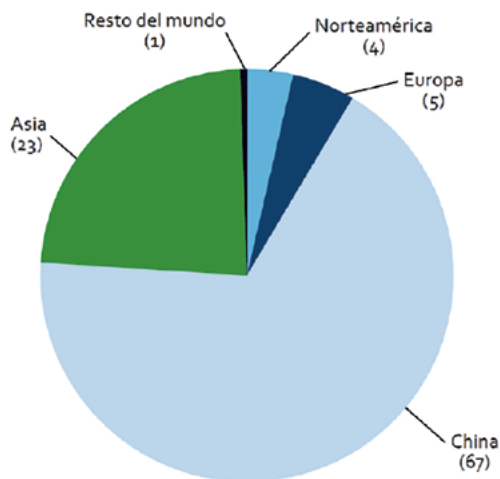
<sup>51</sup> Cfr. CHURCH, Clare y WUENNENBERG, Laurin, *Sustainability and Second Life: The Case for Cobalt and Lithium Recycling*, Canadá, International Institute for Sustainable Development (IISD), marzo de 2019, p. vii.

<sup>52</sup> Cfr. STERBA, Jiri *et al.*, *op. cit.*, p. 417, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420719302430>, traducción propia; véase también MARTIN, Gunther *et al.*, "Lithium market

Sin embargo, algunos escenarios prevén que el 25% del suministro de litio provenga de fuentes secundarias para el 2050, con el mayor potencial centrado en el reciclaje de baterías de litio.<sup>53</sup>

Aun cuando la gran mayoría del comercio de material al final de su vida útil (residuos y chatarra) es de material metálico,<sup>54</sup> el reciclaje de litio aún es incipiente, con alrededor de 25 empresas en Norteamérica y Europa reciclando o planeando hacerlo.<sup>55</sup> También se han establecido asociaciones entre empresas automotrices y recicladoras de baterías para suministrar a la industria automotriz una fuente de materiales para baterías.<sup>56</sup> La Figura 8 muestra el mercado global de reciclaje de las baterías de ion-litio por región en porcentaje.<sup>57</sup>

Figura 8. Porcentajes de participación en el mercado global de reciclaje de baterías de ion-litio



Fuente: OBAYA, Martín y CÉSPEDES, *op. cit.*, p. 66.

research - global supply, future demand and price development”, *Energy Storage Materials*, vol. 6, agosto de 2016, pp. 171-179.

<sup>53</sup> Cfr. STERBA, Jiri *et al.*, *op. cit.*, p. 417, traducción propia; véase también RECK, Barbara y GRAEDEL, T. E., “Challenges in metal recycling”, *Science*, vol. 337, núm. 6095, agosto de 2012, pp. 690-695.

<sup>54</sup> Cfr. DE SA, Paulo y KORINEK, Jane, *op. cit.*, p. 3.

<sup>55</sup> Cfr. JASKULA, Brian W., *Mineral commodity summaries*, U.S. Geological Survey, enero de 2022, p. 100.

<sup>56</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>57</sup> Cfr. OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, p. 66.

Entre los factores que han evitado el aumento del reciclado de baterías de litio podemos encontrar los altos costos involucrados y la complejidad de los procesos.<sup>58</sup> Las etapas para el reciclaje de baterías de iones de litio incluyen: recolección, quema de electrolitos inflamables, neutralización de la química interna peligrosa, la fundición de componentes metálicos, la refinación y purificación de metales de alto valor y, finalmente, la eliminación de residuos no recuperables.<sup>59</sup>

El reciclaje de litio podría ser una oportunidad económica clave para desvincular a los mercados del consumo de recursos finitos y mantener un suministro seguro después de la primera vida de este mineral crítico para satisfacer la creciente demanda de electrificación limpia y de digitalización.<sup>60</sup> Además, el reciclaje de minerales tiene el potencial de ser económicamente viable debido a sus altos valores unitarios, lo que significa una menor extracción de materia prima primaria.<sup>61</sup>

Además del reciclaje, Church y Wuennenberg han identificado las siguientes estrategias circulares en torno al litio:

- Reutilización de baterías de vehículos eléctricos al final de su vida útil para aplicaciones menos exigentes como bicicletas eléctricas, barcos de canal, caravanas, remolques y aplicaciones de almacenamiento de energía para vivienda.
- Minería urbana, de vertederos y de rellenos sanitarios para rastrear la infraestructura desconectada y recuperar los minerales que contienen para su reciclaje.
- La recuperación de litio a partir de baterías de iones de litio se distingue en que tradicionalmente el reciclaje de estas baterías no recupera el litio en sí mismo sino materiales que lo contienen. La recuperación del litio ha mostrado producir mayores tasas de recuperación en comparación con los métodos tradicionales.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Cfr. CHURCH, Clare y WUENNENBERG, Laurin, *op. cit.*, p. 7.

<sup>59</sup> Cfr. *Idem*; véase también PETERSON, John, *Why advanced lithium ion batteries won't be recycled*, Alt Energy Stocks, 16 de mayo de 2011, (2 de abril de 2022), [http://www.altenergystocks.com/archives/2011/05/why\\_advanced\\_lithium\\_ion\\_batteries\\_wont\\_be\\_recycled/](http://www.altenergystocks.com/archives/2011/05/why_advanced_lithium_ion_batteries_wont_be_recycled/).

<sup>60</sup> Cfr. CHURCH, Clare y WUENNENBERG, Laurin, *op. cit.*, p. 9.

<sup>61</sup> Cfr. DE SA, Paulo y KORINEK, Jane, *op. cit.*, p. 4.

<sup>62</sup> Cfr. CHURCH, Clare y WUENNENBERG, Laurin, *op. cit.*, p. 32.

Con el fin de superar las barreras para garantizar que los suministros de litio satisfagan la demanda, respetando los derechos humanos y protegiendo el medio ambiente, los mismos autores han identificado las siguientes acciones a lo largo de las cadenas de suministro y de reciclaje del litio:

- Refuerzo del abastecimiento transparente y responsable.
- Mejora del diseño ecológico y la transparencia del producto.
- Sensibilización de los consumidores sobre los servicios de recolección.
- Aumento de la vida útil de los productos mediante procesos de reutilización y remanufactura.
- Inversión en mejores infraestructuras y equipos de recolección y reciclaje.
- Fomento a la colaboración entre los sectores público y privado, así como la sociedad civil.
- Mejora de la percepción de los productos de segunda vida.<sup>63</sup>

En cuanto al sector público, se ha observado que las regulaciones que definan claramente los procesos secundarios, designen a los actores responsables de los materiales reciclados y permitan evaluaciones más integrales de las operaciones que puedan ayudar a la consecución de una mayor circularidad en el mercado del litio.<sup>64</sup> Además, la comunicación de estas estrategias a las empresas y los consumidores son de particular importancia.<sup>65</sup>

## IV. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE LA PRODUCCIÓN DE LITIO

Los principales países productores de litio son Australia (40 mil toneladas), Chile (14.2 mil toneladas), China (6.8 mil toneladas) y Argentina (5.7 mil toneladas).<sup>66</sup> La Figura 9 muestra la evolución de la producción de compuestos de litio en el mundo, con énfasis en estos cuatro países.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 40.

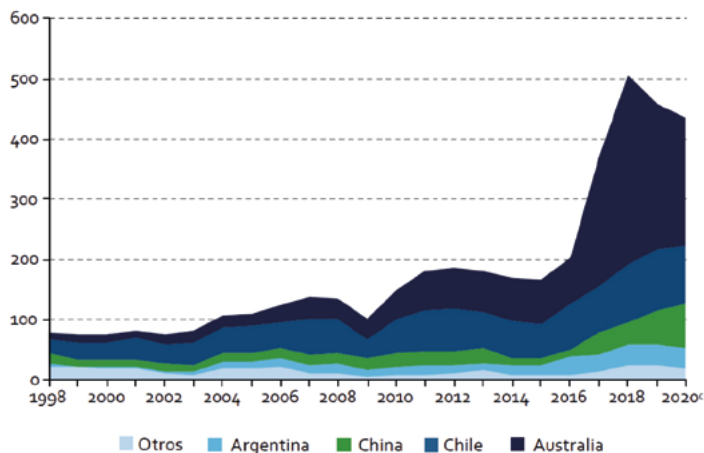
<sup>64</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 41.

<sup>65</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>66</sup> Cfr. DESSEMOND, Colin *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>67</sup> Cfr. OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, p. 37.

Figura 9. Producción de compuestos de litio (en miles de toneladas de LCE)



Fuente: OBYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, p. 37.

Aun cuando la minería representa una parte sustancial de las exportaciones y del producto interno bruto de algunos países, esta actividad aporta una parte significativamente menor al empleo.<sup>68</sup> En efecto, la minería no crea una gran cantidad de empleos en el sector minero en sí, es decir, empleos directos, más bien utiliza insumos de otros sectores que pueden ser más intensivos en mano de obra y variados en términos de los niveles de habilidad requeridos.<sup>69</sup> Esta relación puede representar una oportunidad para algunos países ricos en minerales.

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) sobre la cadena de valor de la minería alrededor del mundo encontró que, como es común en los sectores dedicados a los recursos naturales, mucho del valor agregado en las exportaciones mineras proviene del mismo sector; mientras que el principal sector no minero que provee de insumos a las actividades mineras es el de los servicios.<sup>70</sup> Esto representa una oportunidad para la proveeduría local de servicios en regiones mineras; incluso, hay indicadores que muestran que

<sup>68</sup> Cfr. KORINEK, Jane, “The mining global value chain”, *OECD Trade Policy Papers*, núm. 235, enero de 2020, p. 4.

<sup>69</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>70</sup> Cfr. *Idem.*

los servicios utilizados en la producción minera tienen un efecto significativamente positivo sobre el valor agregado doméstico en las exportaciones del sector.<sup>71</sup> El reto consiste en desarrollar esta proveeduría que en ocasiones no existe en países de medio y bajo ingreso.

La Tabla 3 muestra ejemplos de servicios que pueden ser suministrados durante el ciclo de vida minero.<sup>72</sup>

Tabla 3. Potenciales servicios requeridos para actividad minera

Prospectiva y Exploración	Factibilidad	Explotación		Cierre y Remediación
		Construcción	Operación	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudios técnicos especializados</li> <li>Ensayos y análisis de laboratorio</li> <li>Gestión y diseño de proyectos de exploración</li> <li>Construcción, como caminos de terracería y plataformas de perforación</li> <li>Gestión de datos y documentación</li> <li>Electricidad y combustible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudios de factibilidad especializados: insumos técnicos, económicos, ambientales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudios técnicos especializados</li> <li>Movimiento de suelo</li> <li>Construcción</li> <li>Servicios de perforación y voladura</li> <li>Servicios de transporte</li> <li>Construcción y mantenimiento de carreteras.</li> <li>Montaje de campamentos mineros</li> <li>Internet y telecomunicaciones</li> <li>Electricidad y combustible</li> <li>Suministro de agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transporte especializado de explosivos</li> <li>Arrendamiento de maquinaria pesada, equipo especializado y vehículos</li> <li>Mantenimiento y reparación de equipos</li> <li>Suministro de productos químicos a través de distribuidor autorizado</li> <li>Suministro de agua</li> <li>Combustible y electricidad</li> <li>Técnicos calificados</li> <li>Transporte de mineral a puerto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manejo y operación de botaderos y balsas de relaves</li> <li>Gestión ambiental para el tratamiento de efluentes y emisiones</li> <li>Auditorías ambientales</li> </ul>

Fuente: Adaptado de KORINEK, Jane, “The mining global value chain”, *OECD Trade Policy Papers*, p. 12.

Por otro lado, la innovación ha mostrado ser de gran importancia para que los países capturen con éxito ganancias a partir de sus recursos minerales.<sup>73</sup> Se estima que, por cada patente registrada adicional

<sup>71</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 5.

<sup>72</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 12.

<sup>73</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 5.

relacionada con la minería, un país puede esperar un aumento del 0.1% en el valor agregado doméstico producto de la minería.<sup>74</sup> Aún más, el fortalecimiento de sistemas de innovación parece estar fuertemente correlacionado con un desempeño sólido en la exportación de servicios para la minería.<sup>75</sup>

El aprovechamiento de la innovación tecnológica es particularmente relevante ya que no existe un consenso claro sobre la relación directa entre recursos naturales y desarrollo en un país.<sup>76</sup> Existen indicios que apuntan a que *lo importante no es qué se produce, sino cómo se produce, ya que esto es lo que define las posibilidades de generar derrames de conocimiento y encadenamientos*.<sup>77</sup> Algunos posibles encadenamientos pueden impactar en el desarrollo a partir de las industrias extractivas, generando capacidades productivas, tecnológicas, de gestión y comerciales a lo largo de la cadena de valor, incluso, en otros sectores, como se muestran en la Tabla 4.<sup>78</sup>

En el caso de la minería, distintos tipos de avances tecnológicos asociados a la automatización y al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones han mostrado ser esenciales para descubrir nuevas fuentes de recursos, aumentar los niveles de eficiencia en los procesos de exploración y explotación, así como reducir los daños ambientales causados por sus operaciones.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>75</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>76</sup> Cfr. LÓPEZ, Andrés *et al.*, *op. cit.*, p. 25; también véase ANDERSEN, Allan D. *et al.*, “Innovation in natural resource-based industries: a pathway to development? Introduction to special issue”, *Innovation and Development*, vol. 8, núm. 1, febrero de 2018, pp. 1-27.

<sup>77</sup> *Idem*, traducción propia; también véase LEDERMAN, Daniel y MALONEY, William F., *Does what You Export Matter?: In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*, World Bank Publications, 2012, pp. 1-148.

<sup>78</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>79</sup> Cfr. *Idem*; véase también COSBEY, A., *Mining a Mirage?: Reassessing the Shared-Value Paradigm in Light of the Technological Advances in the Mining Sector*, International Institute for Sustainable Development, Canadá, octubre de 2016, pp. 1-67.



Tabla 4. Posibles encadenamientos productivos en industrias extractivas

Tipo de encadenamiento		Descripción
Fiscal		A partir de la recaudación impositiva y de las regalías generadas por el sector, el gobierno promueve el desarrollo de actividades que no se vinculan con el recurso natural.
Consumo		Los mayores ingresos generados por la industria extractiva generan demanda de productos elaborados por otros sectores productivos.
Productivo	Hacia atrás	Insumos y procesos desarrollados para la producción del recurso.
	Hacia adelante	Procesamiento y transformación del recurso.
	Horizontales (o laterales o de conocimiento)	El conocimiento, los bienes de capital y los servicios asociados al sector de recursos naturales son utilizados en áreas que no están directamente vinculadas con dicho sector.

Fuente: Adaptado de LÓPEZ, Andrés *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

### 1. El Triángulo de Litio Sudamericano

El *triángulo de litio sudamericano* es una región alrededor de las fronteras entre Chile, Bolivia y Argentina.<sup>80</sup> En el territorio chileno de esta región, es decir, en el Salar de Atacama, se llevó a cabo un estudio sobre la interdependencia entre la minería de litio y la sostenibilidad de las comunidades, que desveló que entre 2002 y 2017 la expansión de las actividades de extracción de litio impactó en las comunidades cercanas de la siguiente manera:

- a) Se ha registrado un agotamiento de la disponibilidad de agua que se puede atribuir principalmente a las extracciones de agua debidas a la minería;
- b) Los flujos migratorios relativamente desequilibrados revelan un número mucho mayor de trabajadores que ingresan a la comunidad que hacia fuera de ella, principalmente atribuibles a la actividad minera;
- c) Tanto la minería como las industrias inducidas por ella en su mayoría emplean trabajadores que viajan diariamente, lo que

<sup>80</sup> Véase GRUBER, P. W. *et al.*, “Global lithium availability”, *Journal of Industrial Ecology*, Estados Unidos, vol. 15, núm. 5, octubre de 2011, pp. 760-775.

- contribuye a la economía local de manera limitada;
- d) A pesar del aumento de puestos de trabajo producidos por la minería, el número de trabajadores locales y su participación en la industria minera se redujeron de manera significativa;
  - e) La empresa a cargo de la explotación del litio ha tomado más sofisticada su presentación de informes sobre responsabilidad social corporativa, mientras que la credibilidad del desempeño real aún es puesta en duda por la comunidad debido a la falta de auditorías independientes;
  - f) Finalmente, a pesar de los grandes esfuerzos en materia de responsabilidad social corporativa, el activismo social contra las expansiones mineras de litio ha aumentado en intensidad y escala, movilizándose de lo local a lo nacional.<sup>81</sup>

Aunque se debe destacar que existen diferencias técnicas y sociales entre la explotación mineral en el triángulo de litio sudamericano y la posible explotación de este recurso en México, las lecciones sobre las posibles tensiones medioambientales, laborales, migratorias y sociales en Sudamérica son aspectos considerables para la instalación de una operación minera de litio sostenible en el país.

En un trabajo en estado de prepublicación, se analizan la exploración y explotación de litio en México como una nueva industria en el país.<sup>82</sup> En él se advierte que la experiencia internacional muestra que a los países con reservas de litio se les presentan los siguientes retos para agregar valor a sus industrias:

- 1) Por un lado, existe una considerable distancia con respecto a los centros de demanda, principalmente en Asia y, por otro, la configuración de ambientes de negocios adversos;
- 2) En países en desarrollo tiende a existir una falta de capacidad financiera y técnica para el aprovechamiento del recurso, lo que vuelve necesaria la participación extranjera;
- 3) Un reto adicional lo representa la instauración de un régimen

<sup>81</sup> Cfr. LIU, Wenjuan y AGUSDINATA, Datu B., *op. cit.*, pp. 11 y 12, traducción propia.

<sup>82</sup> Cfr. MARMOLEJO CERVANTES, Miguel Ángel y GARDUÑO RIVERA, Rafael, “Mining-Energy Public Policy of Lithium in Mexico: Tension between Nationalism and Globalism”, *Social Science Research Network*, prepublicación, Estados Unidos, septiembre de 2021, pp. 1-39, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3924366](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3924366).

fiscal eficaz a través del cual los ingresos por extracción de litio puedan aprovecharse en el país anfitrión.<sup>83</sup>

Sobre el aprovechamiento de la extracción del litio en el triángulo sudamericano el estudio señala las distintas estrategias implementadas por cada país. En el caso de Argentina, por ejemplo, se comenzó con concesiones de explotación diseñadas para la materia.<sup>84</sup> Posteriormente se incorporó el caso del litio a la legislación minera del país, finalmente se creó un órgano nacional con el objetivo de desarrollar capacidades de fabricación de baterías.<sup>85</sup> Hoy día, las empresas energéticas públicas en Argentina participan en el negocio de litio y buscan desarrollar industria más avanzada dentro de la cadena de valor del litio, como la producción de baterías; mientras que, a su vez, el país busca inversión de empresas chinas como Gotion High-Tech y Ganfeng Lithium.<sup>86</sup>

Las grandes reservas de litio en Bolivia no han logrado ser aprovechadas por ese país.<sup>87</sup> La nueva constitución boliviana de 2009, aumentó el esfuerzo público para industrializar los recursos de litio.<sup>88</sup> Tras diversas vicisitudes como la nacionalización y una serie de costosas interrupciones debidas a inestabilidades sociopolíticas, la empresa pública boliviana dedicada al litio, Yacimientos de Litio Bolivianos, inició una operación piloto para producir carbonato de litio.<sup>89</sup> Posteriormente, Bolivia implementó una coalición con la empresa alemana ACI Systems para la construcción de cuatro plantas de producción, incluidas una de hidróxido de litio y otra de baterías, en la que el país controla el 51% de las acciones mientras que ACI Systems el 49% restante.<sup>90</sup> Por otro lado, Bolivia continúa probando

<sup>83</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 15, traducción propia; véase también PEROTTI, Remco y COVIELLO, Manlio, "Governance of strategic minerals in Latin America: The case of lithium", *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*, Chile, septiembre de 2015, p. 30.

<sup>84</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 16; véase también WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Derecho Minero*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2021, p. 106.

<sup>85</sup> Cfr. *Idem*; también véase PEROTTI, Remco y COVIELLO, Manlio, *op. cit.*, p. 30.

<sup>86</sup> Cfr. *Idem*; véase GILBERT, Jonathan y SIRTORI-CORTINA, Daniela, *Lithium Nationalism Is Taking Root in Region With Most Resources*, Bloomberg, 30 de junio de 2021, <https://www.bloomberquint.com/technology/lithium-nationalism-is-taking-root-in-region-with-most-resources>.

<sup>87</sup> Cfr. MARMOLEJO CERVANTES, Miguel Ángel y GARDUÑO RIVERA, Rafael, *op. cit.*, p. 17; también véase PEROTTI, Remco y COVIELLO, Manlio, *op. cit.*, p. 31.

<sup>88</sup> MARMOLEJO CERVANTES, Miguel Ángel y GARDUÑO RIVERA, Rafel, *op. cit.*, p. 17.

<sup>89</sup> *Idem*.

<sup>90</sup> *Idem*; véase también AHORA EL PUEBLO, *El proyecto retoma su avance tras estar paralizado casi*

técnicas de extracción directa de este mineral, desarrollando prototipos, construyendo plantas de carbonato de litio y baterías, así como promoviendo acuerdos con empresas de manufactura de vehículos eléctricos.<sup>91</sup> Recientemente, debido a la necesidad de tecnología para la extracción y separación del litio, se ha invitado a desarrolladores extranjeros en materia de litio a participar en licitaciones públicas para explotar los yacimientos de este mineral en Bolivia.<sup>92</sup>

Por otro lado, Chile ha clasificado al litio como un mineral estratégico de interés nacional y no le permite ser objeto de concesiones.<sup>93</sup> Sin embargo, antes de tal clasificación, se habían autorizado concesiones a las empresas SQM y Rockwood Holdings.<sup>94</sup> Chile estableció acuerdos con la industria química con la finalidad de explorar, investigar y producir litio.<sup>95</sup> Además, ha creado una comisión nacional para proponer políticas públicas sobre la regulación del litio. Ese país busca que las regalías cobradas por el Estado derivadas de la extracción de litio sean utilizadas para el desarrollo de las comunidades ubicadas cerca de los yacimientos de litio y para mitigar los efectos ambientales y sociales en la producción de este.<sup>96</sup>

A manera de resumen sobre los sistemas normativos que regulan la explotación del mineral litio en el triángulo sudamericano, la Tabla 5 compara diferentes características de Argentina, Chile y Bolivia en la materia.<sup>97</sup>

---

un año, (24 de febrero de 2022), [www.ylb.gob.bo/archivos/notas\\_archivos/especial\\_-\\_litio\\_bolivia\\_compressed\\_\(1\).pdf](http://www.ylb.gob.bo/archivos/notas_archivos/especial_-_litio_bolivia_compressed_(1).pdf).

91 *Idem*; véase también GILBERT, Jonathan y SIRTORI-CORTINA, Daniela, *op. cit.*

92 *Idem*; véase también YACIMIENTOS DE LITIO BOLIVIANOS, *El conocimiento y la experiencia del litio: Bolivia rumbo al Bicentenario*, 25 de mayo de 2021, [www.ylb.gob.bo/archivos/notas\\_archivos/25052021unicom\\_compressed.pdf](http://www.ylb.gob.bo/archivos/notas_archivos/25052021unicom_compressed.pdf).

93 *Ibidem*, p. 19; véase también PEROTTI, Remco y COVIELLO, Manlio, *op. cit.*, p. 35.

94 *Idem*; véase también PEROTTI, Remco y COVIELLO, Manlio, *op. cit.*, p. 38.

95 *Idem*; véase también WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *op. cit.*, pp. 179-180.

96 *Cfr. Ibidem*, p. 190.

97 *Cfr. OBAYA*, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, p. 121.

Tabla 5. Regulación de la explotación de litio en los países del triángulo sudamericano

Dimensión	Argentina	Chile	Bolivia
Normativa específica para el litio o general para la minería	General (con legislación específica a nivel provincial)	Específica	Específica
Régimen de gobernanza de litio centralizado o federal	Federal	Centralizado	Centralizado
Cobertura de la normativa	Restringida a explotación del recurso	Explotación del recurso Reserva de cuota a precio preferencial para proyectos de industrialización del recurso	Explotación e industrialización del recurso
Modalidades de explotación al recurso	Concesión a empresas privadas Participación accionaria de empresa del Estado provincial	Convenio entre una agencia estatal y privados Posibilidades habilitadas que no están vigentes: explotación estatal; contrato especial de operación del litio	Empresa pública en asociación con empresas extranjeras
Gravámenes fiscales	Estabilidad fiscal y deducciones impositivas Regalías provinciales (máximo 3%)	Regalías progresivas 6,8% a 40%, de acuerdo con el nivel de precios del recurso	Regalías 3%
Disposición del producto	Libre para las empresas operadoras	Libre para empresas operadoras con reserva de cuota del 25% a precio preferencial para industrialización local	Libre para la empresa pública Yacimientos de Litio Bolivianos sobre carbonato de litio y bajo acuerdo de comercialización para hidróxido de litio producido en asociación con empresa extranjera

Fuente: Adaptado de OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, p. 121.

## 2. Litio y sostenibilidad

Un estudio sobre minería y desarrollo verde en las regiones de Europa del Este, Cáucaso y Asia Central encontró que la actividad minera produce impactos ambientales significativos como la destrucción de ecosistemas, efectos negativos sobre la biodiversidad, liberación de metales pesados, sustancias tóxicas y partículas, así como un uso

significativo de los recursos hídricos.<sup>98</sup> Estos impactos se pueden extender más allá del área cercana a la operación mediante diversos mecanismos de transporte dentro de los ecosistemas y más allá de la vida útil de una mina, muchas veces porque las operaciones concluidas se supervisan menos que aquellas aún abiertas.<sup>99</sup>

Por otro lado, el mejoramiento del desempeño ambiental del sector minero puede tener beneficios socioeconómicos tangibles para las empresas involucradas y efectos indirectos en otras partes de la economía. Además de reducir el impacto de la minería en el medio ambiente y las comunidades, las prácticas sostenibles contribuyen a la competitividad de la región en que se llevan a cabo.<sup>100</sup> En este sentido la OECD, reconoce cuatro formas en que las políticas públicas pueden facilitar la transferencia de habilidades y tecnología con miras a generar estos beneficios:<sup>101</sup>

- 1) Ofrecer incentivos para fomentar el despliegue de tecnología;
- 2) Exigir la transferencia de tecnología y la capacitación como componentes de las licencias mineras;
- 3) Alentar a las empresas mineras a maximizar las adquisiciones locales y ayudar a las empresas locales a cumplir con los estándares reconocidos internacionalmente; y
- 4) Desarrollar recursos humanos capacitados.

Como lo observan Obaya y Céspedes, la explotación del litio pone de manifiesto una creciente tensión entre la transición global hacia una economía con baja generación de carbono y una mayor presión sobre los territorios dotados con aquellos recursos que son necesarios para dicha transición, como lo es el litio.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Mining and Green Growth in the EECCA Region*, Francia, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, 2019, pp. 7-9.

<sup>99</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>100</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>101</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>102</sup> Cfr. OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *op. cit.*, p. 122.

## V. EL PROYECTO SONORA *LITHIUM*

El proyecto conocido como Sonora *Lithium* se localiza en el estado de Sonora a tres horas en automóvil hacia el noreste de la capital Hermosillo y 170 kilómetros al sur de la frontera con los Estados Unidos. Este proyecto busca producir carbonato de litio con una calidad apropiada para la elaboración de baterías, es decir, litio grado batería.<sup>103</sup> El proyecto consta de siete concesiones de exploración y minería: las concesiones conocidas como La Ventana y La Ventana 1 pertenecen en un 99.9% a Bacanora Minerals Ltd, mientras que el resto (El Sauz, El Sauz 1, El Sauz 2, Fleur y Fleur 1) pertenece en su mayoría a Bacanora Minerals Ltd con una propiedad del 70%, mientras que el 30% le pertenece a Cadence Minerals PLC.<sup>104</sup> Las Figuras 10 y 11 muestran la localización del proyecto en el territorio del país.<sup>105</sup>

Figura 10. Localización del proyecto Sonora *Lithium* en el estado



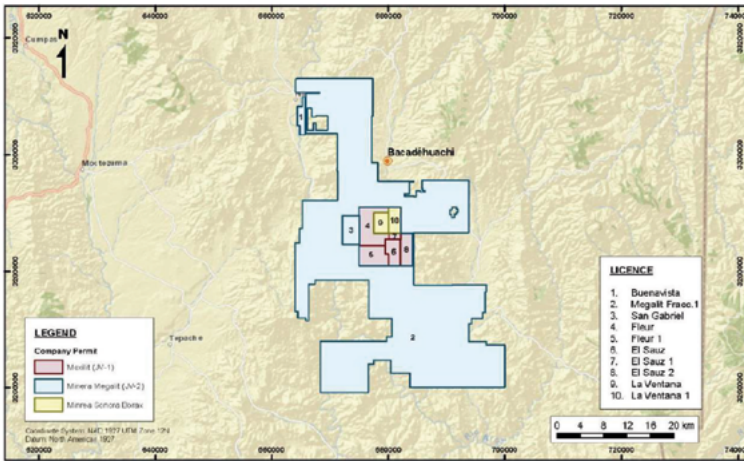
Fuente: AUSENCO SERVICES PTY LTD, *Technical Report on the Feasibility Study for the Sonora Lithium Project, Mexico*, 2018, p. 23.

<sup>103</sup> Cfr. AUSENCO SERVICES PTY LTD, *op. cit.*, p. 1.

<sup>104</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>105</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 23 y 24.

Figura 11. Localización del proyecto Sonora *Lithium* con respecto al poblado de Bacadéhuachi



Fuente: AUSENCO SERVICES PTY LTD, *op. cit.*, p. 24.

El proyecto propone una mina a cielo abierto y una planta de procesamiento de carbonato de litio, con un plan de mina de 19 años.<sup>106</sup> La producción de diseño mínima anual comenzará en 17,500 toneladas anuales de carbonato de litio ( $\text{Li}_2\text{CO}_3$ ) de grado batería durante los primeros cuatro años del proyecto (etapa 1), seguida de una expansión que propone duplicar el tamaño de la operación de la planta, para alcanzar una producción de diseño mínima de 35,000 toneladas por año (etapa 2).<sup>107</sup> Además, el proyecto ha sido diseñado para producir hasta 28,800 toneladas por año de sulfato de potasio ( $\text{K}_2\text{SO}_4$ ), para su venta a la industria de fertilizantes.<sup>108</sup> El poblado más cercano al sitio es Bacadéhuachi y es ahí donde Bacanora ha instalado su base de operaciones.<sup>109</sup>

Aunque el plan de la mina cubre los primeros 19 años de producción, el proyecto reporta la existencia de recursos y reservas minerales adicionales para extender la extracción y el procesamiento más allá de ese periodo.<sup>110</sup>

<sup>106</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 1.

<sup>107</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>108</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>109</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>110</sup> Cfr. *Idem*.



Para el programa de mina de 19 años, se planea extraer un total de 37.1 millones de toneladas de mineral con una concentración de 4,151 partes por millón de litio y 1.76% de potasio.<sup>111</sup> El grado de litio límite para el material enviado a la planta es de 1,500 partes por millón durante los años 1 a 18 y de 2,000 partes por millón durante el año 19.<sup>112</sup>

La forma en que se presenta el recurso mineral (concepto denominado como *mineralización*) dentro del alcance del proyecto consiste en una serie de arcillas que contienen litio y ocurren en dos secuencias de capas separadas por una lámina de roca conocida como ignimbrita.<sup>113</sup> La Figura 12 ilustra la manera en que suceden las dos unidades de arcilla (*clay units*, en inglés).<sup>114</sup>

Figura 12. Unidades de arcilla para el proyecto Sonora *Lithium*



Fuente: AUSENCO SERVICES PTY LTD, *op. cit.*, p. 37.

El proceso de recuperación del mineral se puede resumir en los siguientes pasos:

- 1) Beneficiación para recuperar litio mientras se remueve la calcita y la sílice mediante depuración, clasificación por hidrociclón y flotación inversa;
- 2) Tostado del yeso; y
- 3) Procesamiento hidrometalúrgico.<sup>115</sup>

<sup>111</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>112</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>113</sup> Cfr. STERBA, Jiri *et al.*, *op. cit.*, p. 422.

<sup>114</sup> Cfr. AUSENCO SERVICES PTY LTD, *op. cit.*, p. 37.

<sup>115</sup> Cfr. *Idem*.

A partir de este proceso, se prevé que la recuperación general de la planta de litio sea del 69.8 % para litio y del 57.2 % para potasio.<sup>116</sup>

Los métodos de minería para el proyecto en Sonora consideran una mina a cielo abierto con bancas de 10 metros a un ángulo entre rampas de 42°, con caminos para maquinaria de 20 metros de anchura.<sup>117</sup> Las operaciones mineras se llevarán a cabo con cargadores frontales, camiones de acarreo y una flota auxiliar de topadoras, motoniveladoras y camiones cisterna; mientras que la extracción del mineral se realizará con máquinas mineras de superficie por su mejor selectividad para extraer las arcillas de litio hasta el contacto con los depósitos adyacentes.<sup>118</sup>

El proyecto propone un programa operativo para la planta mediante una operación continua de 24 horas al día, utilizando dos turnos de 12 horas por día durante los 365 días del año.<sup>119</sup> Se predice una disponibilidad cercana al valor típico de 90% (7884 horas al año) para la planta de beneficiación y de 83% (7270 horas al año) para la planta de extracción.<sup>120</sup>

Bacanora junto con SignumBox han llevado a cabo un estudio de mercado para el proyecto de litio en Sonora, encontrando que el mercado presentaba un crecimiento por encima del 15% anual.<sup>121</sup> Además, en términos de valor se ha más que duplicado desde 2014 y 2015 a un estimado de 2.2 a 2.5 mil millones de dólares americanos.<sup>122</sup> Por otro lado, el estudio encontró que los precios habían aumentado drásticamente desde el tercer trimestre de 2015, partiendo de un precio promedio global de carbonato de litio en el rango de 6,000 a más de 12,000 dólares americanos por tonelada en el tercer trimestre de 2017.<sup>123</sup> Para el caso del sulfato de potasio, que sería el otro producto generado por el proyecto, Bacanora solicitó a Green Markets un estudio que resultó en un precio pronosticado de 550 dólares americanos por tonelada durante los próximos diez años.<sup>124</sup> Cabe destacar que este estudio se llevó a cabo previo a la pandemia y sus efectos.

---

116 Cfr. *Idem*.

117 Cfr. *Ibidem*, p. 4.

118 Cfr. *Idem*.

119 Cfr. *Idem*.

120 Cfr. *Idem*.

121 Cfr. *Idem*.

122 Cfr. *Idem*.

123 Cfr. *Idem*.

124 Cfr. *Idem*.

En cuanto a los impactos ambientales y sociales, el proyecto comisionó a Solum la realización de estudios sobre la materia.<sup>125</sup> El estudio reporta haber incluido consideraciones sobre áreas naturales protegidas, flora, fauna, aguas superficiales, aguas subterráneas y actividades socioeconómicas, así como el estudio de muestras de roca de mina y desechos residuales para detectar la posible generación de ácido; siguiendo lineamientos y planes establecidos por las autoridades mexicanas, la *International Lending Institution Standards* y el Consejo Internacional de Minería y Metales.<sup>126</sup> El estudio reporta no haber identificado problemas ambientales o sociales significativos.

Bacanora Lithium afirma que la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) fue preparada y presentada a SEMARNAT para su aprobación en mayo de 2017 y que recibió la resolución aprobatoria de la MIA el 11 de octubre de 2017.<sup>127</sup> Además, se elaboró y presentó el Estudio Técnico Justificativo (ETJ) para el cambio de uso de suelo del sitio el 10 de enero de 2018.<sup>128</sup>

El proyecto reporta haber iniciado el contacto con las comunidades locales, las cuales están a favor de este, de modo que no se han identificado riesgos mayores para su consecución; así mismo, se ha puesto en marcha un plan de compromiso social para la fase de construcción y operación.

Recientemente Bacanora Lithium estableció una alianza con Ganfeng Lithium Co. Ltd., el mayor productor de compuestos de litio de China, para avanzar en la revisión del diseño de ingeniería de la planta de procesamiento de litio.<sup>129</sup> Tras lo cual, Ganfeng aumentó su participación en el proyecto, pasando de 22.5% a 50% el 26 de febrero de 2021.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 8.

<sup>126</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>127</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>128</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>129</sup> Cfr. MORALES, Roberto, *Por tecnología china, sube viabilidad de planta de baterías de litio en México*, *El Economista*, 29 de marzo de 2021, <https://www.economista.com.mx/empresas/Planta-de-baterias-de-litio-en-Mexico-requiere-inversion-por-2000-millones-de-dolares-en-10-anos-Bacanora-Lithium-20210329-0044.html>.

<sup>130</sup> Cfr. *Idem*.

## VI. EL MARCO NORMATIVO MEXICANO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27 párrafo cuarto, el dominio directo de los recursos minerales en el territorio nacional:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

En el mismo artículo, se establece que las concesiones en la materia otorgadas por el Ejecutivo Federal deben estar *de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes* para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos antes referidos. Además, *las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas.*

Por otro lado, el artículo 73 en su fracción X faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre minería y sustancias químicas, entre otras materias. Por cuanto a legislación laboral, el artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XXXI, establece la competencia exclusiva de las autoridades federales para la aplicación de las leyes del trabajo en los asuntos relativos a la minería y la explotación de los minerales básicos, así como su beneficio y fundición.

En lo que respecta a referencias explícitas al litio en la legislación mexicana, la Ley Minera en su artículo 4, ha incluido a los minerales o sustancias de los que se extraigan litio como mineral o sustancia que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos. Por lo tanto, estos minerales o sustancias quedan sujetos a esta ley. El 20 de abril de 2022 se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Minera con la finalidad de declarar al litio como un material de utilidad pública y reconocerlo como patrimonio de la Nación. Para tal efecto, la ley reserva la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento en favor del pueblo de México y previene el otorgamiento de concesiones, licencias, contratos, permisos o autorizaciones en la materia. Además, considera como zonas de reserva minera aquéllas en que haya yacimientos de litio.

La Ley Minera también establece la creación de un organismo público descentralizado a cargo de la exploración, la explotación, beneficio y el aprovechamiento del litio, a través del cual el Estado administra y controla las cadenas de valor económico de este material. Finalmente, esta misma ley obliga al Estado mexicano a proteger y garantizar la salud de los mexicanos, el medio ambiente y los derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afromexicanas durante la realización de las actividades antes mencionadas.

Existe además la norma mexicana, la NMX-I-282NYCE-2012, que describe el método de prueba para cuantificar el consumo de energía eléctrica de cargadores de baterías para ser utilizados en baterías reemplazables de la química ion de litio; y dos normas estadounidenses, la ASTM D3561-11, que describe un método de prueba estándar para el litio, potasio y los iones de sodio en agua salobre, agua de mar, y salmueras por espectrofotometría de absorción atómica y la ASTM D7303-12, que describe un método de prueba estándar para la determinación de metales en grasas lubricantes por espectrometría de emisión atómica de plasma acoplada inductivamente. La Secretaría de Economía reporta que los compuestos carbonato de litio, hidróxido de litio y los óxidos de litio se han exentado de aranceles de importación desde el 1 de enero de 2010.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Cfr. SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Perfil del mercado de Litio*, México, Dirección General de Desarrollo Minero, enero de 2021, p. 24.

## VII. CONCLUSIONES

El uso del recurso mineral para impulsar el crecimiento económico en las regiones donde se localiza requiere del aumento de la productividad mediante el aprovechamiento de los avances y las nuevas tecnologías. La idea central es maximizar el valor agregado de la producción en la región, en ocasiones, incluso más que el contenido mismo de material nacional en los productos. Comúnmente, esto implica la integración de la región en distintos eslabones de las cadenas de valor involucradas.

En este sentido, las políticas en materia de innovación se encuentran entre las que más impactan la productividad en el sector minero.<sup>132</sup> La OECD identifica cinco pilares necesarios para fortalecer las condiciones para la innovación sostenible:

- 1) Estrategias efectivas de habilidades;
- 2) Un entorno empresarial estable, sólido, abierto y competitivo;
- 3) Inversión pública sostenida en un sistema eficiente de creación y difusión del conocimiento;
- 4) Mayor acceso y participación en la economía digital; y
- 5) Buena gobernanza e implementación.<sup>133</sup>

Cabe destacar que, de acuerdo con el Índice Global de Innovación publicado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, México se ubica en la posición 55 de 132 en esta materia.<sup>134</sup>

En este contexto, un dilema del desarrollo sostenible en el sector de la minería es que el cambio hacia una economía más verde seguirá demandando cantidades significativas de recursos naturales, como el litio. Sin embargo, el sector minero es una fuente potencial de daños ambientales inmediatos y a largo plazo.<sup>135</sup> Un estudio sobre los impactos

---

<sup>132</sup> Cfr. KORINEK, Jane, *op. cit.*, p. 32.

<sup>133</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, 2015, pp. 121-151, traducción propia.

<sup>134</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, *Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis*, World Intellectual Property Organization, 2021, p. 4.

<sup>135</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Mining and Green Growth in the EECCA Region*, *op. cit.*, p. 7.

ambientales y las tendencias en el sector minero en Europa del Este, Cáucaso y Asia Central encontró que los marcos regulatorios exitosos de esas regiones muestran una confluencia de políticas que en conjunto incentivan, apoyan y regulan a las empresas mineras para reducir su impacto ambiental,<sup>136</sup> entre ellas:

- El desarrollo de un enfoque en todo el gobierno para mejorar el desempeño ambiental de la minería, utilizando convenciones internacionales;
- La implementación de una regulación ambiental clara, estable y consistente que estimule a los operadores a implementar técnicas y tecnologías eficientes y ecológicas;
- La facilitación de una participación amplia de las partes interesadas en apoyo del buen desempeño ambiental, incluyendo el monitoreo de los impactos ambientales por parte de las comunidades locales;
- El apoyo a la innovación en el sector minero mediante la promoción de infraestructura sostenible e innovadora y la financiación de la investigación aplicada y específica del sector;
- El desarrollo de capacidad humana en habilidades y conocimientos técnicos y ambientales a través de educación, formación y experiencia laboral;
- El desarrollo de políticas para atender los sitios mineros abandonados, lo que incluye responsabilizar a las partes involucradas e incentivar la inversión respecto del reprocesamiento de desechos; y
- El apoyo al desarrollo de un mercado de proveedores de servicios verdes en el sector minero, incluidos los procesos de acreditación.

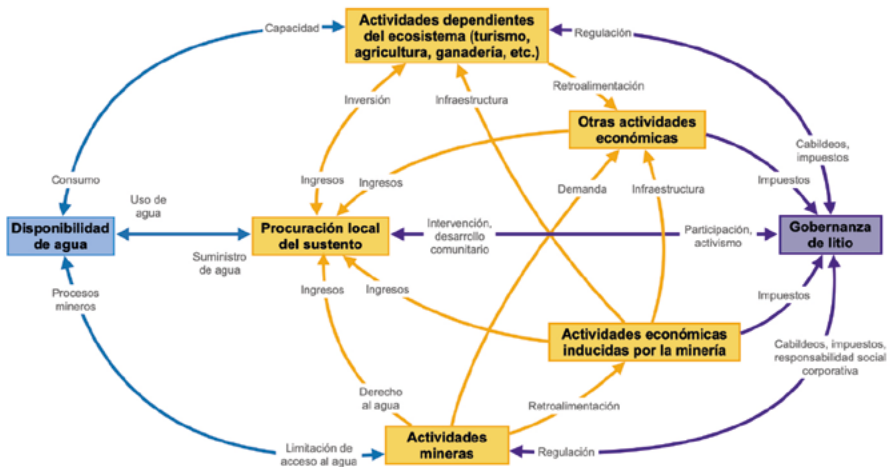
En efecto, el apoyo a las tecnologías sostenibles bajas en carbono, como las baterías de litio, requieren del pleno reconocimiento y abordaje de sus impactos en los sistemas socioecológicos en que se desarrollan.<sup>137</sup> De ahí, que la experiencia en el triángulo de litio sudamericano

<sup>136</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 8.

<sup>137</sup> Cfr. AGUSDINATA, Datu *et al.*, *op. cit.*, p. 123001.

ha mostrado que la minería de litio y las comunidades locales están estrechamente vinculadas tanto a escala local como regional, por lo menos, a través del intercambio de recursos hídricos, oportunidades económicas y gobernanza de los recursos.<sup>138</sup> Para ilustrar la complejidad socioecológica del fenómeno en la región, Liu y Agusdinata diseñaron un marco de sistema complejo natural-social acoplado.<sup>139</sup> La Figura 13 muestra una adaptación de ese sistema de interdependencias.

Figura 13. Marco de acoplamiento del sistema en torno a la explotación de litio en Chile



Fuente: Adaptado de LIU, Wenjuan y AGUSDINATA, Datu B., *op. cit.*, p. 123004.

En México no existe actualmente algún yacimiento de litio en explotación, aunque sí se hallan exploraciones en Baja California, San Luis Potosí en conjunto con Zacatecas y Sonora.<sup>140</sup> En Baja California, la empresa Pan American Lithium estudia el reprocesamiento de una salmuera residual, resultado de la operación de la planta de generación geotérmica de Cerro Prieto, perteneciente a la Comisión Federal de

<sup>138</sup> Cfr. LIU, Wenjuan y AGUSDINATA, Datu B., *op. cit.*, p. 1.

<sup>139</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>140</sup> Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO MINERO, *op. cit.*, p. 10.



Electricidad.<sup>141</sup> En San Luis Potosí y Zacatecas, la empresa Litiomex S.A. de C.V., ha estudiado un depósito de sales de litio y de potasio en arcillas y salmueras de evaporación en forma de lagunas, estimando recursos del orden de los 8 millones de toneladas de litio equivalente.<sup>142</sup> En el estado de Sonora, la empresa Bacanora Minerals desarrolla un proyecto para explotar dos unidades de arcillas con contenido de litio. Bacanora Minerals ha reportado estudios que estiman un potencial de 43,3 millones de toneladas de recursos inferidos con una concentración de 0.3 % de litio.<sup>143</sup> El proyecto de Bacanora Lithium, en Sonora, es el que cuenta con mayor avance en el país. La Secretaría de Economía federal espera que la planta comience a operar en el año 2023.<sup>144</sup>

El aumento del consumo de litio y la nula producción del mineral en México han hecho que la balanza comercial del litio sea deficitaria. Por ejemplo, en 2018 las exportaciones fueron de 652 mil dólares americanos, mientras que las importaciones fueron de 3.8 millones de dólares, que representa un déficit de más de 3.1 millones de dólares.<sup>145</sup> Sin embargo, la tendencia de crecimiento del mercado del litio puede ser aprovechada por México a través de su cercanía con los consumidores de baterías de litio en Estados Unidos y Canadá. En este sentido, el mercado de vehículos híbridos y eléctricos es particularmente importante.

La participación de México en el mercado de litio y, aún más, en diversos eslabones de la cadena de valor de las baterías de ion-litio tiene el potencial para producir efectos sistémicos que se pueden canalizar a través de los procesos de generación, adopción y difusión de innovaciones, así como por los encadenamientos que esas industrias promueven.<sup>146</sup> Al respecto López y colaboradores afirman que:

[...] los cambios tecnológicos pueden ayudar tanto a mejorar la eficiencia y reducir los impactos indeseables de estas industrias (en el plano ambiental, por ejemplo), como a producir derrames de conocimiento a través de procesos de imitación y difusión,

<sup>141</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 11.

<sup>142</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 12.

<sup>143</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 13.

<sup>144</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 28.

<sup>145</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 30.

<sup>146</sup> Cfr. LÓPEZ, Andrés *et al.*, *op. cit.*, 2019, p. 25.

el establecimiento de redes de innovación, la cooperación con proveedores, clientes y organismos científico-tecnológicos, la movilidad del personal, etc., [...] los encadenamientos generados por las industrias extractivas pueden contribuir a elevar sus impactos en materia de empleo o nivel de actividad, así como a diversificar las economías a través del desarrollo de proveedores de bienes y servicios o la industrialización de las materias primas respectivas.<sup>147</sup>

Ante el panorama descrito, el Poder Legislativo mexicano tiene frente a sí la oportunidad de tomar decisiones adecuadas que permitan a las regiones del país que cuentan con litio hacer uso de su explotación para promover su sostenibilidad social y ambiental.

## VIII. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

- AGUSDINATA, Datu *et al.*, “Socio-environmental impacts of lithium mineral extraction: towards a research agenda”, *Environmental Research Letters*, vol. 13, núm. 12, noviembre de 2018.
- ANDERSEN, Allan D. *et al.*, “Innovation in natural resource-based industries: a pathway to development? Introduction to special issue”, *Innovation and Development*, vol. 8, núm. 1, febrero de 2018.
- ARAL, Hal y VECCHIO-SADUS, Angelica, “Toxicity of lithium to humans and the environment—A literature review”, *Ecotoxicology and Environmental Safety*, vol. 70, núm. 3, julio de 2008.
- BRADLEY, Dwight C. *et al.*, “Chapter K: Lithium”, en SCHULZ, Klaus J. *et al.*, (eds.), *Critical Mineral Resources of the United States-Economic and Environmental Geology and Prospects for Future Supply*, U.S. Geological Survey Professional Paper, vol. 1802, diciembre de 2017.
- CHURCH, Clare y WUENNENBERG, Laurin, *Sustainability and Second Life: The Case for Cobalt and Lithium Recycling*, *International Institute for Sustainable Development (IISD)*, Canadá, marzo de 2019.

---

147 *Idem.*

- COSBEY, A., *Mining a Mirage?: Reassessing the Shared-Value Paradigm in Light of the Technological Advances in the Mining Sector*, Canadá, International Institute for Sustainable Development, octubre de 2016.
- DE SA, Paulo y KORINEK, Jane, *Resource Efficiency, the Circular Economy, Sustainable Materials Management and Trade in Metals and Minerals*, *OECD Trade Policy Papers*, núm. 245, marzo de 2021.
- DESSEMOND, Colin *et al.*, “Spodumene: The Lithium Market, Resources and Processes”, *Minerals*, Suiza, vol. 9, núm. 334, mayo de 2019.
- EBENSPERGER, Arlene *et al.*, “The lithium industry: Its recent evolution and future prospects”, *Resources Policy*, Reino Unido, vol. 30, núm. 3, septiembre de 2005.
- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, julio de 2015.
- GILBERT, Jonathan y SIRTORI-CORTINA, Daniela, *Lithium Nationalism Is Taking Root in Region With Most Resources*, Bloomberg, 30 de junio de 2021.
- GROSJEAN, Camille *et al.*, “Assessment of world lithium resources and consequences of their geographic distribution on the expected development of the electric vehicle industry”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 16, núm. 3, enero de 2012.
- GRUBER, P.W. *et al.*, “Global lithium availability”, *Journal of Industrial Ecology*, Estados Unidos, vol. 15, núm. 5, octubre de 2011.
- JASKULA, Brian W., “Lithium”, *U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries*, enero de 2021.
- , *Mineral commodity summaries*, U.S. Geological Survey, enero de 2022.
- KORINEK, Jane, “The mining global value chain”, *OECD Trade Policy Papers*, núm. 235, enero de 2020.
- LANDI, Brian J. *et al.*, “Carbon nanotubes for lithium ion batteries”, *Energy & Environmental Science*, vol. 2, abril de 2009.
- LEDERMAN, Daniel y MALONEY, William F., *Does what You Export Matter?: In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*, World Bank Publications, 2012.
- LIU, Wenjuan y AGUSDINATA, Datu B., “Interdependencies of lithium mining and communities sustainability in Salar de Atacama,

- Chile”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 260, marzo de 2020.
- LÓPEZ, Andrés *et al.*, *Litio en la Argentina: Oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.
- MARMOLEJO CERVANTES, Miguel Ángel y GARDUÑO RIVERA, Rafael, “Mining-Energy Public Policy of Lithium in Mexico: Tension between Nationalism and Globalism”, *Social Science Research Network*, prepublicación, Estados Unidos, septiembre de 2021.
- MARTIN, Gunther *et al.*, “Lithium market research – global supply, future demand and price development”, *Energy Storage Materials*, vol. 6, agosto de 2016.
- MORALES, Roberto, *Por tecnología china, sube viabilidad de planta de baterías de litio en México*, *El Economista*, 29 de marzo de 2021.
- OBAYA, Martín y CÉSPEDES, Mauricio, *Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio: Implicaciones para los países del triángulo del litio*, Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, *Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis*, World Intellectual Property Organization, 2021.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Mining and Green Growth in the EECCA Region*, OECD Green Growth Studies, Francia, OECD Publishing, 2019.
- , *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, 2015.
- PEROTTI, Remco y COVIELLO, Manlio, “Governance of strategic minerals in Latin America: The case of lithium”, *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*, Chile, septiembre de 2015.
- RECK, Barbara y GRAEDEL, T. E., “Challenges in metal recycling”, *Science*, Estados Unidos, vol. 337, núm. 6095, agosto de 2012.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Perfil del mercado de Litio*, México, Dirección General de Desarrollo Minero, diciembre de 2014.
- , *Perfil del mercado de Litio*, Dirección General de Desarrollo Minero, México, enero de 2021.
- STATISTA, *Average lithium carbonate price from 2010 to 2021*, enero de 2022.

- STERBA, Jiri *et al.*, “Lithium mining: Accelerating the transition to sustainable energy”, *Resources Policy*, vol. 62, 2019.
- SVERDRUP, Harald U., “Modelling global extractable geological resources with the LITHIUM model”, *Resources Conservation and Recycling*, vol. 114, noviembre de 2016.
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Derecho Minero*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2021.
- WORLD ECONOMIC FORUM, ELLEN MACARTHUR FOUNDATION y MCKINSEY & COMPANY, *Towards the circular economy: Accelerating the scale-up across global supply chains*, enero de 2014.

## 2. Normativa nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley Minera.  
NMX-I-282NYCE-2012.

## 3. Internet

- AHORA EL PUEBLO, *El proyecto retoma su avance tras estar paralizado casi un año*, 24 de febrero de 2022.
- AUSENCO SERVICES PTY LTD, *Technical Report on the Feasibility Study for the Sonora Lithium Project, Mexico*, Ausenco, Australia, enero de 2018.
- PETERSON, John, *Why advanced lithium ion batteries won't be recycled*, *Alt Energy Stocks*, 16 de mayo de 2011.
- YACIMIENTOS DE LITIO BOLIVIANOS, *El conocimiento y la experiencia del litio: Bolivia rumbo al Bicentenario*, 25 de mayo de 2021.

## 4. Otras

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, núm. 5867-A-G, 13 de septiembre de 2021.
- MORENA, *Agenda parlamentaria*, (Cámara de Diputados), *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021.

## A CASI UN AÑO DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES 2021 (COP26): SEGUIMIENTO Y ALCANCES PARLAMENTARIOS

### ALMOST ONE YEAR AFTER THE 2021 CONFERENCE OF THE PARTIES (COP26): MONITORING AND PARLIAMENTARY SCOPE

Adela Beatriz SANTOS DOMÍNGUEZ<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El propósito de este artículo es identificar los avances legislativos en torno a la materia medioambiental, en el marco de los acuerdos de la Conferencia de las Partes (COP26), con respecto a la agenda política de los gobiernos latinoamericanos durante el periodo de enero 2021-agosto 2022 y contribuir a examinar los retos parlamentarios para el cumplimiento de compromisos internacionales. Se empleó una metodología mixta de tipo analítico-descriptivo. La clasificación con base en la taxonomía del código temático de IPTC permitió la determinación temática de cada una de las leyes analizadas. Se identifican áreas de oportunidad en las nuevas funcionalidades parlamentarias a fin de aumentar el poder del parlamento en tiempos de crisis y frente al ejecutivo.

**PALABRAS CLAVE:** Medio ambiente, parlamentos latinoamericanos, prioridades legislativas, poder de las legislaturas, Glasgow 2021.

**ABSTRACT:** *The purpose of this article is to identify the legislative advances around environmental matters, within the framework of the agreements of the Conference of the Parties (COP26), concerning the political agenda of Latin American governments during the last year (January 2021-August 2022) and to contribute to examining the parliamentary challenges for the fulfillment of international commitments. A mixed analytical-descriptive methodology was used. The classification based on the taxonomy of the IPTC thematic code allowed the thematic identification of each of the laws analyzed. Areas of opportunity are identified in the new parliamentary functionalities to increase the power of parliament in times of crisis and vis-à-vis the executive.*

**KEYWORDS:** *Environment, Latin American parliaments, legislative priorities, power of legislatures, Glasgow 2021.*

---

<sup>1</sup> Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Apartado metodológico*. III. *Parlamentos y la acción climática y medioambiental global*. IV. *Agenda legislativa en América Latina*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

La Conferencia de las Partes (COP26) para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Glasgow del 31 de octubre al 12 de noviembre de 2021, convocó a representantes parlamentarios, así como a observadores oficiales (ParlAmericas) al margen de la reunión más amplia de negociadores sobre la acción climática en el mundo. Con el objetivo de dar seguimiento a los avances de los Acuerdos de París, los actores involucrados, (incluyendo jefes de Estado) compartieron ideas y estrategias para generar compromisos y una agenda más ambiciosa para mitigar el cambio climático, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, 4, 5, 8, 10, 13 y 16.

A la par de los jefes de Estado, la participación de los parlamentarios en este foro se consideró clave para lograr una descarbonización neta nacional cero, invertir en la adaptación al cambio climático y conciliar pérdidas y daños frente al COVID-19 y la recuperación de la deuda. Asimismo, se consolidó el compromiso de garantizar que las compañías y los inversionistas se alineen y apoyen el cumplimiento de los desafíos a través de innovaciones legislativas en torno a las finanzas climáticas. Esta hoja de ruta, así como los compromisos establecidos, y las experiencias compartidas debieron haberse puesto en marcha en mayor o menor medida en el transcurso de los meses subsiguientes a la COP26 a fin de presentar un recuento de los avances en la próxima Conferencia de las Partes en 2022.

Si bien, el Ejecutivo es el responsable de llevar a cabo las acciones nacionales, así como de establecer las metas y presentar los informes de avances del país, la representación de los parlamentarios en este foro concibió una serie de compromisos y responsabilidades específicas para estos órganos. Los cuales no solo tendrán que legislar y normar las actividades que se desprendan del Plan Nacional de Cambio Climático, sino también de regular y procurar los fondos presupuestales,

representar los intereses de sus electores y velar por el cumplimiento de los compromisos por parte del Ejecutivo mediante sus facultades de control político. Resta señalar que los compromisos, si bien cuentan con plazos definidos para presentar informes, son parte de una agenda a largo plazo, esto implica, que independientemente del cambio o renovación de la administración, del gobierno o de la legislatura, los compromisos se mantienen y se adhieren a la Nación y, por tanto, al Poder Legislativo y no a un actor y/o grupo parlamentario o periodo.

Ante esta realidad inminente, queda claro que los objetivos internacionales de desarrollo, como la Agenda 2030 o el Acuerdo de París, trascienden a los periodos administrativos y, como resultado, deben imponerse sobre las agendas políticas a modo de asegurar su efectividad aún en periodos de incertidumbre y crisis. En este sentido, se asume que los parlamentos son los elementos institucionales clave para asegurar su priorización. Pues con base en sus facultades expresas, son los únicos órganos capaces de controlar las acciones del ejecutivo y representar las voces de la nación.

El propósito de este artículo es identificar los avances legislativos en torno a la materia medioambiental, —en el marco de los acuerdos de la Conferencia de las Partes (COP26)— con respecto a la agenda política de los gobiernos latinoamericanos durante el periodo de enero 2021-agosto 2022. Esto con el objetivo de examinar las materias prioritarias en la región durante una etapa crítica, y establecer un diagnóstico general de los obstáculos para el cumplimiento de los compromisos internacionales, así como para impulsar prácticas que fortalezcan el rol del parlamento como parte de sus *nuevas funcionalidades*, en el contexto internacional.<sup>2</sup>

Se parte de la premisa de que los parlamentos son los actores que definen los instrumentos legislativos que integren las acciones de protección al medio ambiente. Debido a la interdependencia y por su esencia misma como un bien público global, la protección al medio ambiente y la mitigación del cambio climático requiere de la acción colectiva, por lo tanto, si no existe una coherencia y armonización

---

<sup>2</sup> Uchqun denomina nuevas funcionalidades a actividades relacionadas con la cooperación en el marco de las relaciones interparlamentarias, tanto bilaterales como multilaterales, así como a cambios organizacionales y funcionales que potencien la regulación supranacional y fortalezcan el papel de los parlamentos frente al ejecutivo. Cfr: UCHQUN U'GLI UZAKOV, Bobur, *World globalization processes and work of national parliaments: institutional aspect*, Polonia, International Conference on Social and Humanitarian Research, 17-18 septiembre de 2021, pp. 199-203, (traducción propia).



normativa en la región latinoamericana, las acciones individuales de los Estados serán insuficientes para el logro de los objetivos planteados. No obstante, la hipótesis general de la investigación plantea que el impacto legislativo de los parlamentos latinoamericanos en materia ambiental ha sido difuminado por una agenda política propia de los intereses nacionales liderados por el ejecutivo debido al periodo de crisis sanitaria y económica por la que ha atravesado la región en los últimos dos años. Estableciendo entonces, la necesidad del fortalecimiento parlamentario en Latinoamérica en favor de la democracia y el medio ambiente.

Esta investigación utilizó una metodología mixta de tipo analítico-descriptivo (descrita en el primer apartado), en la que se señalan los alcances y limitaciones de la investigación. En el segundo apartado se establece desde un enfoque teórico y doctrinal los estudios sobre parlamentarismo y gobernanza internacional, la transformación de los parlamentos en el contexto de la globalización y el surgimiento de nuevas orientaciones de las funciones esenciales de estas instituciones para dar respuesta a los retos actuales. En el marco de las relaciones interparlamentarias, esta nueva dimensión no solo implica el desarrollo de normas y la difusión de buenas prácticas, sino también, el impulso de regulación general y armonización legislativa como las que plantea el liberalismo institucional.

En la tercera sección se plantea un análisis de las leyes aprobadas durante el periodo señalado en los países de estudio, en la que, se acentúan las reflexiones sobre la relación temática de la normativa vigente en la región, las similitudes y diferencias, así como la identificación de instrumentos innovadores a fin de poder establecer una hoja de ruta sobre las necesidades regionales que pueden ser gestionadas en las próximas COP, ParlAmericas, Parlatino y otros foros parlamentarios latinoamericanos, misma que se señalan en el último segmento de la investigación, expresando así los retos legislativos regionales.

## II. APARTADO METODOLÓGICO

La región de América Latina —concepto lingüístico expresado inicialmente por Michel Chevalier y concebido en Francia durante

la década de 1860—,<sup>3</sup> está compuesta por países de cuatro regiones geográficas: América del Norte (México), América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela), América Central (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá) y el Caribe.<sup>4</sup> Empero, el análisis de los parlamentos latinoamericanos se delimitó a la noción continental: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República de Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Esto excluye los territorios dependientes y las islas del Caribe, debido a la sujeción política de los primeros y a que los segundos participan mayoritariamente en organizaciones regionales distintas a las continentales.<sup>5</sup>

Se construyó una base de datos con los proyectos legislativos publicados durante los doce meses del año 2021 y los primeros 8 meses del 2022 en cada uno de los países analizados. Mediante la herramienta *MeaningCloud*,<sup>6</sup> y el *software* de Microsoft Excel, la información obtenida fue clasificada mediante la taxonomía del código temático del Consejo Internacional de Telecomunicaciones de Prensa (IPTC),<sup>7</sup> identificando y extrayendo las categorías: *energía renovable, conservación, ahorro de energía, política medioambiental, contaminación ambiental, Recursos naturales, naturaleza, población, despilfarro, agua, calentamiento global, materiales peligrosos, limpieza ambiental*, para el análisis de referencia con respecto al total de la muestra con el objetivo de señalar la importancia temática de las agendas legislativas en Latinoamérica durante el último año e identificar cómo se inserta este tema en sus prioridades.

3 Cfr: PHELAN, John L., “El origen de la idea de América”, *Latinoamérica*, Cuadernos de Cultura Latinoamericana, UNAM, núm. 31, 1979, pp. 5-21, [http://ru.ffyl.unam.mx/bitstream/handle/10391/2975/31\\_CCLat\\_1979\\_Phelan.pdf](http://ru.ffyl.unam.mx/bitstream/handle/10391/2975/31_CCLat_1979_Phelan.pdf).

4 Véase LATIN AMERICAN NETWORK INFORMATION CENTER, *Índice de Países*, (2 de julio de 2022), <http://lanic.utexas.edu/subject/countries/indexesp.html>.

5 Véase LATIN AMERICAN NETWORK INFORMATION CENTER, *Recursos Regionales del Caribe*, (2 de julio de 2022), <http://lanic.utexas.edu/la/region/caribe/indexesp.html>.

6 La clasificación se realizó en las categorías definidas por la edición publicada en diciembre de 2010 de la taxonomía del código temático de IPTC. Véase MEANING CLOUD, *Text Clasificación API*, (2 de julio de 2022), <https://www.meaningcloud.com/developer/text-classification>, (traducción propia).

7 El Consejo Internacional de Telecomunicaciones de Prensa (IPTC) proporciona numerosos esquemas de clasificación para estandarizar la codificación de los metadatos de artículos. Para más detalle véase IPTC, *About IPTC*, (2 de julio de 2022), <https://iptc.org>, (traducción propia).

Al respecto se encontraron similitudes generales en los contenidos que dan cuenta de prioridades políticas y económicas, los cuáles atenúan los esfuerzos en materia de medio ambiente y cambio climático, aun cuando el compromiso se encuentra activo y la revisión de avances es anual. La investigación se enmarca en los análisis de la teoría del declive legislativo con respecto a la influencia de los parlamentos en el sistema político nacional y la guía de buenas prácticas escrita por David Beetham y publicada por la Unión Interparlamentaria,<sup>8</sup> así como los planteamientos establecidos por la misma organización hacia el fortalecimiento institucional mediante las nuevas funcionalidades de corte internacional, para dar cuenta de los desafíos y retos que deben ser gestionados en los próximos foros interparlamentarios para impulsar la agenda medioambiental en la región.

### III. PARLAMENTOS Y LA ACCIÓN CLIMÁTICA Y MEDIOAMBIENTAL GLOBAL

El Acuerdo de París, es un tratado internacional (jurídicamente vinculante) adoptado el 12 de diciembre de 2015 (en la COP21) por 196 países —incluido México—. El cual entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. La meta principal de dicho tratado *es limitar el aumento de la temperatura global por debajo de los 2 °C, en comparación con los niveles preindustriales.*<sup>9</sup> En 2020, los Estados presentaron sus planes de acción climática (contribuciones determinadas a nivel nacional, denominadas NDC), en los que comunicaron las medidas que tomarían para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. A modo de supervisión de los avances, a partir de 2024, los países se comprometieron a informar sus progresos, medidas y el apoyo recibido o prestado. Lo anterior supuso la responsabilidad de cada país para preparar, comunicar y actualizar sus NDC, y mostrar su contribución al objetivo global común cada cinco años.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Véase BEETHAM, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, 2006, [http://archive.ipu.org/pdf/publications/democracy\\_sp.pdf](http://archive.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf).

<sup>9</sup> Adoptado mediante la decisión 1/CP.21. Cfr. UNITED NATIONS, *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session: held in Paris from 30 November to 13 December 2015*, 29 de enero de 2016, pp. 2-36, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>, (traducción propia).

<sup>10</sup> Artículo 4.9, Cfr. NACIONES UNIDAS, *Acuerdo de París*, París, 12 de diciembre de 2015, [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf).

La Conferencia de las Partes (COP), es el órgano de toma de decisiones del Acuerdo de París, sus reuniones anuales contribuyen a la toma de decisiones sobre gobernanza medioambiental en lo que corresponde a *instrumentos legales, políticas institucionales, financiamiento y otros acuerdos administrativos para la implementación del Acuerdo*.<sup>11</sup> Originalmente, la COP26 pretendía celebrarse en 2020 en el marco de la primera evaluación de los NDC a fin de reevaluar y actualizar los objetivos conforme a los avances realizados. Sin embargo, en abril la CMNUCC y el Gobierno de Reino Unido anunciaron su reprogramación para noviembre de 2021, debido al COVID-19.<sup>12</sup>

Como podemos observar en el *briefing* de Elena Ares, publicado en *The House of Commons Library*, las expectativas de los países eran altas.<sup>13</sup> Logró reunir a *120 líderes de Estado, 22,274 delegados de las partes, 14,124 observadores y 3,886 representantes de los medios durante dos semanas*.<sup>14</sup> Los dos principales resultados fueron la firma del Pacto Climático de Glasgow y el acuerdo del Libro de Reglas de París. El primero se refiere a una *serie de decisiones y resoluciones para abordar el cambio climático*.<sup>15</sup> El segundo, se trata de directrices que incluyen: *un marco de transparencia mejorado para la notificación de emisiones, plazos comunes para los objetivos de reducción de emisiones, así como mecanismos y normas para los mercados internacionales de carbono*.<sup>16</sup>

El Pacto de Glasgow, insta a planes más enérgicos de aplicación a un año, —y no a cinco, como estaba previsto en el Acuerdo de París—,<sup>17</sup> además se dispuso la *reducción del carbón como fuente de energía y la eliminación gradual de los subsidios “ineficientes” a los combustibles*

<sup>11</sup> Cfr. WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY LIMITED, *Parlamentos y el Acuerdo de París*, Canadá, Global Affairs, septiembre 2021, p. 11.

<sup>12</sup> Cfr. GOV.UK, *COP26 postponement*, Press release, 1 de abril de 2020, [https://www.gov.uk/government/news/cop26-postponement?utm\\_source=b45a1483-9da1-498d-ac9b-23f5d4ff07b8&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=govuk-notifications&utm\\_content=immediate](https://www.gov.uk/government/news/cop26-postponement?utm_source=b45a1483-9da1-498d-ac9b-23f5d4ff07b8&utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications&utm_content=immediate), (traducción propia).

<sup>13</sup> Cfr. ARES, Elena, *COP26: the international climate change conference*, Glasgow, UK, number 8868, United Kingdom, House of Commons Library, 2021, pp. 7-22, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8868/>, (traducción propia).

<sup>14</sup> Cfr. ONU, *COP26: Juntos por el planeta*, Acción por el clima, (22 de julio de 2022), <https://www.un.org/es/climatechange/cop26>.

<sup>15</sup> Cfr. CARVER, Dominic, *What were the outcomes of COP26? Insight*, House of Commons Library, 27 de enero de 2022, <https://commonslibrary.parliament.uk/what-were-the-outcomes-of-cop26/>, (traducción propia).

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Véase ONU, *op. cit.*, s. p.

fósiles.<sup>18</sup> Durante estas dos semanas también se establecieron otros compromisos y acuerdos de manera más particular.

Con respecto a este análisis, en la siguiente viñeta se enuncian únicamente los acuerdos y/o compromisos que fueron signados por países que se analiza en esta investigación.

1. *Declaration on forests and land use. Detener y revertir la pérdida de bosques y la degradación de las tierras de aquí a 2030.* Fue firmado por 145 países (incluye a todos nuestros países analizados, excepto Bolivia y Venezuela).<sup>19</sup>
2. *Forests, agriculture, and commodity trade. Una hoja de ruta para el desarrollo del comercio, el mercado y la agricultura respaldada por 28 países, incluidos: Brasil, Colombia, Perú y Uruguay.*<sup>20</sup>
3. *Statement on international public support for the clean energy transition. Pone fin al apoyo público al sector internacional de energía de combustibles fósiles para finales de 2022.* Tal vez una de las declaraciones más significativas firmada por 39 países, entre los que se encuentran Costa Rica y El Salvador.<sup>21</sup>
4. *Clydebank declaration for green shipping corridors. Los signatarios de la Declaración van a apoyar el establecimiento de corredores de transporte marítimo verde: rutas marítimas de cero emisiones entre 2 (o más) puertos.* Firmaron 24 países, incluidos Chile y Costa Rica.<sup>22</sup>
5. *One sun one world one grid: one sun declaration. Con el objetivo de invertir en otras fuentes de energía y apoyar la*

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *Glasgow leaders' declaration on forests and land use*, News, 02 de noviembre de 2021, <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>, (traducción propia).

<sup>20</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *Forests, agriculture, and commodity trade, A Roadmap for Action. Joint statement: a shared path forward*, News, 02 de noviembre de 2021, <https://ukcop26.org/forests-agriculture-and-commodity-trade-a-roadmap-for-action/>, (traducción propia).

<sup>21</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *Statement on international public support for the clean energy transition*, News, 04 de noviembre de 2021, <https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition/>, (traducción propia).

<sup>22</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *Clydebank declaration for green shipping corridors*, News, 10 de noviembre 2021, <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Clydebank+declaration+for+green+shipping+corridors%2C&ie=UTF-8&oe=UTF-8/>, (traducción propia).

- transición global* esta iniciativa es dirigida por Australia, Francia, India, Estados Unidos y Reino Unido. Además, es avalada por 87 países, en los que se encuentran: Argentina, Belice, El Salvador, Nicaragua, Perú y Venezuela.<sup>23</sup>
6. *Declaration on accelerating the transition to 100% zero emission cars and vans. Países, fabricantes y otros actores interesados en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por coches signaron esta declaración.*
    - A. Los gobiernos de 28 países, —incluyendo a Chile, El Salvador y Uruguay— *se comprometieron a que las ventas de automóviles y furgonetas nuevos sean de 0 emisiones para 2040.*<sup>24</sup>
    - B. 11 países emergentes —incluyendo a México y Paraguay—, *se comprometieron a acelerar la proliferación y la adopción de vehículos de cero emisiones.*
  7. *International aviation climate ambition coalition, para reducir las emisiones de CO2 de la aviación.* Firmado por ministros y representantes de 23 países. De los países analizados en esta investigación solo fue firmado por Costa Rica.<sup>25</sup>
  8. *Develop Global Sustainability Reporting Standards. Los ministros de Finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de 40 jurisdicciones de 6 continentes se unieron al Reino Unido para anuncio del establecimiento de la ISSB y su programa de trabajo para desarrollar un conjunto de normas de referencia internacionalmente consistentes, de alta calidad y confiables para la divulgación de información relacionada con la sostenibilidad sobre la creación de valor*

---

<sup>23</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *One sun one world one grid: one sun declaration*, News, 02 de noviembre 2021, <https://ukcop26.org/one-sun-declaration-green-grids-initiative-one-sun-one-world-one-grid/>, (traducción propia).

<sup>24</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *Declaration on accelerating the transition to 100% zero emission cars and vans*, News, 10 de noviembre de 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/cop26-declaration-zero-emission-cars-and-vans/cop26-declaration-on-accelerating-the-transition-to-100-zero-emission-cars-and-vans>, (traducción propia).

<sup>25</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *International aviation climate ambition coalition*, News, 10 de noviembre de 2021, <https://ukcop26.org/cop-26-declaration-international-aviation-climate-ambition-coalition/>, (traducción propia).

*empresarial*. Entre ellos se encontraron los ministros de finanzas de Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y el Gobernador del Banco Central de Brasil.<sup>26</sup>

9. *Global to clean power transition statement. La declaración para escalar a tecnologías y políticas que impulsen la eficiencia energética mediante un marco sólido de apoyo financiero, técnico y social* fue respaldada por organizaciones privadas, gobiernos subnacionales y 46 Estados, entre ellos: Chile y Ecuador.<sup>27</sup>
10. *Joint statement in support of the UK-IEA product efficiency call to action to raise global ambition through the SEAD initiative. Impulsa la transición a equipos de mayor eficiencia energética en productos como motores, acondicionadores de aire, refrigeradores, iluminación, así como de políticas regulatorias para reducir el consumo*. Esta declaración fue firmada por 14 países, entre ellos: Brasil, Chile, y Colombia.<sup>28</sup>

Para una mejor visualización se ofrece la siguiente Tabla resumen que contiene la información presentada previamente. Cada casilla de la primera fila corresponde a uno de los documentos mencionados, y con una cruz se identifica si fue firmado por el país señalado en la columna izquierda:

Tabla 1. Compromisos y acuerdos firmados en el marco de la COP26

Países latinoamericanos analizados	1	2	3	4	5	6		7	8	9	10
						A.	B.				
Argentina	x				x						
Belice	x				x						

<sup>26</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *UK welcomes work to develop global sustainability reporting standards alongside 40 international partners*, News, 3 de noviembre de 2021, <https://ukcop26.org/uk-welcomes-work-to-develop-global-sustainability-reporting-standards-alongside-40-international-partners/>, (traducción propia).

<sup>27</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *UK, Global to clean power transition statement*, News, 04 de noviembre de 2021, <https://ukcop26.org/global-coal-to-clean-power-transition-statement/>, (traducción propia).

<sup>28</sup> Cfr. UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *Joint statement in support of the UK-IEA product efficiency call to action to raise global ambition through the SEAD initiative*, News, 04 de noviembre de 2021, <https://ukcop26.org/joint-statement-in-support-of-the-uk-iea-product-efficiency-call-to-action-to-raise-global-ambition-through-the-sead-initiative/>, (traducción propia).

Bolivia										
Brasil	x	x						x		x
Chile	x			x		x		x	x	x
Colombia	x	x								x
Costa Rica	x		x	x			x	x		
Ecuador	x								x	
El Salvador	x		x		x	x				
Guatemala	x							x		
Honduras	x									
México	x					x		x		
Nicaragua	x									
República de Panamá	x									
Paraguay	x					x		x		
Perú	x	x			x					
Uruguay	x	x				x		x		
Venezuela					x					

Fuente: Elaboración propia con información contenida en las referencias señaladas en diversas pestañas del portal UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, 2022.

Como podemos observar, además de los ya contraídos compromisos del Acuerdo de París, la COP26 profundizó en acciones más específicas susceptibles de evaluación. Y aunque los acuerdos firmados de manera particular por ministros, jefes de Estado y/u otros agentes no tengan un carácter vinculante, el compromiso político resulta significativo. Todos estos compromisos son un parteaguas en la toma de acciones sobre estrategias a corto y mediano plazo. Como se puede observar, la agenda también adelantó los periodos de evaluación e instó a generar avances de manera anual. Sin embargo, destaca el hecho de que Bolivia es el único país que no se adhirió a ningún compromiso y, por tanto, no podrá ser sujeto del análisis subsecuente, debido a que las limitaciones de la presente investigación se concentran en estos acuerdos.

De acuerdo con el documento publicado por *The Westminster Foundation For Democracy Limited (WFD)*, titulado *Parlamentos y el Acuerdo de París*, estas estrategias deben desarrollarse de manera



intersectorial y transversal, incluyendo a los parlamentos.<sup>29</sup> El rol de los parlamentos en el desarrollo, implementación y monitoreo de los objetivos en materia de acción climática son claves para todos los países. No solo por sus funciones legislativas y presupuestarias, sino también por su función de representación en la que fungen como responsables de las distintas voces que integran la sociedad. Y por supuesto, al ejercer el control político de un sistema con división de poderes, en el que el parlamento es el único actor con la capacidad de procurar la rendición de cuentas por parte del ejecutivo.<sup>30</sup> De esta manera el aporte democrático de los parlamentos se considera fundamental en el orden político actual.<sup>31</sup>

Conforme a sus facultades de control y representación,<sup>32</sup> los parlamentos pueden pedir a los gobiernos que aseguren un proceso participativo en el desarrollo de estos compromisos climáticos, asegurando con ello la participación de sus representados, así como también pueden organizar consultas para asegurar y promover la inclusión en sus agendas legislativas.<sup>33</sup> Por otra parte, el impulso de las comisiones y/o comités de los parlamentos en materia de medio ambiente deberán ser capaces de impulsar, analizar las propuestas de proyectos legislativos en la materia, así como alentar la participación de otros sectores de la sociedad y de los propios ministerios responsables.<sup>34</sup> Bajo este aspecto, resulta fundamental la comprensión de una agenda nacional sin fines partidistas, con la finalidad de llegar a acuerdos conjuntos que alcancen los cambios legislativos que el país requiere, para cumplir los compromisos generados.

Los ambiciosos objetivos para reducir el uso de combustibles fósiles, así como la reducción de gases de efecto invernadero y la

<sup>29</sup> Cfr. WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY LIMITED, *op. cit.*, p. 17.

<sup>30</sup> Pedroza de la Llave señala que las funciones: legislativas, presupuestaria, y de control son funciones primordiales de los parlamentos. Asimismo, menciona la de orientación política y jurisdiccional como parte de sus funciones para la dirección del Estado, Cfr: PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003, pp. 269-308.

<sup>31</sup> Cfr. BEETHAM, David, *op. cit.*, pp. 4-6.

<sup>32</sup> Juan Carlos Cervantes Gómez señala las 10 funciones esenciales que se expresan en la Constitución; 1) representación, 2) deliberación, 3) legislación, 4) control, 5) fiscalización, 6) administración, 7) información, 8) orientación jurisdiccional, 9) electoral y electiva, 10) gestoría. Cfr. CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, "Derecho Parlamentario, organización y funcionamiento del Congreso", *Serie Roja. Temas Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, junio 2012, pp. 121-187.

<sup>33</sup> Cfr. WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY LIMITED, *op. cit.*, p. 17.

<sup>34</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 17 y 18.

transición energética que se plantearon en Glasgow, requiere sin duda que las naciones asuman estrategias de innovación y regulación que requieren modificaciones normativas considerables. De acuerdo con Malini Mehra, directora general de la Secretaría de GLOBE Internacional, el *aluvión de compromisos y pactos, seguirán siendo papel a menos que los parlamentos promulguen leyes que los incluyan en el ámbito de las leyes nacionales*.<sup>35</sup>

Al incluir a los parlamentos tanto en la Conferencia de las Partes, como en otros foros multilaterales, los regímenes de gobernanza buscan aliados que contribuyan al logro y seguimiento de objetivos y compromisos, así como a la mejora del sistema de rendición de cuentas. Asumiendo su carácter representativo, también buscan mayor permeabilidad hacia la sociedad y que la política tratada no dependa únicamente del jefe de Estado. Estas nuevas funcionalidades se relacionan directamente con la responsabilidad parlamentaria en la *democratización de la globalización del siglo XXI*.<sup>36</sup> Pues estos mecanismos promueven el fortalecimiento y empoderamiento de los propios parlamentos en favor de la democracia.

Es por ello que la Unión Interparlamentaria (UIP), así como las redes interparlamentarias en diferentes regiones del mundo, procuran el establecimiento de canales de comunicación y difusión de buenas prácticas, generan manuales y guías para los parlamentarios, pero sobre todo, promueven su participación en las reuniones internacionales.<sup>37</sup> No obstante, no todos los parlamentos del mundo son igual de fuertes o igual de autónomos con respecto al ejecutivo ni cuentan con la capacidad para impulsar una agenda legislativa de manera libre, de hecho, en los últimos años varios académicos interesados en el poder legislativo han debatido la teoría del declive de las legislaturas

---

<sup>35</sup> Cfr. GLOBE, *Declaración de alto nivel de COP26 en nombre del grupo informal de parlamentarios de la CMNUCC*, 18 de agosto de 2021, <https://globelegislators.org/sites/default/files/inline-files/GLOBE%20Statement-HLS-Parliamentarians%20ES.pdf>.

<sup>36</sup> Cfr. MARTÍNEZ, Miguel Ángel, “Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53, 2001, p. 49, <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/750>.

<sup>37</sup> Véase FERRO, Mariano, *Los Parlamentos y la gobernanza global: los parlamentos, la Unión Interparlamentaria y el trabajo de Naciones Unidas*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, serie de minutas, núm. 73-21, 18 de agosto de 2021, pp. 1-9, [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32468/1/N\\_73\\_21\\_Parlamentos\\_gobernanza\\_global\\_UIP\\_y\\_ONU.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32468/1/N_73_21_Parlamentos_gobernanza_global_UIP_y_ONU.pdf); y MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 7-52.

planteada por Lord Bryce hace un siglo.<sup>38</sup>

Esta capacidad institucional es fundamental, de acuerdo con Juste Ruiz y Castillo Daudí, *los incumplimientos a los compromisos internacionales se deben principalmente a la falta de instituciones con poderes efectivos que garanticen la gobernanza*.<sup>39</sup> Es decir, una vez que los Estados han aceptado firmar y ratificar un acuerdo internacional, implica ceder un poco de soberanía al aceptar medidas que se vinculan a acciones de política interior y constreñirse a ellas,<sup>40</sup> el cumplimiento dependerá de la capacidad institucional para llevarlas a cabo.

Estas capacidades institucionales en el ámbito parlamentario dependen de varios factores. William Crowther, vincula el desarrollo legislativo con el propio legado histórico de independencia política y democracia, puesto que la carencia de estructuras gubernamentales institucionalizadas propicia que personalidades políticas tomen el control.<sup>41</sup> Otros autores como Acemoglu y Robinson<sup>42</sup> y Adam Przeworski y otros, consideran que la economía impacta en la capacidad de control que el legislativo pueda ejercer sobre el ejecutivo, pues durante las crisis resulta más importante la resolución que el debate y/o la representación,<sup>43</sup> por tanto el ejecutivo toma el liderazgo y socava la

**38** Véase ISHIYAMA, John, “Has legislative power declined globally?”, *The Journal of Legislative Studies*, 2022, pp. 1-22; ISHIYAMA, John, “Conclusion: Toward a theory of legislative decline”, *Political Science and Politics*, vol. 52, núm. 2, 2019, pp. 277–280; JUDGE, David y LESTON-BANDEIRA, Cristina, “Why it matters to keep asking why legislatures matter”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 27, núm. 2, 2021, pp. 155-184; y KHMELKO, Irina *et al.*, “The Rise of Powerful Executives: Comparing the Ukrainian and Russian Legislatures”, en KHMELKO, Irina *et al.*, *Legislative decline in the 21st Century. A comparative perspective*, Nueva York, Routledge, 2020, pp. 37-51, (traducción propia).

**39** Cfr. JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya, *La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea*, Manuales, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 90.

**40** *La supranacionalidad es entendida como un orden jurídico que se halla por encima del orden interno de cada Estado, pero no fuera de él. Esto es, la existencia de Estados que se obligan entre sí sujetándose jurídicamente a un plexo normativo superior a través de un tratado internacional en ejercicio pleno de su soberanía.* Cfr. SERVI, Aldo, “Protección del ambiente y supranacionalidad”, *Relaciones Internacionales*, núm. 13, 1997, p. 27, [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10075/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/10075/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

**41** Cfr. CROWTHER, William, “Comparing Legislatures in Moldova and Macedonia”, en KHMELKO, Irina *et al.*, *Legislative Decline in the 21st Century A Comparative Perspective*, New York, Routledge, 2020, pp. 17-36, (traducción propia).

**42** Cfr. ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A., “A theory of Political Transitions” *American Economic Review*, vol. 91, núm. 4, 2001, pp. 938-963, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.4.938>, (traducción propia).

**43** Véase PRZEWORSKI, Adam *et al.*, *Democracy and Development, Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, (traducción propia).

participación de las asambleas y/o parlamentos.

A este argumento se suman los estudios de Drago Zajc, quien examina el comportamiento e influencia de parlamentos en las recesiones económicas entre el 2008 y el 2016, afirmando que efectivamente, las crisis económicas limitan el poder del parlamento.<sup>44</sup> En estudios realizados por Freeman<sup>45</sup> y Rudalevige,<sup>46</sup> se asocia el comportamiento *imperial* del ejecutivo a crisis de todo tipo, específicamente aquellas que generan *estados de emergencia*, —como la seguridad o la salud—. Asimismo, Roberts engloba estas afirmaciones y vincula los efectos de la globalización (*gobernanza transnacional, fronteras vulnerables, aceleración social*) con el aumento de la *discreción ejecutiva*.<sup>47</sup>

Es decir, al tiempo en que organismos y regímenes internacionales —en este caso, la Unión Interparlamentaria—, procuran la prevalencia de parlamentos más fuertes y activos, mediante la participación multilateral y construyendo nuevas funcionalidades en el ámbito internacional, la literatura sugiere que los efectos de la globalización, y las crisis justifican el liderazgo del ejecutivo y por ende el control parlamentario disminuye.

En este sentido, el parlamento por sí mismo requiere ser suficientemente fuerte y libre (autónomo), para impulsar por cuenta propia la agenda medioambiental, sobre todo, en un contexto de coyuntura y/o de recuperación como el que la COVID-19 provocó. Asumiendo las capacidades institucionales, la joven edad de muchos de los parlamentos latinoamericanos, así como los diferentes sistemas y las coyunturas políticas de las últimas décadas en Latinoamérica, se sobreentienden las dificultades preexistentes para el logro de los objetivos de desarrollo planteados por la gobernanza internacional.

---

<sup>44</sup> Cfr. ZAJC, Drago, “A new parliaments in the economic crisis, Slovenia’s National Assembly 2008-2016”, en KHMELKO, Irina *et al.*, *Legislative Decline in the 21st Century A Comparative Perspective*, New York, Routledge, 2020, pp. 52-63, (traducción propia).

<sup>45</sup> Véase FREEMAN, Michael, *Freedom, or security: the consequences for democracies using emergency powers to fight terror*, Westport, CT, Praeger, 2003, pp. 1-24, (traducción propia).

<sup>46</sup> Véase RUDALEVIGE, Andrew, “The contemporary presidency”: The decline and resurgence and decline (and resurgence?) of Congress: Charting a New imperial presidency”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, núm. 3, 2006, pp. 506-524, (traducción propia).

<sup>47</sup> Cfr. ROBERTS, Alasdair, “Globalization and the growth of executive power: an old story”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 24, núm. 2, 2017, p. 498, <https://www.jstor.org/stable/10.2979/indjglolegstu.24.2.0497>, (traducción propia).

Empero, es importante señalar que existen esfuerzos, así como buenas prácticas que han impulsado agendas legislativas en materia medioambiental dentro de la región latinoamericana. Identificarlas, conocer su contexto y dar seguimiento a su desarrollo pueden coadyuvar al fortalecimiento de otras legislaturas en el continente. Sin la intención de generar comparaciones tácitas, en esta investigación únicamente se identifican las temáticas y prioridades que han sido sancionadas y publicadas durante los últimos 20 meses en cada uno de los países analizados, a modo de que una vez reunidas en un solo documento, el lector pueda encontrar utilidad en ellas y despertar su interés en la identificación de los sistemas políticos, los planes nacionales, así como los instrumentos y políticas impulsadas por otros sistemas parlamentarios. Abriendo la necesidad de una investigación comparativa subsecuente que analice estos elementos, así como la contribución y alcance de sus propuestas en un entorno regional.

#### IV. AGENDA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA

Como se ha planteado en el Acuerdo de París y la COP26, los retos en materia medioambiental tienen un origen local, sus consecuencias difícilmente pueden resguardarse bajo las fronteras. Es por ello por lo que el llamado a tomar acciones involucra a todos los actores del sistema político internacional. La coordinación y el trabajo conjunto son claves en este aspecto. En este contexto, los argumentos expresados en la reunión paralela a la COP26 convocada por la UIP, el Parlamento italiano, y la Unión Interparlamentaria Británica, el 9 de noviembre de 2021, se enfocó en priorizar la legislación nacional, argumentando que no solo contribuye a dar cumplimiento a las acciones emprendidas por el ejecutivo dentro de los planes nacionales, sino también apoya la armonización de esfuerzos e incentiva el desarrollo de nuevos otros compromisos en sus regiones, brindando certeza internacional en un entorno de interdependencia.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Véase INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Reunión Parlamentaria en ocasión de la 26ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26)*, 7 de noviembre de 2021, pp. 1-4, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj-2PLFq4j6AhUILkQIHUXwCwQQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ipu.org%2Ffile%2F11929%2Fdownload&usg=AOvVaw0Nd-iCZqLPqt3JTBGFvjHq>, (traducción de Carina Galvalisi Kemayd).

En torno a estas afirmaciones, resulta fundamental identificar las brechas y prioridades para adoptar una nueva legislación o modificar las leyes existentes para alinearlas con mejoras a corto plazo, así como con los compromisos climáticos que se vayan adquiriendo.<sup>49</sup> Por ello, 12 parlamentarios latinoamericanos participantes —Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Curazao, Montserrat, Guatemala, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas y Uruguay— junto a homólogos de Reino Unido y España, firmaron una Declaración Conjunta en la que afirmaron el interés en *fixar una hoja de ruta transversal que involucre a todas las jurisdicciones y poderes del Estado*.<sup>50</sup> Asimismo, anunciaron la creación del Observatorio Parlamentario de Cambio Climático y Transición Justa (OPCC) con el objetivo de desarrollar un repositorio que permita identificar las prácticas legislativas vigentes, así como las áreas de oportunidad en la región. Esta iniciativa surgió de la necesidad de fortalecer la cooperación interparlamentaria, mapear temas de interés y aprobar la legislación pertinente en el marco de los objetivos del Acuerdo de París y los acuerdos de la COP26.

La estructura de trabajo del observatorio consta de reunir la información de los Estados partícipes sobre legislación ambiental sancionada e iniciativas en desarrollo para realizar un análisis comparativo, que provea la información actualizada de sus países. Desde una lectura realista, esta iniciativa no solo pretende visualizar las acciones emprendidas, sino también impulsar un liderazgo en materia legal capaz de impulsar cambios regionales (y/o armonización), generando un posicionamiento con base en mecanismos de cooperación interparlamentaria. Sin embargo, el repositorio solo cuenta con la información de *nueve países latinoamericanos* (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Islas Turcas y Caicos, y Uruguay).<sup>51</sup>

En este esfuerzo conjunto del OPCC, se encuentra en proceso la elaboración de un boletín de política destinado a analizar en profundidad la legislación marco de cambio climático de manera comparativa para identificar las mejores prácticas legislativas vigentes, misma que será

---

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> Cfr. CEPAL, *Declaración Conjunta Parlamentarios Latinoamericanos y Caribeños en la COP 26*, 9 de noviembre de 2021, [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/declaracion\\_conjunta\\_-\\_final\\_esp\\_-\\_firmada.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/declaracion_conjunta_-_final_esp_-_firmada.pdf).

<sup>51</sup> Cfr. CEPAL-NACIONES UNIDAS, *Observatorio Parlamentario de Cambio Climático y Transición Justa*, (7 de julio de 2022), <https://www.cepal.org/es/opcc>.

de utilidad para los objetivos previamente descritos, hacia la promoción de actividad climática en la región.<sup>52</sup> Empero, debido a la ausencia de este visor regional, que incluya a todas las acciones legislativas y que permitan identificar las prioridades latinoamericanas del último año a fin de comprobar la hipótesis planteada, se construyó un repositorio de los proyectos aprobados y publicados en los diversos boletines y gacetas, así como medios digitales de los parlamentos latinoamericanos (de los países analizados) durante el periodo enero 2021–agosto 2022.

Como se señaló en el apartado metodológico, la selección de países en análisis corresponde a un primer acercamiento regional para la comprobación de las premisas establecidas. Si bien, se requerirá de un análisis de mayor profundidad que contenga todas las regiones y entidades continentales, el cual podrá ser desarrollado tomando en consideración este documento, pues en esta investigación los alcances y sus limitaciones temporales no lo establecen.

El primer objetivo es identificar el tipo de asambleas/parlamentos en América Latina, asumiendo diferencias significativas en el proceso legislativo, así como en los tiempos y periodos en cada uno. A modo de brindar un entendimiento general se diseñó el siguiente material visual.

Gráfico 1. Estructura parlamentaria



<sup>52</sup> *Idem.*

País	Uni- cameral	Años	Cámara Baja	Años	Cámara Alta	Años
Argentina			Cámara de Diputados	4	Cámara de Senadores	6
Belice			Cámara de Representantes	5	Senado	5
Bolivia			Cámara de Diputados	5	Cámara de Senadores	5
Brasil			Cámara de Diputados	4	Senado Federal	8
Chile			Cámara de Diputados	4	Senado	8
Colombia			Cámara de Representantes	4	Senado	4
Costa Rica	Asamblea Legislativa	4				
Ecuador	Asamblea Nacional	4				
El Salvador	Asamblea Legislativa	3				
Guatemala	Congreso de la República	4				
Honduras	Congreso Nacional	4				
México			Cámara de Diputados	3	Cámara de Senadores	6
Nicaragua	Asamblea Nacional	5				
Panamá	Asamblea Nacional	5				
Paraguay			Cámara de Diputados	5	Cámara de Senadores	5
Perú	Congreso de la República	5				
Uruguay			Cámara de Representantes	5	Cámara de Senadores	5
Venezuela	Asamblea Nacional	5				

Fuente: Elaboración propia con información de INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Compare data on Parliaments*, 2022.<sup>53</sup>

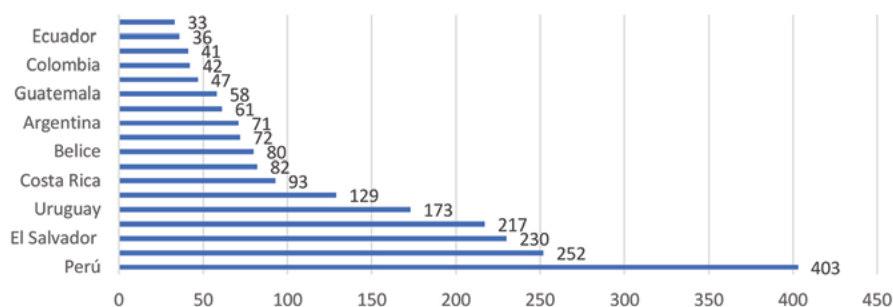
La base de datos generada para este análisis recopiló información de 2,120 leyes publicadas entre los meses de enero 2021 y agosto 2022

<sup>53</sup> INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Compare data on Parliaments*, (15 de julio de 2022), <https://data.ipu.org/content/list-comparative-fields>.



en los 18 países que contenía la muestra. Perú, Chile y el Salvador, registraron un mayor volumen de producción legislativa en el periodo. No obstante, Perú y el Salvador poseen un sistema parlamentario unicameral, lo que supondría que los tiempos del proceso legislativo se reducen al análisis y debate en una sola cámara. Sin embargo, las asambleas de Honduras y Ecuador también son unicamerales y en estos casos, tienen los menores índices de producción del rango analizado, lo que descarta la premisa anterior.

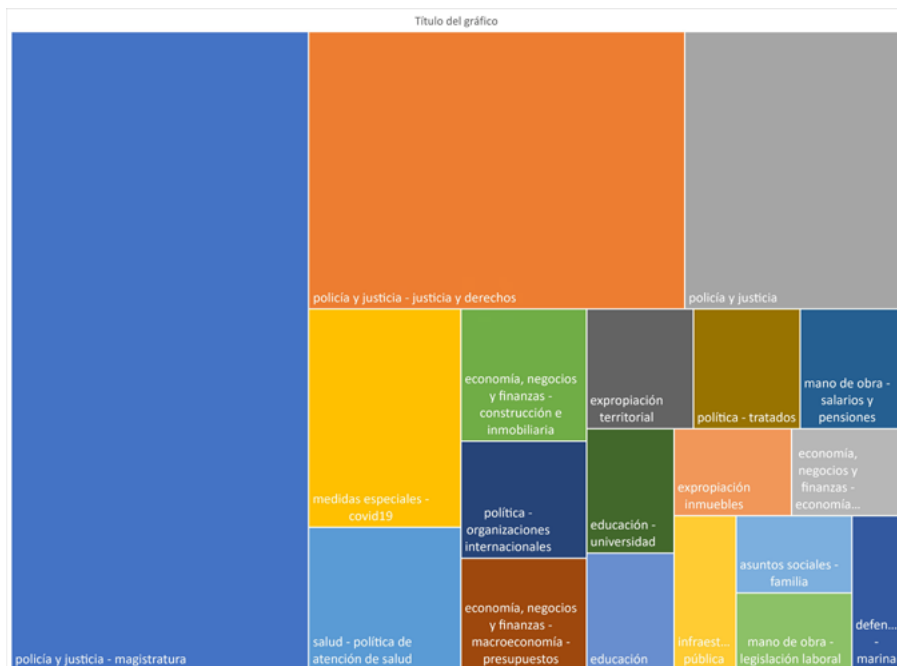
Gráfico 2. Producción legislativa Enero 2021-Agosto 2022



Fuente: Elaboración propia resultado de la construcción de la base de datos que recopila datos de las iniciativas aprobadas y/o publicadas en cada uno de los países analizados, corte de información 10 de septiembre de 2022.

Asimismo, eliminando del análisis los decretos y proyectos de aprobación de presupuesto, las declaraciones de días y símbolos nacionales, los temas principales de la agenda legislativa latinoamericana se centraron en seguridad, medidas especiales de COVID-19 así como salud y economía. Llama la atención que se integran 23 proyectos que tienen relación con organizaciones internacionales. Por último, entran en el top 20 de prioridades, la educación, el trabajo, la infraestructura pública y diversos asuntos sociales como puede observarse en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Top 20: Temáticas legislativas 01/2021-08/2022



Fuente: Elaboración propia resultado de la construcción de la base de datos que recopila las iniciativas aprobadas y/o publicadas en cada uno de los países analizados, corte de información 10 de septiembre de 2022.

Con respecto a los proyectos en materia medio ambiental, destaca el hecho de que, de las 2,120 leyes, únicamente 41 están relacionadas con medio ambiente. Estas corresponden a 13 de 18 países analizados: Perú 10, Chile 9, Panamá 6, Paraguay y Colombia 3 cada uno, Argentina y Costa Rica 2, Belice, Guatemala, Bolivia, Ecuador, México y Nicaragua 1 por país. Reafirmando así la hipótesis de investigación en la que los temas y compromisos internacionales en materia de medio ambiente se difuminan con respecto a la agenda de prioridades del Estado, y la dificultad legislativa para impulsarlos en un contexto de crisis y/o recuperación. En la Gráfica 4, se puede observar el porcentaje de leyes en materia de medio ambiente con respecto al total de productividad legislativa.

Gráfico 4. Densidad legislativa en medio ambiente, 01/2021-08/2022



País	Medio Ambiente	Producción legislativa	Porcentaje
Argentina	2	71	2%
Belize	1	80	1%
Bolivia	1	82	1%
Brasil	0	23	0%
Chile	9	252	4%
Colombia	3	42	7%
Costa Rica	2	93	2%
Ecuador	1	36	3%
El Salvador	0	230	0%
Guatemala	1	58	2%
Honduras	0	41	0%
México	1	61	2%
Nicaragua	1	72	1%
Paraguay	3	217	1%
Perú	10	403	2%
Panamá	6	129	5%
Uruguay	0	173	0%
Venezuela	0	47	0%

Fuente: Elaboración propia resultado de la construcción de la base de datos que recopila las iniciativas aprobadas y/o publicadas en cada uno de los países analizados, corte de información 10 de septiembre de 2022.

## 1. Hallazgos

Como podemos observar con los datos presentados, el Congreso de la República del Perú es el parlamento que ha publicado una mayor cantidad de iniciativas en el último año. Dicha numeraria puede tener relación con la cantidad de actores facultados con la iniciativa de ley. Sin embargo, la materia ambiental se reduce al 2% en esta gran cantidad de proyectos. Además de que la prioridad de estas leyes tiene relación directa con el suministro y tratamiento de aguas, ríos, preservación de estos, así como contaminación (como puede observarse en la Tabla 2). Por lo que aún quedan pendientes los temas relacionados con la firma de compromisos COP26:

1. *Declaration on forests and land use*. Detener y revertir la pérdida de bosques y la degradación de las tierras de aquí a 2030.
2. *Forests, agriculture, and commodity trade*. Una hoja de ruta para el desarrollo del comercio, el mercado y la agricultura.
5. *One sun one world one grid: one sun declaration*. Con el objetivo de invertir en otras fuentes de energía y apoyar la transición global.

Tabla 2. Leyes aprobadas en la categoría medio ambiente, Perú 01/201-08/2022

Ley	Fecha de publicación	Referencia
Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Amazonas y Cajamarca.	28/06/21	Ley 31247
Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución de la obra de infraestructura y saneamiento denominada <i>mejoramiento instalación del servicio de agua potable y alcantarillado en el sector de la tierra prometida del distrito de Ica</i> .	09/07/21	Ley 31265
Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución de los proyectos <i>rehabilitación del sistema de agua y desagüe del distrito de Contamana, provincia de Ucayali – Loreto y mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de Caballococha, provincia de Mariscal Ramón castilla – Loreto</i> .	10/02/22	Ley 31411
Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto de ampliación y mejoramiento del servicio de agua potable y desagüe en la ciudad de Urubamba.	29/06/22	Ley 31503

Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto de inversión mejoramiento del servicio de agua potable y de los sistemas sanitarios para las localidades de los distritos de Acobamba, Pomacocha, Caja y Marcas de la mancomunidad municipal de Qapaq Ñan, Acobamba, Huancavelica.	10/02/22	Ley 31411
Ley de creación del distrito de río Magdalena en la provincia de la mar del departamento de Ayacucho.	09/03/21	Ley 31135
Ley que declara de interés nacional la creación, construcción e implementación del parque científico- tecnológico e industrial de Pasco.	08/02/22	Ley 31408
Ley de prevención y control de la contaminación lumínica.	27/07/21	Ley 31316
Ley para fortalecer la prevención, mitigación y atención de la salud afectada por la contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas.	04/05/21	Ley 31189
Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la priorización del plan de acción para la remediación del río Moche, ubicado en el departamento de la libertad.	10/07/22	Ley 31510

Fuente: Elaboración propia con base el archivo digital del Congreso de la República del Perú, 2022.<sup>54</sup>

El 30 de mayo de 2022, el Congreso Nacional de Chile promulgó la Ley Marco de Cambio Climático 21455. Con esta ley, se pretende alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050 dando cumplimiento a los compromisos del Acuerdo de París. Para dar seguimiento y presentación de informes, se crea el Sistema Nacional de Acceso a la Información y Participación Ciudadana sobre Cambio Climático, que será administrado y coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente. Finalmente, la ley efectúa una serie de modificaciones a distintos cuerpos legales con el objeto de adecuar el ordenamiento jurídico vigente a esta nueva normativa.<sup>55</sup>

Asimismo, se regulan aspectos en materia de eficiencia energética, plásticos, y agua. Siendo estas aportaciones unas de las más amplias relacionadas con lo pactado en la COP26. El involucramiento del ministerio de medio ambiente y el cuerpo legislativo, en la última conferencia internacional, son dos factores que deben analizarse de

<sup>54</sup> Cfr. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, *Archivo digital de la Legislación del Perú*, (22 de julio de 2022), [https://leyes.congreso.gob.pe/LeyNum\\_1p.aspx?xEstado=2&xTipoNorma=0&xTipoBusqueda=2&xFechaI=01%2f01%2f2021&xFechaF=01%2f09%2f2022&xTexto=&xOrden=0&xNormal=&xNormaF=](https://leyes.congreso.gob.pe/LeyNum_1p.aspx?xEstado=2&xTipoNorma=0&xTipoBusqueda=2&xFechaI=01%2f01%2f2021&xFechaF=01%2f09%2f2022&xTexto=&xOrden=0&xNormal=&xNormaF=).

<sup>55</sup> Véase Ley Marco de Cambio Climático - Ley 21455, (13 de julio de 2022), <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286>.

manera particular a fin de prestar detalle a la participación y vinculación de estos actores en el proceso legislativo, pues un trabajo intersectorial podría ser la clave de los avances objetivos a un año de la firma de los compromisos.

Tabla 3. Leyes aprobadas en la categoría medio ambiente, Chile 01/2021-08/2022

Ley	Fecha de publicación	Referencia
Establece medidas para evitar la contaminación con colillas de cigarrillos, y facilita su reciclaje o reutilización.	01/02/22	Ley N° 21.413
Modifica el artículo 30 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en lo relativo a declaración de impacto ambiental.	02/06/22	Ley N° 21.449
Ley Marco de Cambio Climático.	30/05/22	Ley N° 21.455
Modifica la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, para someter el transporte, recepción, acopio y embarque de minerales al sistema de evaluación de impacto ambiental, y establece normas para el desarrollo de dichas actividades.	15/02/22	Ley N° 21.425
Para promocionar la eficiencia energética en sectores con consumo energético relevante.	13/02/21	Ley N° 21.305
Proyecto de ley que limita la generación de productos desechables y regula los plásticos.	13/08/21	Ley N° 21.368
Proyecto de ley que prohíbe en las oficinas públicas la utilización de envases que se extingan al primer uso.	13/08/21	Ley N° 21.368
Reforma el Código de Aguas.	06/04/22	Ley N° 21.435
Sobre eficiencia energética.	13/02/21	Ley N° 21.305

Fuente: Elaboración propia con referencia en la base de proyectos publicados del Congreso Nacional de Chile, 2022.<sup>56</sup>

Durante la COP26, la República de Panamá únicamente se vinculó con la declaración de bosques y uso de la tierra, que tiene como compromiso revertir la pérdida de bosques y la degradación de las tierras. Este aspecto ha sido abordado a través de la sanción de la Ley 243 y la Ley 223 generando programas e incentivos para lograr este objetivo. Asimismo, con la Ley 287 de febrero de 2022, la Asamblea Nacional de Panamá reconoció a la Naturaleza como un sujeto de derechos, generando obligaciones de respeto y protección para el Estado y todas las personas (artículo 1 de la normativa). En

<sup>56</sup> Véase SENADO REPÚBLICA DE CHILE, *Proyectos publicados*, (15 de julio de 2022), <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=proyectos&ac=leyes>.

este sentido, los habitantes deben asistir a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de posibles acciones o hechos que puedan generar riesgo o daño ambiental, a fin de asegurar su permanencia, restauración, mantenimiento, regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de sus estructuras y funciones ecológicas.<sup>57</sup> Esta ley no solo promueve la conservación del medio ambiente, sino también incentiva la participación y responsabilidad ciudadana en el proceso.

Tabla 4. Leyes aprobadas en la categoría medio ambiente, Panamá  
01/2021-08/2022

Ley	Fecha de publicación	Referencia
Por la cual se aprueba la convención sobre la conservación y ordenamiento de los recursos pesqueros en alta mar en el océano pacífico sur, hecha en Auckland, el 14 de noviembre de 2009.	23/12/21	Ley 265
Que crea el programa graduandos en pro de la reforestación en panamá.	13/10/21	Ley 243
Que establece el manejo, tratamiento y reutilización del agua en las estaciones de lavado de vehículos.	13/10/21	Ley 246
Que establece incentivos ambientales.	08/06/21	Ley 223
Ley que reconoce los derechos de la naturaleza y las obligaciones del Estado relacionadas con estos derechos.	24/02/22	Ley 287
Que establece la protección integral de los sistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas y especies asociados en Panamá.	31/05/22	Ley 304

Fuente: Elaboración propia con base en la Gaceta digital de la Asamblea Nacional de Panamá, 2022.<sup>58</sup>

Colombia, por otra parte, es el país latinoamericano que mayor densidad legislativa en medio ambiente registró durante el último año. De los 42 proyectos sancionados, tres tienen relación con la reducción y consumo de plásticos, protección de los ecosistemas y desarrollo bajo en carbono (ver Tabla 5). Temas que se relacionan con los compromisos firmados por el Estado en la COP26.

1. *Declaration on forests and land use*. Detener y revertir la pérdida de bosques y la degradación de las tierras de aquí a 2030.

<sup>57</sup> Véase Ley 287, (24 de junio de 2022), [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29484\\_A/90384.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29484_A/90384.pdf).

<sup>58</sup> Véase REPÚBLICA DE PANAMÁ, *Gaceta oficial – edición digital*, (22 de julio de 2022), <https://www.gacetaoficial.gob.pa>.

2. *Forests, agriculture, and commodity trade*. Una hoja de ruta para el desarrollo del comercio, el mercado y la agricultura.

10. *Joint statement in support of the UK-IEA product efficiency call to action to raise global ambition through the SEAD initiative*. Impulsa la transición a equipos de mayor eficiencia energética en productos como motores, acondicionadores de aire, refrigeradores, iluminación, así como de policías regulatorias para reducir el consumo.

Tabla 5. Leyes aprobadas en la categoría medio ambiente, Colombia  
01/2021-08/2022

Ley	Fecha de publicación	Referencia
Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de plásticos de un solo uso y se prohíbe su fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución en el territorio nacional.	20/07/22	Ley 2232
Por medio de la cual se protegen los ecosistemas de manglar y se dictan otras disposiciones.	18/08/22	Ley 2243
Por medio del cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante establecimiento de medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones “mensaje de urgencia”.	29/09/22	Ley 2169

Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos de Ley publicados en el portal del Congreso de la República de Colombia, 2022.<sup>59</sup>

Con la misma numeraria de leyes aprobadas, pero con menor relevancia en la agenda de temas legislados durante el periodo analizado, el Congreso de Paraguay aprobó 3 leyes en las que promueve la protección de áreas silvestres, e impone sanciones a los incendios provocados que afectan el medio ambiente. Estas leyes contribuyen a la declaración (1) referente a bosques y uso de tierra. Quedando pendiente el tratamiento legislativo (en caso de requerirse) referente a los compromisos: 6. A. (acelerar la proliferación y la adopción de vehículos de cero emisiones) y; 8 (desarrollar normas de referencia internacionalmente consistentes, de alta calidad y confiables para la divulgación de información relacionada con la sostenibilidad sobre la creación de valor empresarial).

<sup>59</sup> Cfr. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Proyectos de Ley 2021-2022*, (22 de julio de 2022), <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022?orderby=Estado&ordering=ASC&limit=10&start=150>.



Tabla 6. Leyes aprobadas en la categoría medio ambiente, Paraguay  
01/2021-08/2022

Ley	Fecha de publicación	Referencia
Por la que se establece sanciones para los que provocan incendios que afectan al medio ambiente y la salud de las personas y se establecen prohibiciones relacionadas a dichos sucesos.	04/11/21	Ley 6779 <sup>60</sup>
Proyecto de ley “que declara área silvestre protegida de dominio público con la categoría de manejo paisaje protegido a la laguna Yrendy y su bosque nativo adyacente, en ciudad del este, departamento de alto Paraná”.	23/06/21	Ley 6747 <sup>61</sup>
Que declara área silvestre protegida bajo dominio público con la categoría de manejo paisajes protegidos al arroyo Tobati en el departamento de cordillera.	12/05/22	Ley 6911 <sup>62</sup>

Fuente: Elaboración propia con referencias de la base de datos abiertos disponible en el Sistema de Información Legislativa Paraguay, 2022.<sup>63</sup>

Por otra parte, el Congreso de la Nación Argentina aprobó 2 leyes relacionadas con los acuerdos de la COP26 durante el periodo analizado. Estas se suman al catálogo legislativo en materia de conservación de parques nacionales, naturales y reservas.<sup>64</sup> Asimismo con la aprobación de la Ley 27640 el pasado 04 de agosto de 2021,<sup>65</sup> el país demostró su interés en la regulación de biocombustibles, dando seguimiento al compromiso 5. *One sun one world one grid: one sun declaration*. Mientras Costa Rica avanzó en la promoción y regulación de recursos energéticos de fuentes renovables (Ley 10086 del 08/12/21),<sup>66</sup> y con una reforma a la Ley forestal (Ley 10274 del 11/07/22).<sup>67</sup>

<sup>60</sup> Véase Ley Nro. 6779, (11 de agosto de 2022), <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122177>.

<sup>61</sup> Véase Ley Nro. 6747, (11 de agosto de 2022), <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/119669>.

<sup>62</sup> Véase Ley Nro. 6911, (11 de agosto de 2022), <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123568>.

<sup>63</sup> Véase SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA PARAGUAY, *Dataset Leyes*, (22 de julio de 2022), <http://datos.congreso.gov.py/odata/datos/leyes>.

<sup>64</sup> Véase GOBIERNO DE ARGENTINA, *Medio Ambiente*, (18 de agosto de 2022), <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/medioambiente>.

<sup>65</sup> Véase BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE ARGENTINA, *Legislación oficial actualizada*, (18 de agosto de 2022), <https://bcn.gob.ar/publicaciones/legislacion-oficial-actualizada>.

<sup>66</sup> Promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos partir de fuentes renovables. Véase Ley N° 10086, (16 de julio de 2022), [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=96064&nValor3=128505&strTipM=TC&lResultado=1&nValor4=1&strSelect=scl](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=96064&nValor3=128505&strTipM=TC&lResultado=1&nValor4=1&strSelect=scl).

<sup>67</sup> Reforma del inciso q) del artículo 6 de la ley forestal, ley 7575, de 13 de febrero de 1996. Véase Reforma Ley Forestal N° 10274, (16 de julio de 2022), [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=97620&nValor3=131991&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=97620&nValor3=131991&strTipM=TC).

Otros avances legislativos innovadores con respecto a los compromisos de la COP26 pueden observarse en Ecuador y Guatemala, quienes regularon en materia de economía circular (Ley No. 488) y movilidad eléctrica (40-2022), respectivamente. Empero, en ambos casos quedan pendientes tratamientos legislativos conforme a sus propios compromisos firmados en 2021. Guatemala con respecto al compromiso 8. (*Develop Global Sustainability Reporting Standards*) y Ecuador con el compromiso 9. (*Global to clean power transition statement*).

En el mismo sentido, aunque Belice y México avanzaron durante el último año en la preservación de recursos naturales y ecosistemas, sus agendas internacionales aún son ambiciosas, por lo que se requerirá una gestión legislativa adicional para proporcionar certeza jurídica con respecto a los compromisos: 5. *One sun one world one grid: one sun declaration* (Belice), 6. A. Acelerar la proliferación y adopción de vehículos de cero emisiones y 8. *Develop Global Sustainability Reporting Standards* (México). Asimismo, aunque Nicaragua no publicó, pero sancionó la *Ley que Declara y Define Reserva de Biosfera del Caribe Nicaragüense*, proyecto que se relaciona directamente con el único compromiso de Glasgow 2021 adquirido por su ejecutivo (1. *Declaration on forests and land use*).

Tabla 7. Leyes aprobadas en la categoría medio ambiente, 01/2021-08/2022

País	Ley	Fecha de publicación	Referencia
Belice	Ley de Recursos Pesqueros (Enmienda).	26/03/22	No. 7 of 2022 <sup>68</sup>
Bolivia	Se declara Patrimonio Natural del Estado Plurinacional de Bolivia al Quirquincho Andino ( <i>Chaetophractus Nationi</i> ), especie en peligro de extinción en el territorio nacional.	13/04/22	Ley 1424 <sup>69</sup>
Ecuador	Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.	06/07/21	No. 488 <sup>70</sup>
Guatemala	Ley de Incentivos para Movilidad Eléctrica.	09/08/22	40-2022 <sup>71</sup>

<sup>68</sup> Véase Fisheries Resources (Amendment) Act, 2022, (25 de julio de 2022), <https://www.nationalassembly.gov.bz/wp-content/uploads/2022/03/Act-No-7-of-2022-Fisheries-Resources-AmendmentAct-2022-1.pdf>.

<sup>69</sup> Véase Ley 1424, (25 de julio de 2022), <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1424>.

<sup>70</sup> Véase Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, (25 de julio de 2022), <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro-488-4to-supl-06-07-2021.pdf>.

<sup>71</sup> Véase Ley de Incentivos para Movilidad Eléctrica, (18 de agosto de 2022), [https://www.congreso.gob.gt/detalle\\_pdf/decretos/13593#gsc.tab=0](https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13593#gsc.tab=0).

México	Adición del artículo 156 Bis a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	29/03/22	
Nicaragua	Ley que declara y define reserva de Biosfera del Caribe Nicaragüense.	28/01/21	Ley N° 1059 <sup>72</sup>

Fuente: Elaboración propia con base portales de la Asamblea Nacional de Belice,<sup>73</sup> Cámara de Diputados de Bolivia,<sup>74</sup> Asamblea Nacional de la República de Ecuador,<sup>75</sup> Congreso de la República de Guatemala,<sup>76</sup> Sistema de Información Legislativa de México<sup>77</sup> y Asamblea Nacional de Nicaragua, 2022.<sup>78</sup>

Venezuela y Honduras por su parte, no arrojaron resultados con respecto a la legislación en materia medioambiental en el periodo analizado. Sin embargo, existen esfuerzos a nivel legislativo que deben destacarse. En el caso de Honduras se trata de un convenio interinstitucional por la justicia climática, suscrito entre el Congreso Nacional y la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente.<sup>79</sup> Este acuerdo nos dice que previamente no existía una vinculación entre el legislativo y el ejecutivo. No obstante, este primer acercamiento podría ser clave en lo sucesivo para avanzar en la agenda y cumplir el compromiso adquirido en Glasgow (1. *Declaration on forests and land use*).

En el mismo orden de ideas, la Asamblea Nacional de Venezuela actualmente trabaja el proyecto de la Ley Orgánica contra el Cambio Climático, que construye la Comisión Permanente de Ecosocialismo

<sup>72</sup> Véase Ley N° 1059, (25 de julio de 2022), <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/ef9cd93faa0cd51c0625867000755c05?OpenDocument>.

<sup>73</sup> Véase NATIONALASSEMBLY, *Acts of parliament*, (18 de julio de 2022), <https://www.nationalassembly.gov.bz/acts-of-parliament/>, (traducción propia).

<sup>74</sup> Véase CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proyectos de ley aprobados*, (18 de julio de 2022), <https://diputados.gob.bo/proyectos-de-ley-aprobados/>.

<sup>75</sup> Véase ASAMBLEA NACIONAL REPÚBLICA DEL ECUADOR, *Leyes aprobadas 2021-2022*, (22 de julio de 2022), <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=&fecha=&page=2>.

<sup>76</sup> Véase CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, *Listado de iniciativas*, (22 de julio de 2022), [https://www.congreso.gob.gt/seccion\\_informacion\\_legislativa/iniciativas](https://www.congreso.gob.gt/seccion_informacion_legislativa/iniciativas).

<sup>77</sup> Véase GOBIERNO DE MÉXICO, *Sistema de información legislativa*, (12 de agosto de 2022), <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=2d89eae9fae995f99400f43c3981019c&Serial=96aae4db3d6d1fe35f8fc3e2ab98f08&Reg=78&Origen=BA&Paginas=15>.

<sup>78</sup> Véase ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA, *Sistema de Seguimiento de ley*, (2 de agosto de 2022), <http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/index.xsp>.

<sup>79</sup> Véase CONGRESO NACIONAL DE HONDURAS, *Memorándum N° 071-2022-GL-CN*, 8 de junio de 2022, [https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver\\_documento.php?uid=MTQ2MDQxNTg5MzQ3NjM0ODcxMjQ2MTk4NzZlZNDI=](https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MTQ2MDQxNTg5MzQ3NjM0ODcxMjQ2MTk4NzZlZNDI=).

de la Asamblea Nacional con el objetivo de lograr la articulación de esfuerzos, la gestión de la información y la planificación.<sup>80</sup> Si bien, es uno de los pocos países que no cuenta con una Ley de Medio Ambiente en la región latinoamericana, la aprobación de este proyecto podría redefinir los avances del país en la materia y avanzar a otros temas como el aprovechamiento de recursos energéticos sustentables, conforme a sus prioridades pactadas en la COP26 5. *One sun one world one grid: one sun declaration*).

Con respecto a El Salvador, Uruguay y Brasil, se esperan contribuciones sobresalientes en los próximos meses, dado que son tres de los Estados que firmaron una variedad de acuerdos ambiciosos durante la COP26. Sin embargo, podemos observar que en estos países las coyunturas políticas y sociales han marcado prioridades bastante definidas en materia de legislación.

De acuerdo con el análisis temático realizado, podemos destacar que en el caso de El Salvador, los proyectos legislativos se han enfocado en resolver diversos asuntos en materia de economía, negocios y finanzas, seguridad y asuntos sociales, así como a lo que parece una reforma del Estado, agenda directamente relacionada con el Ejecutivo (creación de instituciones, disolución de fondos y fideicomisos y obligaciones tributarias), leyes que poco se relacionan con los compromisos internacionales adquiridos en la COP26.

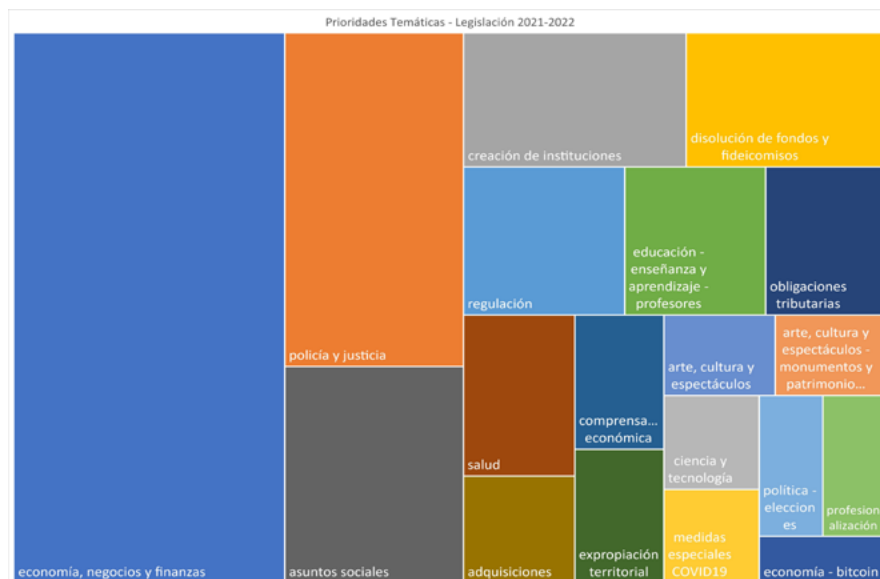
En Glasgow, 2021, El Salvador firmó:

1. *Declaration on forests and land use.*
3. *Statement on international public support for the clean energy transition.*
5. *One sun one world one grid: one sun declaration.*
6. *A. Declaration on accelerating the transition to 100% zero emission cars and vans.* Se comprometieron a que las ventas de automóviles y furgonetas nuevos sean de 0 emisiones para 2040.

---

<sup>80</sup> Véase ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA, *AN inicia consulta del Proyecto de Ley contra el Cambio Climático*, Noticias, 21 de marzo de 2022, <https://www.asambleanacional.gob.ve/index.php/noticias/an-inicia-consulta-del-proyecto-de-ley-contra-el-cambio-climatico>.

Gráfico 5. Principales temáticas legisladas, El Salvador 01/2021-08/2022



Fuente: Elaboración propia resultado de la construcción de la base de datos que recopila las iniciativas aprobadas y/o publicadas en Asamblea Legislativa de El Salvador, corte de información 10 de septiembre de 2022.<sup>81</sup>

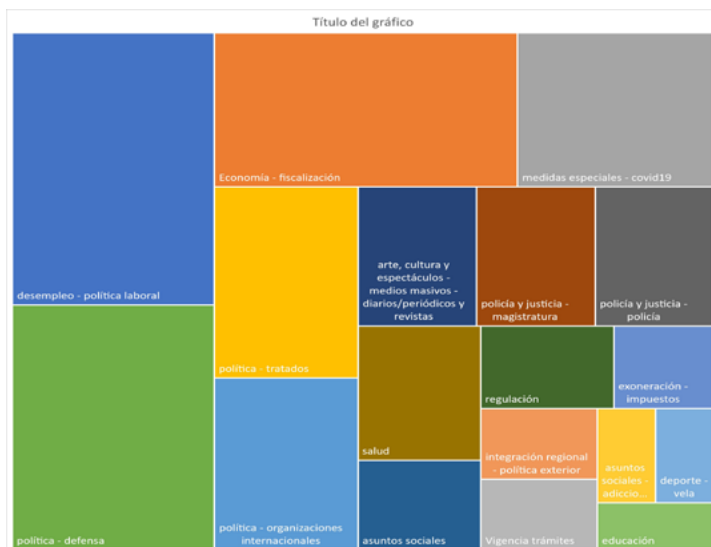
### Uruguay

1. *Declaration on forests and land use.*
2. *Forests, agriculture, and commodity trade.*
6. A. *Declaration on accelerating the transition to 100% zero emission cars and vans.* Se comprometieron a que las ventas de automóviles y furgonetas nuevos sean de 0 emisiones para 2040.

Lo mismo sucede con Uruguay, en donde la legislación parece atender problemas de orden social relacionadas con la economía, el desempleo, el COVID-19 y la defensa del Estado. Asimismo, resulta relevante la cantidad de tratados, acuerdos de cooperación y temas de política con carácter internacional legislados durante el último año. Prioridades que de igual manera se relacionan con el ejecutivo, y la dirección del Estado.

<sup>81</sup> Véase ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, *Decretos por año*, (22 de julio de 2022), <https://www.asamblea.gob.sv/leyes-y-decretos/decretos-por-anos>.

Gráfico 6. Principales temáticas legisladas, Uruguay 01/2021-08/2022



Fuente: Elaboración propia resultado de la construcción de la base de datos que recopila datos de las iniciativas aprobadas y/o publicadas en Parlamento de Uruguay, 2022.<sup>82</sup>

### *Brasil*

- 1. Declaration on forests and land use.*
- 2. Forests, agriculture, and commodity trade.*
- 8. Develop Global Sustainability Reporting Standards.*
- 10. Joint statement in support of the UK-IEA product efficiency call to action to raise global ambition through the SEAD initiative.*

En Brasil, la situación no es diferente, atendiendo temas de carácter coyuntural, principalmente facultades del ejecutivo con una menor producción legislativa con respecto a los anteriores. En este caso se asume que las prioridades del Estado se han centrado en la resolución del problema de salud, así como políticas económicas, de justicia y derecho.

<sup>82</sup> Véase PARLAMENTO DE URUGUAY, *Leyes*, (12 de agosto de 2022), [https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly\\_Nro=&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=01-01-2020&Ly\\_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=05-09-2022&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=&page=4](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=01-01-2020&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=05-09-2022&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=&page=4).

Gráfico 7. Principales temáticas legisladas, Brasil 01/2021-08/2022



Fuente: Elaboración propia resultado de la construcción de la base de datos que recopila las iniciativas aprobadas y/o publicadas en Congreso Nacional de Brasil, 2022.<sup>83</sup>

A lo largo de estas líneas podemos confirmar la premisa planteada en esta investigación. Comprobando por un lado, que aun los países que avanzaron de manera contundente en el logro de sus objetivos —a excepción de Chile, en donde hubo una participación activa de los actores involucrados tanto en el ejecutivo como en el legislativo— no en todos los casos se logra atender la agenda de compromisos de manera cabal. Asimismo, los alcances en materia medioambiental no logran ser tan impactantes que se difuminan con respecto al resto de prioridades temáticas —Perú, Colombia, Panamá, Argentina, Costa Rica, México—.

Además, pudimos observar una tendencia legislativa orientada a políticas relacionadas directamente con el ejecutivo, tendientes a la resolución de coyunturas económicas, sociales, políticas y de seguridad. En el mismo orden de ideas, la crisis por COVID-19 ha mantenido vigente su prioridad en la región, por lo que continúa legislándose en la materia. Contribuyendo al debate que cuestiona el poder de las legislaturas frente al ejecutivo en periodos de crisis.

Si bien, se requiere un análisis a profundidad para cada caso, en la

<sup>83</sup> Véase CÁMARADOS DEPUTADOS, *Búsqueda de legislación*, (5 de julio de 2022), <https://www.camara.leg.br/legislacao/busca?ano=2021&situacao=Convertida%20em%20Lei&geral=&dataInicio=&dataFim=>, (traducción propia).

generalidad se reivindica la necesidad del fortalecimiento institucional del poder de las legislaturas a fin de impulsar los compromisos internacionales con carácter institucional. Esto es, generar mecanismos que aseguren la preservación de prioridades nacionales en la agenda legislativa, aún en contextos de coyuntura, cambios administrativos, así como ante la fuerza del ejecutivo. En el mismo orden de ideas, el legislativo debe ser capaz de impulsar proyectos en materia de desarrollo y medio ambiente —así como en los compromisos internacionales adquiridos— ya sea de manera particular, o en coadyuvancia de los ministerios responsables, así como de los grupos de la sociedad civil interesada y/o actores privados, a fin de asegurar tanto su cumplimiento, como la representatividad de sus electores.

Por último, cabe señalar la necesidad de un parlamento involucrado y participativo, que dé seguimiento puntual a los foros de carácter internacional, capaz de ejercer su facultad de control y prever cuando los compromisos no sean acordes a los proyectos de nación y/o contravengan disposiciones que puedan alterar al propio Estado, así como para hacer consciente al ejecutivo de las capacidades del Estado y estar en condiciones de recomendar la firma o no de los mismos. Acotando de esta manera los compromisos que pueden cumplirse y trabajar por los que no, sin una vinculación jurídica explícita.

## V. CONCLUSIONES

El propósito de este artículo ha sido examinar la hipótesis de que el impacto legislativo de los parlamentos latinoamericanos en materia ambiental fue difuminado por una agenda política propia de los intereses nacionales liderados por el ejecutivo, debido al periodo de crisis sanitaria y económica por la que ha atravesado la región en los últimos dos años. Estableciendo entonces, la necesidad de reforzar el poder de los parlamentos, no solo para controlar al ejecutivo, sino para velar por el cumplimiento institucional de la agenda medioambiental y de desarrollo de manera permanente y no a expensas de un liderazgo individual y/o agendas políticas.

La fuerza, así como la autonomía de las legislaturas puede ser una o incluso la clave, en el logro institucional/nacional de los compromisos adquiridos en materia internacional. Los hallazgos son claros: América



Latina requiere, más que abundancia legislativa, impulsar prioridades institucionales aun cuando existan agendas políticas y electorales que contengan otras materias. Si bien, las promesas de campaña, así como los planes nacionales y políticas sectoriales de un gobierno, tendrán un lugar reservado en los procesos legislativos, esta agenda no puede difuminar los esfuerzos institucionales que procesan temas de interés nacional y compromiso internacional, como el desarrollo, el medio ambiente, los derechos humanos, o la democracia.

Como pudimos observar, la falta de cumplimiento se asocia principalmente a las capacidades institucionales de gobernanza sectorial. En el ámbito parlamentario esta debilidad puede fortalecerse mediante un posicionamiento institucional con base en la agenda internacional, impulsada por la Unión Interparlamentaria, las asociaciones interparlamentarias y los propios foros internacionales, aprovechando los recursos de la diplomacia parlamentaria y la institucionalización de grupos de trabajo especializados en cada parlamento.

En segundo término, la tendencia con respecto a los periodos de crisis hace evidente que el poder ejecutivo se atribuye cierta discrecionalidad para el tratamiento de los problemas *urgentes*. Sin menoscabo de lo anterior, los bienes públicos como el medio ambiente deberán reservarse un tratamiento diferencial y permanente dentro de las agendas legislativas, procurando no solo su iniciativa, sino también que su análisis y debate conduzcan a su aprobación, sanción y publicación. Si bien, esta investigación se limita a los proyectos publicados, resulta interesante generar un análisis a profundidad sobre las iniciativas que por algún motivo no culminan el proceso legislativo y/o son rechazadas, a modo de identificar las cuestiones parlamentarias que limitan su desarrollo y, por tanto, impiden el cumplimiento legislativo de compromisos internacionales.

Por otro lado, resulta fundamental que los parlamentarios se interesen y participen en los foros multilaterales, se mantengan informados de los compromisos adquiridos, tengan acceso a la información para monitorear el progreso y sean capaces de identificar cualquier área de oportunidad legislativa. Asimismo, tengan la posibilidad de examinar los objetivos planteados previo a su ratificación, para garantizar que los planes climáticos sean suficientes para los impactos deseados de sus propios países, asegurando con ello una efectiva gobernanza y

coherencia política y legislativa.

Asimismo, los y las parlamentarias deben recordar que los objetivos de medio ambiente, así como los de desarrollo, no deben ni pueden tratarse de manera aislada, por lo que deberán procurar que incluso aquellas iniciativas —de cualquier materia—, que sean parte de la agenda del ejecutivo, o de otros grupos parlamentarios, sociedad civil, o cualquier actor facultado según sus disposiciones constitucionales, sean examinadas bajo la perspectiva del medioambiente y el desarrollo a fin de que contengan y/o visualicen su impacto en estos ámbitos.

## VI. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A., “A theory of Political Transitions”, *American Economic Review*, vol. 91, núm. 4, 2001.

ARES, Elena, *COP26: the international climate change conference*, Glasgow, UK, number 8868, United Kingdom, House of Commons Library, 2021.

BEETHAM, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, 2006.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Derecho Parlamentario, organización y funcionamiento del Congreso”, *Serie Roja. Temas Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, junio 2012.

CROWTHER, William, “Comparing Legislatures in Moldova and Macedonia”, en KHMELKO, Irina *et al.*, *Legislative Decline in the 21<sup>st</sup> Century A Comparative Perspective*, New York, Routledge, 2020.

FERERRO, Mariano, *Los Parlamentos y la gobernanza global: los parlamentos, la Unión Interparlamentaria y el trabajo de Naciones Unidas*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, serie de minutas, núm. 73-21, 18 de agosto de 2021.

FREEMAN, Michael, *Freedom, or security: the consequences for democracies using emergency powers to fight terror*, Westport, CT, Praeger, 2003.

ISHIYAMA, John, “Conclusion: Toward a theory of legislative decline”, *Political Science and Politics*, vol. 52, núm. 2, 2019.

-----, “Has legislative power declined globally?” *The Journal of*

- Legislative Studies*, 2022.
- JUDGE, David y LESTON-BANDEIRA, Cristina, “Why it matters to keep asking why legislatures matter”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 27, núm. 2, 2021.
- JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya, *La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea*, Manuales, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- KHMELKO, Irina *et al.*, “The Rise of Powerful Executives: Comparing the Ukrainian and Russian Legislatures”, en KHMELKO, Irina *et al.*, *Legislative decline in the 21st Century. A comparative perspective*, Nueva York, Routledge, 2020.
- MARTÍNEZ, Miguel Ángel, “Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53, 2001.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano, Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.
- PHELAN, John L., “El origen de la idea de América”, *Latinoamérica, Cuadernos de Cultura Latinoamericana*, UNAM, núm. 31, 1979.
- PRZEWORSKI, Adam *et al.*, *Democracy and Development, Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- ROBERTS, Alasdair, “Globalization and the growth of executive power: an old story”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 24, núm. 2, 2017.
- RUDALEVIGE, Andrew, “The contemporary presidency: The decline and resurgence and decline (and resurgence?) of Congress: Charting a New imperial presidency”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, núm. 3, 2006.
- SERVI, Aldo, “Protección del ambiente y supranacionalidad”, *Relaciones Internacionales*, núm. 13, 1997.
- UCHQUN U’GLI UZAKOV, Bobur, *World globalization processes and work of national parliaments: institutional aspect*, Polonia, International Conference on Social and Humanitarian Research, 17-18 septiembre de 2021.
- WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY LIMITED,

*Parlamentos y el Acuerdo de París*, Canadá, Global Affairs, septiembre 2021.

ZAJC, Drago, “A new parliaments in the economic crisis, Slovenia’s National Assembly 2008-2016”, en KHMELKO, Irina *et al.*, *Legislative Decline in the 21st Century A Comparative Perspective*, New York, Routledge, 2020.

## 2. Normativa internacional

Fisheries Resources (Amendment) Act, 2022, (25 de julio de 2022).

Ley 287, (24 de junio de 2022).

Ley 1424, (25 de julio de 2022).

Ley de Incentivos para Movilidad Eléctrica, (18 de agosto de 2022).

Ley Marco de Cambio Climático - Ley 21455, (13 de julio de 2022).

Ley N° 10086, (16 de julio de 2022).

Ley N° 1059, (25 de julio de 2022).

Ley Nro. 6747, (11 de agosto de 2022).

Ley Nro. 6779, (11 de agosto de 2022).

Ley Nro. 6911, (11 de agosto de 2022).

Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, (25 de julio de 2022).

Reforma Ley Forestal N° 10274, (16 de julio de 2022).

## 3. Internet

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, *Decretos por año*.  
ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA, *Sistema de Seguimiento de ley*.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA, *AN inicia consulta del Proyecto de Ley contra el Cambio Climático*, Noticias, 21 de marzo de 2022.

ASAMBLEA NACIONAL REPÚBLICA DEL ECUADOR, *Leyes aprobadas 2021-2022*.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE ARGENTINA, *Legislación oficial actualizada*.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proyectos de ley aprobados*.

CAMARA DOS DEPUTADOS, *Búsqueda de legislación*.

CARVER, Dominic, *What were the outcomes of COP26? Insight*,

- House of Commons Library, 27 January 2022.
- CEPAL-NACIONES UNIDAS, *Observatorio Parlamentario de Cambio Climático y Transición Justa*.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Proyectos de Ley 2021-2022*.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, *Listado de iniciativas*.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, *Archivo digital de la Legislación del Perú*.
- CONGRESO NACIONAL DE HONDURAS, *Memorándum N° 071-2022-GL-CN*, 8 de junio de 2022.
- GACETA OFICIAL DIGITAL, *Ley 287*.
- GOBIERNO DE ARGENTINA, *Medio Ambiente*.
- GOBIERNO DE MÉXICO, *Sistema de información legislativa*.
- GOV.UK, *COP26 postponement*, Press release, 1 de abril de 2020.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Compare data on Parliaments*.
- IPTC, *About IPTC*.
- LATIN AMERICAN NETWORK INFORMATION CENTER, *Índice de Países*.
- , *Recursos Regionales del Caribe*.
- MEANING CLOUD, *Text Classification API*.
- NATIONAL ASSEMBLY, *Acts of parliament*.
- ONU, *COP26: Juntos por el planeta*, Acción por el clima.
- PARLAMENTO DE URUGUAY, *Leyes*.
- REPÚBLICA DE PANAMÁ, *Gaceta oficial – edición digital*.
- SENADO REPÚBLICA DE CHILE, *Proyectos publicados*.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA PARAGUAY, *Dataset Leyes*.
- UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE UK 2021, *Clydebank declaration for green shipping corridors*, News, 10 November 2021.
- , *Declaration on accelerating the transition to 100% zero emission cars and vans*, News, 10 noviembre 2021.
- , *Forests, agriculture, and commodity trade, A Roadmap for Action. Joint statement: a shared path forward*, News, 02 noviembre 2021.
- , *Glasgow leaders' declaration on forests and land use*, News, 02 noviembre 2021.
- , *International aviation climate ambition coalition*, News, 10 noviembre 2021.

- , *Joint statement in support of the UK-IEA product efficiency call to action to raise global ambition through the SEAD initiative*, News, 04 noviembre 2021.
- , *One sun one world one grid: one sun declaration*, News, 02 noviembre 2021.
- , *Statement on international public support for the clean energy transition*, News, 04, noviembre 2021.
- , *UK Global to clean power transition statement*, News, 04 noviembre 2021.
- , *UK welcomes work to develop global sustainability reporting standards alongside 40 international partners*, News, 03 noviembre 2021.

#### 4. Otras

- CEPAL, *Declaración Conjunta Parlamentarios Latinoamericanos y Caribeños en la COP 26*, 9 de noviembre de 2021.
- GLOBE, *Declaración de alto nivel de COP26 en nombre del grupo informal de parlamentarios de la CMNUCC*, (18 de agosto de 2021).
- INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Reunión Parlamentaria en ocasión de la 26ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26)*, 7 de noviembre de 2021.
- NACIONES UNIDAS, *Acuerdo de París*, París, 12 de diciembre de 2015.
- UNITED NATIONS, *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session: held in Paris from 30 November to 13 December 2015*, 29 de enero de 2016.

**Q**uórum **139**  
**Legislativo**

## **LAS POLICÍAS MUNICIPALES EN MÉXICO FRENTE A LA NUEVA REFORMA A LA GUARDIA NACIONAL**

### **MUNICIPAL POLICE IN MEXICO IN THE FACE OF THE NEW REFORM FOR THE NATIONAL GUARD**

Israel PALAZUELOS COVARRUBIAS<sup>1</sup>

**RESUMEN:** Este trabajo describe las características de las policías municipales de México, con base en una amplia revisión documental. Incluye su marco jurídico vigente y las propuestas legislativas pendientes para modificarlo; datos censales agregados acerca del estado de fuerza policial, salarios, prestaciones, equipamiento, formación, régimen disciplinario, entre otros, así como tres experiencias de interés en el orden municipal: 1) el mecanismo de supervisión externa, 2) los esquemas de coordinación metropolitana e intermunicipal y 3) una estrategia integral de combate al delito. Se halló que existen necesidades generalizadas de estas corporaciones y sus integrantes, pero, a su vez, que se contempla atender algunas desde el Congreso de la Unión, mientras que otras están incluidas dentro de las experiencias que se revisaron.

*ABSTRACT:* This paper describes the characteristics of the municipal police in Mexico based on an extensive documentary review. It includes its current legal framework and the legislative proposals to modify it from Congress; aggregated census data on the status of the police force, salaries, benefits, equipment, training, disciplinary regime, among others; and three interesting experiences in the municipal order: 1) the external supervision mechanism, 2) the metropolitan and inter-municipal coordination schemes, and 3) a comprehensive crime fighting strategy. This research found that corporations and their members have widespread needs. Some of these are covered by pending legislative initiatives, while others are considered by the reviewed experiences.

**PALABRAS CLAVE:** Reforma policial, estado de fuerza policial, fortalecimiento de las policías, mecanismo de supervisión externa, seguridad pública municipal.

**KEYWORDS:** Police reform, state of the police force, strengthening of the police, external police oversight, municipal public security.

---

<sup>1</sup> Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Ciencia Política.



SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Regulación vigente y propuestas legislativas*. III. *Características de las policías municipales en México*. IV. *Experiencias de interés en municipios de México*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con distintos estudios comparativos, tanto los que analizan cifras concretas relacionadas con el crimen como los que revisan la percepción de la ciudadanía, México es uno de los países con mayor inseguridad en el mundo.<sup>2</sup> En este apremiante problema, las diferentes corporaciones en los tres órdenes de gobierno (policías municipales y estatales, así como la Guardia Nacional) juegan un papel central, toda vez que sus funciones pasan por la prevención, la disuasión y la persecución del delito y de los criminales. En la medida en que estas tareas se desempeñen de forma efectiva, la población del país podrá vivir en paz, ejercer sus derechos y desarrollar todas sus capacidades.

Con base en datos oficiales, de los casi 2,500 municipios que integran el país, alrededor de 650 carecen de fuerza municipal propia.<sup>3</sup> Asimismo, la situación de las fuerzas policiacas municipales es desigual a lo largo y ancho de México, particularmente en cuanto a la relación entre el número de efectivos y de pobladores, así como a las características y condiciones laborales de los policías. Esto sin contar con los múltiples y diferenciados problemas en cada demarcación, mismos que se reflejan en la falta de orden y paz social en distintas comunidades.

El Estado se ha encontrado en constante búsqueda por enfrentar este serio y creciente problema. Una de las decisiones más importantes en años recientes ha sido la creación de la Guardia Nacional, cuerpo de seguridad con funciones de policía subsidiaria (con estados y municipios) en la que originalmente convergía un mando formalmente

<sup>2</sup> Uno de los indicadores más empleados es la tasa anual de homicidios intencionales. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en México se cometen 28 homicidios por cada 100,000 habitantes lo que, comparativamente, se encuentra por encima de la gran mayoría de los países de la región y del mundo (en promedio, este indicador es de 22 para América Latina y de 6 a nivel mundial). Véase BANCO MUNDIAL, *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes). Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 1990-2020*, (22 de marzo de 2022), <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>.

<sup>3</sup> Cfr: SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2021, pp. 47 y 48.

civil y materialmente militar.<sup>4</sup> Sin embargo, debido a la cercanía con la población y sus problemas más inmediatos, es de suma importancia el planteamiento de fortalecer y dar seguimiento a las capacidades de las corporaciones policiales en el orden local. En este contexto se planteó una nueva reforma que atendiera los saldos en la actuación de la Guardia Nacional en sus tres años de existencia y, junto con ello, la necesidad de revisar el papel de las demás corporaciones encargadas de la seguridad de la ciudadanía.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo una revisión de elementos de interés legislativo referentes a las características policiales, particularmente en el orden municipal (tanto de las corporaciones como de sus integrantes), lo mismo que revisar la implementación de decisiones interesantes en corporaciones específicas del país, mismas que pudieran servir de referencia para los trabajos legislativos en la materia.

Enseguida se desarrollan tres grandes apartados. En primer lugar, se revisa el marco jurídico federal de las corporaciones policiales municipales, así como el contenido de propuestas legislativas que intentan modificarlo. Se trata de 45 iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión de 2018 a 2022 que contienen aspectos concernientes a las policías municipales del país, los que fueron agrupados en tres rubros: atribuciones y sanciones; formación, evaluación y certificación; así como sueldos, prestaciones y protección a policías.

En segundo lugar, se describen las características de las corporaciones policiales municipales del país con base en resultados agregados del *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*, particularmente en cuanto al estado de fuerza policial (número de elementos y su relación con el tamaño de la población), la función específica que desempeñan sus elementos, sueldos y prestaciones, equipamiento, nivel de estudios, formación policial y certificación, así como el régimen disciplinario y la entrega de reconocimientos. Con base en lo anterior, se construye el perfil policial promedio y, a su vez, se dejan ver las necesidades más apremiantes de las corporaciones y sus integrantes.

---

<sup>4</sup> A partir de la reforma del 9 de septiembre de 2022 en materia de Guardia Nacional y seguridad pública, se estableció que a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde *ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional*. Esto de conformidad con los artículos 29, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 13 Bis, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional.

En tercer término, se describen tres experiencias de interés dados sus resultados positivos, prometedores o lo novedoso de su implementación en municipios del país, de las que también se hacen ver aspectos que las limitan (o pudieran limitar) como una opción de seguridad pública. Se habla de los mecanismos de supervisión externa en los municipios capital de Querétaro y Puebla, los esquemas de coordinación metropolitano e intermunicipal en municipios de Tamaulipas, Jalisco y el Estado de México, así como de la estrategia integral de combate al delito *Blindar BJ* en la alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México.

La investigación aquí presentada se desarrolla mediante la técnica de revisión documental, con la que se analizó, discriminó, recolectó, sintetizó y sistematizó información de diferentes leyes, iniciativas de ley, reportes de resultados y boletines de prensa, todo con la finalidad de presentar el estado actual de la policía municipal en México como figura jurídica de trascendental importancia para la seguridad pública del país, en particular de la etapa que inicia a partir de la reforma a la Guardia Nacional de 2022.

## II. REGULACIÓN VIGENTE Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Con base en nuestro marco jurídico, *la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social*. En este entendido, la Constitución mexicana establece las características generales de las instituciones policiales del país, incluidas, desde luego, las municipales. Entre ellas destaca su condición colaborativa, civil, disciplinada y profesional, cuyos principios de actuación descansan en la legalidad, honradez, objetividad, eficiencia y respeto a los derechos humanos; y su formación basada en el servicio a la sociedad, el imperio de la ley, el mando superior y la perspectiva de género (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21, párrafos noveno, décimo y décimo tercero).

La participación del Congreso de la Unión en este tema es esencial, principalmente porque constituye la instancia facultada para expedir las

leyes que establecen las bases para la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios (mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública), las que organizan a la Guardia Nacional y demás instituciones de seguridad pública en materia federal, además de las relativas al uso de la fuerza y el registro de detenciones en los tres órdenes de gobierno (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XXIII) y, desde luego, el reparto de otras atribuciones relativas.

El deber de coordinación entre instituciones de seguridad (de la federación, de las entidades federativas y de los municipios), tiene diversos componentes y significados. El marco normativo incluye, entre otros: formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar políticas; programas, estrategias y acciones en materia de seguridad pública; *regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública*; normar los sistemas disciplinarios; reconocimientos, estímulos y recompensas; determinar los criterios uniformes de modernización tecnológica; intercambio de información; *determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito*, lo mismo que de las instituciones de seguridad pública; así como *fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos* (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículos 7, 39, 45 y 109 bis).<sup>5</sup>

Cabe recordar que una parte del objeto de la Guardia Nacional es *colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios* (Ley de la Guardia Nacional, artículo 5) en tanto se llevan a cabo tareas de *fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios [...] que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones* (Ley de la Guardia Nacional, artículo 91, párrafo segundo) lo que dota a la actuación de dicha institución en los municipios, de un carácter subsidiario y temporal.

---

<sup>5</sup> Se abunda en el tema de la coordinación y distribución de competencias entre órdenes de gobierno en el apartado sobre experiencias de interés.

Teniendo en cuenta lo anterior, el tema de la seguridad pública en el orden municipal es de suma importancia, incluso a nivel comunitario, barrial, de colonias y de sectores, dado que la realidad y complejidad es diferente en cada lugar de México (sus índices de criminalidad, tasas de homicidios, confianza ciudadana en las policías y demás particularidades de las localidades), lo que define el tipo y la magnitud de las respuestas, además de las políticas públicas específicas necesarias. Sin embargo, lo que la Constitución y las leyes contienen al respecto, ciertamente establece los cimientos para enfrentar cada realidad particular de las comunidades del país.

### 1. Agenda legislativa en la materia

Entre los principales pendientes en la agenda parlamentaria de la LXV Legislatura (2021-2024) se encuentra el tema de la seguridad ciudadana y, con ello, de la Guardia Nacional como cuerpo de seguridad federal, pero también de las diversas instituciones de seguridad pública estatales y municipales, incluidas las corporaciones policiales.

En este marco, y teniendo en cuenta las consideraciones hasta aquí vertidas, este trabajo analiza principalmente el componente de fortalecimiento de las policías municipales. Como se muestra en la Tabla 1, los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados han planteado este asunto en sus agendas y, complementariamente, las propuestas legislativas que se analizan abarcan ampliamente dicho pendiente, lo cual se detalla más adelante.

Tabla 1. Agendas legislativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados en la LXV Legislatura (2021-2024)

GRUPO PARLAMENTARIO	EJES EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y POLICÍAS ESTATALES Y MUNICIPALES
MORENA	<i>Consolidar la organización, disciplina, funciones e implantación de la Guardia Nacional y favorecer un mayor alcance en sus tareas de pacificación.</i>
PRI	<i>Recuperación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) y modificar los criterios de distribución de los Fondos de Seguridad Pública para incentivar los estados o municipios que cuenten con buenos indicadores y reformas para brindar mayor seguridad a las y los mexicanos, garantizando paz en nuestro país.</i>
PVEM	<i>Fortalecer la estructura de la Guardia Nacional y del Sistema Nacional de Seguridad Pública para contribuir a la consolidación de instituciones para garantizarle a las y los mexicanos su derecho a vivir y trabajar en paz.</i>

GRUPO PARLAMENTARIO	EJES EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y POLICÍAS ESTATALES Y MUNICIPALES
MC	<i>Desmilitarización de la seguridad pública, fortalecimiento de las policías locales.</i>
PRD	<i>Coordinación entre órdenes de gobierno para atender las amenazas de seguridad pública que afectan a las poblaciones desde una perspectiva local, alcanzar acuerdos entre las fuerzas de seguridad a través de mecanismos institucionalizados con metas, objetivos y planes claramente definidos. Regresar al ejército a sus funciones originales.</i>

Fuente: Elaboración propia con base en las agendas de los grupos parlamentarios para el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la Cámara de Diputados.<sup>6</sup>

## 2. Iniciativas de ley

De manera específica, se identificaron y revisaron 60 iniciativas en estatus de *pendiente*, cada una con propuestas relacionadas o que abarcan a los cuerpos municipales de seguridad, de las cuales se seleccionaron 45 que, por su contenido, incidirían directamente en la organización, derechos y atribuciones de tales corporaciones y sus integrantes.

El periodo de análisis abarca los tres años posteriores a la publicación del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional* (marzo de 2019 a marzo de 2022),<sup>7</sup> es decir, un periodo interlegislatura entre la LXIV y la LXV, previo a la nueva reforma a la Guardia Nacional de 2022.

Como resultado de esta revisión, se tiene que las propuestas provienen de todos los grupos parlamentarios del Congreso, aunque en una proporción significativamente mayor de: MORENA, PAN y MC, los que concentran en conjunto ocho de cada 10 iniciativas al respecto. Además, solo unas pocas presentan una propuesta de reforma constitucional, siendo que la mayoría trata de modificar alguna ley secundaria, principalmente la Ley General del Sistema Nacional de

<sup>6</sup> Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5867, lunes 13 de septiembre de 2021, Anexos A al G. De conformidad con la fuente, los grupos parlamentarios del PAN y del PT no contemplaron estos ejes en sus agendas, sin embargo, son temas en los que han presentado diversas propuestas, tal como se verá a continuación. Incluso, el grupo parlamentario del PAN es uno de los que más iniciativas ha presentado al respecto.

<sup>7</sup> La búsqueda y obtención de las iniciativas se realizó mediante el Sistema de Información Legislativa (SIL) e incluyó los términos: *policía(s) municipal(es)* e *instituciones de seguridad*. En este último se verificó que la referencia abarcara explícita o implícitamente a las policías municipales. En el apartado de *Referencias* se enlistan las 45 iniciativas analizadas.

Seguridad Pública, ordenamiento que regula *la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia* (artículo 1).

La revisión de las 45 propuestas brinda elementos para conocer los aspectos en los que la o el legislador ha puesto atención en materia de policías en el orden municipal. Como se podrá observar, el conjunto de iniciativas persigue fines distintos, pero se pueden agrupar en tres rubros: A. Atribuciones y sanciones; B. Formación, evaluación y certificación; y, C. Sueldos, prestaciones y protección a policías.<sup>8</sup>

### *A. Atribuciones y sanciones*

Este contempla la participación de las policías municipales en ámbitos específicos y determina cualidades particulares de su actuación, así como sanciones corporativas o individuales conforme los componentes de las iniciativas enlistados a continuación.

- a) Sancionar el abuso de autoridad de los integrantes de las instituciones de seguridad pública que, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, hagan uso irracional y no proporcional de la fuerza. Cuando priven de la vida a una persona en estas condiciones, la pena de prisión aumentará en una mitad y se les impondrá destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- b) Cuando se hace uso de la fuerza, el informe pormenorizado que se presenta deberá ser firmado por los miembros de las instituciones de seguridad participantes y, en su caso, entregar copia a la autoridad que recibe a las personas detenidas.
- c) La persona servidora pública de alguna corporación policial que dolosamente impida u obstaculice la adecuada ejecución de las labores de seguridad pública federal (ejecutadas por sí o de manera coordinada con estados y municipios), al proporcionar o comunicar a miembros de la delincuencia organizada información de cualquier tipo, se le impondrá la pena de tres a seis años de prisión y multa

---

<sup>8</sup> Los aspectos presupuestales se encuentran inmersos en prácticamente todas las iniciativas, no obstante, se dejan de lado para poner atención en su contenido referente a los puntos que se enlistan.

- de 500 a 900 veces el valor de la UMA, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro.
- d) Atender sin dilación las solicitudes de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las Comisiones Locales de Búsqueda; los retrasos indebidos o injustificados serán sancionados.
  - e) Cuando se tenga carácter de *primer respondiente*,<sup>9</sup> el objetivo principal será la protección y salvaguarda de la vida e integridad de las personas, teniendo la obligación de actuar con apego a ciertos principios y de portar dispositivos electrónicos de grabación de video y audio para dejar constancia de su actuación.
  - f) Participar en el diseño y ejecución de políticas y procedimientos en materia de protección, seguridad y prevención de delitos en las actividades agrícolas, pecuarias y acuícolas.
  - g) Participar en el diseño, implementación y evaluación de los protocolos especializados en seguridad turística con el fin de prevenir la comisión de delitos en regiones y rutas, así como salvaguardar la integridad física y el patrimonio de los paseantes y de los prestadores de servicios.
  - h) Ante cualquier peligro en las instalaciones de las dependencias de salud, resguardar de manera prioritaria al personal médico hasta que se encuentre a salvo.
  - i) Los alcaldes de la Ciudad de México tendrán a su cargo la dirección de las instituciones de seguridad pública en sus demarcaciones (de manera equiparable a los municipios del país).
  - j) Publicar en sus portales electrónicos oficiales la información correspondiente a los registros de agresores sexuales contra menores de edad y de agresores con agentes químicos.
  - k) Se prohíbe el uso de colores, emblemas o logotipos que sean parecidos a los de organizaciones o partidos políticos, en uniformes y vehículos policiales.
  - l) La policía municipal correspondiente se encargará de la supervisión, capacitación y adiestramiento de los cuerpos de vigilancia ejidal o

---

<sup>9</sup> La iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales del diputado Luis Alberto Mendoza Acevedo del 26 de noviembre de 2019, la define como *el personal de las instituciones de seguridad pública que sin perjuicio de la división o especialización a la que pertenezca asume la función de intervenir primero ante un hecho probablemente constitutivo de delito.*



comunal.

- m) Avalar periódicamente, mediante certificado médico, el cumplimiento de las normas relativas al sobrepeso y la obesidad.

### *B. Formación, evaluación y certificación*

Este eje contiene aquellas propuestas legislativas que, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento del estado de fuerza de las policías municipales, intentan lograr que los elementos policiales adquieran y/o mejoren los conocimientos y habilidades para desempeñar de manera eficiente sus tareas (independientemente de la manera en que se refiere en las iniciativas: formación, capacitación, actualización y profesionalización); que quede constancia de ello mediante la evaluación, certificación y/o acreditación; y que se cuente con la participación de la ciudadanía en estos procesos. Así, con el fin de que las corporaciones estén integradas por los mejores elementos, se ha planteado lo siguiente:

- a) Creación del Instituto Nacional de Certificación y Acreditación para los integrantes de las instituciones de seguridad pública, e instauración de organismos públicos autónomos equivalentes en las entidades federativas.
- b) En concordancia con lo anterior, se plantea que los elementos de nuevo ingreso tengan una preparación estandarizada a nivel nacional. Para esto se propone que dure al menos un año, que cuente con una base curricular común y que las materias se cursen en academias e institutos de formación policial.
- c) Capacitación y certificación permanentes en materia de derechos humanos, perspectiva de género, atención a víctimas y uso de la fuerza, en materia de detención y aseguramiento de infractores y presuntos responsables.
- d) Promocionar, ejecutar y evaluar los programas de igualdad sustantiva y regular los procedimientos de formación, actualización, capacitación, evaluación y certificación de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública bajo el principio de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
- e) Establecer un sistema de evaluación permanente de desempeño policial, previendo mecanismos de rendición de cuentas, transparencia

- y participación ciudadana.
- f) La sociedad civil organizada coadyuvará en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública.
  - g) Establecimiento de un régimen disciplinario, evaluaciones de competencias básicas y de desempeño de los policías, así como implementación de indicadores.
  - h) Certificación de habilidades y evaluación de control de confianza de los elementos operativos.
  - i) Medición del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública que cuentan con el Certificado Único Policial.
  - j) La proximidad social, la complementariedad y la subsidiariedad serán instituidos como principios rectores de las instituciones de seguridad pública del país.
  - k) Homologación de protocolos de actuación y operación.
  - l) Como resultado de algunos de los anteriores: depuración de las corporaciones.

### *C. Sueldos, prestaciones y protección a policías*

Este rubro engloba aquellas propuestas que el legislador considera adecuadas para el efectivo y digno desempeño de las labores policiales, las que además se extienden hacia la efectividad y confianza depositada en las propias instituciones de seguridad y, desde luego, en el bienestar de la ciudadanía.

- a) Sistema nacional de ingreso y permanencia mediante servicio de carrera basado en el desarrollo policial e igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
- b) En cuanto a percepciones salariales, establecer una remuneración mínima/promedio nacional homologada, así como un sistema de incrementos basados en el desempeño y el mérito.
- c) Para el óptimo desempeño de las funciones policiales, homologación del equipamiento recibido (uniformes, armamento y vehículos, según sea el caso) en cuanto a su tecnología y calidad. Además, este deberá ser provisto periódicamente de forma gratuita.
- d) Portación de arma aun fuera del servicio.

- e) Establecer penas de prisión de uno a tres años a quien infiera lesiones que pongan en peligro la vida, la integridad corporal y el patrimonio de los miembros de las instituciones de seguridad pública.
- f) Construcción, mejora y consolidación de infraestructura de acuerdo con las necesidades de la demarcación,<sup>10</sup> tales como centros de atención a llamadas de emergencia; centros de comando, control, cómputo, comunicaciones y contacto ciudadano; instalaciones de los cuerpos de seguridad pública, de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza.
- g) Programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, atención y combate a las adicciones, así como conformación de bases de datos criminalísticas y de seguridad pública.
- h) Prestaciones basadas en análisis de riesgos.
- i) Ser sujetos de percepciones extraordinarias, premios y otras distinciones.
- j) Jornadas laborales que permitan a los policías un descanso adecuado, desarrollo personal y convivencia familiar.
- k) Acceso a créditos para vivienda, servicio médico y seguro de vida.
- l) Fondo de ahorro para el retiro de los policías.
- m) Reconocimiento del derecho a la pensión por jubilación para los miembros de las instituciones de seguridad pública con 25 años de servicio.
- n) Los elementos separados de sus cargos de manera injustificada podrán optar por ser reincorporados a la institución en la que presten sus servicios.
- o) Acceso a apoyos para familias de policías caídos en cumplimiento del deber.
- p) Seguros para los familiares de los policías que contemplen mecanismos de seguridad social y laboral para madres trabajadoras y en periodo de lactancia, además de becas e incentivos educativos para el personal y sus hijos e hijas.
- q) Derecho de asociación con fines profesionales.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del diputado José Antonio García García, del 5 de octubre de 2021, refiere  *criterios que incorporen el número de habitantes de los municipios, incidencia delictiva, características municipales y estado de fuerza.*

Cabe recordar que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se planteó originalmente como transitoria y subsidiaria, precisamente en tanto se implementaban decisiones que llevaran al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, particularmente de las policías en el orden municipal y estatal. Como fue posible leer en los tres ejes que se desglosaron arriba, las modificaciones normativas propuestas persiguen, precisamente, el fortalecimiento a las policías municipales de distintas maneras.

El objetivo de reformar las prácticas policiales orientadas a la comunidad es basarse en tácticas preventivas y construir vínculos más estrechos entre los agentes de policía y la ciudadanía.<sup>11</sup> Sin embargo, debido al contexto de alta incidencia delictiva y a la dificultad que ello representa, siempre existirá la *tentación* de regresar a las prácticas policiales autoritarias y eludir las garantías constitucionales de los derechos humanos y las libertades civiles.<sup>12</sup> Algunos expertos en seguridad ciudadana en México destacan que *los esquemas más efectivos para reducir la delincuencia y prevenir socialmente las violencias son los que se realizan de abajo hacia arriba, construyendo comunidad y reduciendo la vulnerabilidad de las personas y atendiendo focos rojos*.<sup>13</sup>

Si se considera la regulación federal vigente, concerniente a las policías municipales, es posible definir que buena parte de los contenidos de estas propuestas son esfuerzos por precisar, complementar o detallar cada uno de los rubros en beneficio de los elementos policiales, las corporaciones y, desde luego, de la población en general, como respuesta a necesidades aún no atendidas.

Como se leerá en el apartado referente a las características de las policías municipales del país, existe una interesante concurrencia entre las necesidades descritas y las propuestas enlistadas anteriormente, lo cual muestra una ocupación focalizada por parte de las y los integrantes del legislativo federal, con todo y que aún no se ve reflejado en la normativa vigente.

---

<sup>11</sup> Cfr. MALONE, Mary Fran T. y DAMMERT, Lucia, “The police and the public: policing practices and public trust in Latin America”, *Policing and Society*, Reino Unido, vol. 31, núm. 4, 2021, pp. 418-433.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl, “Buenas prácticas para la seguridad en municipios y metrópolis”, *Estudios Jaliscienses*, México, núm. 114, noviembre 2018, p. 46, <http://www.estudiosjaliscienses.com/wp-content/uploads/2019/05/114-Buenas-pr%C3%A1cticas-para-la-seguridad-en-municipios-y-metr%C3%B3polis.pdf>.

Además, las motivaciones de las propuestas legislativas se basan en el respeto a los derechos humanos y en la igualdad de género como principios a observar en los procesos de atención a víctimas, aseguramiento y detención de presuntos infractores, así como, para los propios integrantes de las fuerzas policiales, en su ingreso a las corporaciones, dentro de los programas de formación, capacitación, profesionalización y en sus remuneraciones.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LAS POLICÍAS MUNICIPALES EN MÉXICO

En este apartado se hace una descripción de las policías preventivas municipales del país y de sus elementos, como parte fundamental de las instituciones de seguridad pública del Estado mexicano. Se entiende por *instituciones de seguridad pública, a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal* (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 5, fracción VIII).

Para llevar a cabo la descripción, se tienen en cuenta distintos rubros de importancia para el efectivo desempeño de sus labores.<sup>14</sup> Se proporcionan datos agregados a nivel nacional con base en los resultados generales del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, particularmente en sus apartados sobre *seguridad pública municipal; régimen disciplinario*, así como *formación policial*, en los que se reporta información acerca de 2,373 municipios del país que representan 96% de la totalidad.<sup>15</sup>

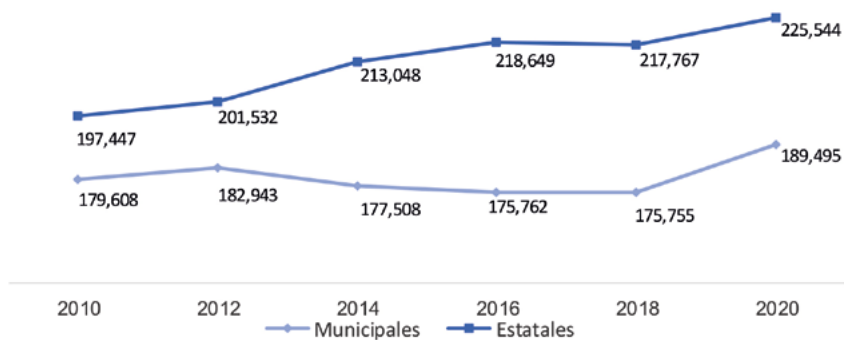
<sup>14</sup> Cabe señalar que la efectividad es una de las variables que mejor ilustra el desempeño de una corporación policial. Se sugiere consultar los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana que mide, a nivel perceptivo, la efectividad en el desempeño de los distintos cuerpos de seguridad, incluidas las policías preventivas municipales. Véase en <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>.

<sup>15</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, Presentación de resultados generales*, México, 28 de febrero de 2022, Actualización: 08 de marzo de 2022, pp. 1-54. La propia fuente reporta diversas razones por las que no fue posible levantar información en la totalidad de municipios del país, entre ellas: *que la función de seguridad pública está a cargo de otra autoridad (Secretaría de Seguridad Pública de la entidad federativa, Guardia Nacional, Secretaría de Marina); no cuentan con institución, dirección o servicio de seguridad pública; o no cuentan con policía o agentes de seguridad municipal*. Las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México no se incluyen.

## 1. Estado de fuerza de las policías municipales

Una de las características fundamentales para el buen funcionamiento de las policías es la suficiencia del número de elementos que las integran, toda vez que de ello dependen aspectos como la adecuada rotación de turnos o una completa cobertura territorial. De acuerdo con el Censo citado, al cierre de 2020 las instituciones de seguridad pública municipal contaban con 189,495 servidoras y servidores públicos, entre los que 79% eran hombres y 21% mujeres. Del total, tres de cada cuatro (140,881) pertenecían a la policía preventiva municipal.<sup>16</sup> Con base en esta misma fuente, se puede saber que una década antes el total era de 179,608 elementos, lo que representa un incremento promedio anual de casi mil servidores públicos, teniendo la mayor parte de este crecimiento entre 2018 y 2020 (aunque de 2012 a 2018 se registra incluso una disminución) (Gráfica 1).

Gráfica 1. Personal destinado a funciones de seguridad pública, según ámbito de gobierno, 2010 a 2020



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>17</sup> Presentación de resultados generales del 12 de junio de 2020. Actualización del 26 de agosto de 2020, p. 67. Actualización propia a 2020 con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 y en el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021, los dos del INEGI.

Lo anterior significa que el crecimiento de las policías municipales, de 2010 a 2020, fue menor a 6%. Comparativamente, en las policías estatales se observa un crecimiento sostenido a lo largo del mismo periodo, pasando de 197,447 elementos en 2010, a 225,544 en 2020, lo que representa un incremento equivalente a 14% (Gráfica 1).

De acuerdo con el estado de fuerza municipal reportado en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica del 26 de enero de 2021, a nivel nacional existe menos de un policía municipal por cada mil habitantes, en promedio. Además, 650 municipios no cuentan con elementos, es decir, uno de cada cuatro en el país (27%) (Tabla 2).<sup>18</sup> Simultáneamente, con base en información del INEGI, se calcula que hay 1.12 policías municipales por cada mil habitantes.<sup>19</sup>

Tabla 2. Estado de fuerza municipal

Población	Promedio de policías por cada mil habitantes	Número de municipios
Municipios con más de 500 mil habitantes	1.51	34
Municipios entre 100 mil y 500 mil habitantes	1.36	146
Municipios con menos de 100 mil habitantes	1.21	1,616
*Municipios sin policía	0	650
<b>Totales</b>	0.9	2,446

Fuente: Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica 2021.

Si dichas tasas son comparadas con el estado de fuerza internacional de 2.8 policías por cada mil pobladores, en promedio, reportado por la Organización de las Naciones Unidas y retomado por varios documentos públicos en México, en materia de seguridad pública existiría un importante déficit. No obstante, este podría ser subsanado si se suma de manera arbitraria el estado de fuerza de las policías estatales y de la

<sup>18</sup> SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *op. cit.*, p. 48. (Extracto de su Tabla 10).

<sup>19</sup> Cálculos propios con base en datos de 140,881 elementos pertenecientes a la policía preventiva municipal al cierre de 2020 de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 y considerando una población total de 126,014,024 personas de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, ambos del INEGI.

propia Guardia Nacional,<sup>20</sup> sin embargo, dada la realidad de México, en materia de seguridad pública y su naturaleza federal en la que conviven tres órdenes de gobierno (y dejando aparte las cualidades que deben tener), se complica definir el número de policías que se requiere para atender la magnitud de tal problemática.

Concretamente, sobre todo para el agregado de municipios a nivel nacional, resulta difícil determinar el número ideal de policías municipales únicamente con base en el tamaño de las poblaciones, toda vez que debieran tenerse en cuenta otros factores que distinguen los varios tipos de comunidades en arreglo a sus características y necesidades. Por lo tanto, llegar a una conclusión en tal sentido tendría que derivar de un análisis desagregado a nivel micro, mismo que, además, tendría que ser actualizado periódicamente conforme el cambio de las condiciones en las demarcaciones. No obstante, además de lo que la propia situación de inseguridad podría definir al respecto, hay documentos en los que se reconoce la insuficiencia del actual número de elementos en los municipios del país.

De acuerdo con el propio Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica publicado en 2021, *en México, el número de gobiernos municipales con capacidad suficiente para brindar el servicio de policía es limitado, [...] prácticamente ningún municipio tiene un estado de fuerza suficiente para dar cobertura a su población y en 650 de ellos, el estado de fuerza es claramente inexistente.*<sup>21</sup> Incluso, el mismo documento abunda en el sentido de que, aún si se suma al personal adscrito a las policías estatales, no se cubren adecuadamente los turnos y los sectores de vigilancia en sus ciudades y regiones.<sup>22</sup>

Este requerimiento básico se enfrenta, de acuerdo con la autoridad, a diferentes restricciones, *que van desde el método de reclutamiento, el costo de los exámenes de control y confianza, el costo de la academia, las becas para los reclutas, la tasa de reprobación y la elevada rotación del personal en las diferentes policías.*<sup>23</sup> Estas cuestiones pueden encontrar su origen en otras problemáticas tales como las precarias

---

<sup>20</sup> Con los números del propio Censo, y de la Guardia Nacional, se calcula que en 2020 había 511,397 servidores públicos en las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno (aunque no todos dedicados a tareas de prevención).

<sup>21</sup> SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *op. cit.*, p. 47.

<sup>22</sup> Cfr: *Ibidem*, p. 26.

<sup>23</sup> *Idem*.

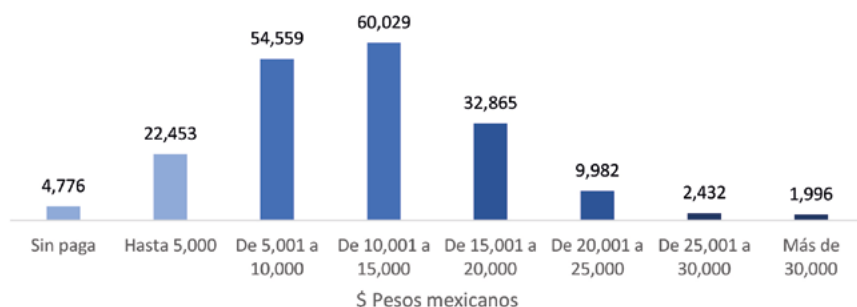


(y en ocasiones inexistentes) retribuciones económicas o inadecuadas escalas salariales, limitadas posibilidades de ascenso, inadecuada o inexistente capacitación, esquema de prestaciones incompleto y otras que se abordan en seguida.

## 2. Características particulares de las policías municipales y sus integrantes

La función que asumen los integrantes de las corporaciones policiales municipales se reparte de la siguiente manera: *prevención* concentra 109,283 elementos, cifra que representa 76% del total; *proximidad social* con 25,583; *reacción* con 7,480; e *investigación* con 1,853.<sup>24</sup> En lo que respecta al salario, el grueso del personal destinado a funciones de seguridad pública municipal gana entre 5,000 y 15,000 pesos mensuales, sin embargo, más de 27 mil personas perciben menos de 5,000 pesos al mes, incluidos quienes reportan no recibir pago alguno por sus servicios. Además, casi 43 mil reportan ganar entre 15 mil y 25 mil pesos y, menos de 5 mil elementos, arriba de 25 mil pesos,<sup>25</sup> (Gráfica 2).

Gráfica 2. Personal destinado a funciones de seguridad pública municipal, según rango mensual de ingresos, 2020



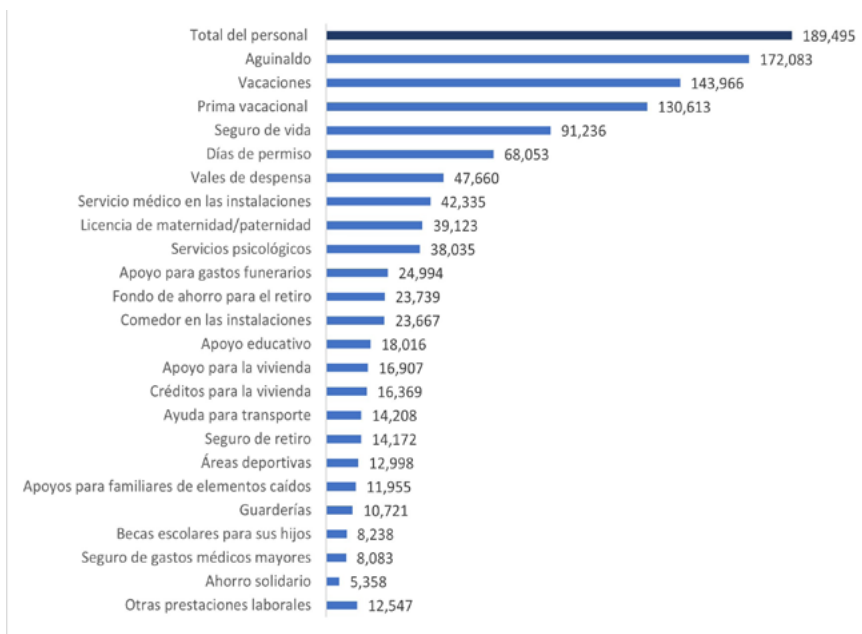
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.  
\*Adicionalmente 406 individuos no especificaron sus ingresos.

<sup>24</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *op. cit.*, p. 18.

<sup>25</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 13.

Cabe considerar, también, que se reportaron 1,219 policías fallecidos de los cuales 217 fueron por homicidio, 79 por accidentes y 16 por suicidio. De estos, 225 murieron durante la jornada laboral.<sup>26</sup> En conexión con lo anterior, cabe señalar que únicamente 91 mil elementos tienen seguro de vida, apenas 25 mil cuentan con apoyo de gastos funerarios y solo 12 mil con otros apoyos para los familiares de elementos caídos en cumplimiento de su deber. En general, las prestaciones laborales más comunes son: aguinaldo, vacaciones y prima vacacional; y las menos comunes: seguro de gastos médicos mayores, ahorro solidario y servicios de asistencia para sus hijos, tales como guarderías o becas escolares (Gráfica 3).<sup>27</sup>

Gráfica 3. Personal adscrito a las instituciones de seguridad pública municipal que recibió prestaciones laborales, según tipo, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.

<sup>26</sup> Además, se reportan 795 por *causas naturales* y 60 por *causas externas*; se especificó también que, del total, 485 fallecieron debido a la enfermedad de la COVID-19. Asimismo, se reporta que en 369 municipios no hubo fallecimientos.

<sup>27</sup> *Cf.*: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *op. cit.*, pp. 14, 20-22.

Respecto al equipamiento entregado, de los 2,373 municipios, en casi dos mil se otorgan uniformes consistentes en pantalón, botas, gorra, camiseta y/o playera. Adicionalmente, solo entre 800 y 1,100 municipios asignan a su personal esposas o candados de mano (1,098 municipios), equipos de radiocomunicación (1,036), toletes (943), armas de fuego (840) y/o chaleco balístico (801). En contraste, en un número mucho menor de municipios se equipa a sus elementos con aerosoles irritantes (520), cámaras corporales (116) y/o dispositivos electrónicos para registro de faltas (68).<sup>28</sup>

En cuanto a la escolaridad de los elementos de seguridad pública municipal, más de la mitad (54%) cuenta con estudios a nivel preparatoria, 27% a nivel secundaria, 10% a nivel licenciatura y 5% a nivel primaria o menor. Además, en lo que respecta a la formación policial, existen 88 academias y/o institutos en el país encargados de la formación inicial y continua de los policías municipales, a los que en 2020 ingresaron 4,842 personas, egresaron 3,650 y desertaron 809. En cuanto al Certificado Único Policial,<sup>29</sup> se reporta que únicamente la mitad (51%) del total de los elementos adscritos a las corporaciones policiales municipales en el país cuenta con él.<sup>30</sup>

De los 2,347 titulares de las instituciones de seguridad pública municipal, 92% son hombres y únicamente 8% mujeres. Una importante mayoría de ellos y ellas gana entre 5,000 y 20,000 pesos, siendo que 85 reportan no tener paga y que, en general, los hombres ganan más que las mujeres. Además, casi la mitad (45%) tiene entre uno y cinco años de antigüedad en el servicio, 19% entre seis y 10 años, 11% entre 11 y 15 años y 23% más de 15 años.<sup>31</sup>

En cuanto al régimen disciplinario al cierre de 2020, se tiene que únicamente:

---

<sup>28</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 15 y 16.

<sup>29</sup> El Certificado Único Policial es el documento que acredita a los policías [...] como aptos para ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública y que cuentan con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo. Esto, de acuerdo con la descripción contenida en: *Ibidem*, p. 19. Además, es parte de las obligaciones de todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública en arreglo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículos 41, fracción V, 85, fracción II y 88, apartado B, fracción II.

<sup>30</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *op. cit.*, pp. 13, 19, 29 y 30.

<sup>31</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 9.

[...] 328 instituciones de seguridad pública municipal contaron con Unidades de Asuntos Internos u homólogas. Dichas Unidades recibieron 16,615 quejas ciudadanas, de ellas, 69% correspondió a la policía preventiva y 22% a la policía de tránsito. Además, 43 municipios reportaron no haber recibido quejas. [Asimismo], 195 instituciones de seguridad pública municipal presentaron denuncias ante el Ministerio Público contra 1,496 de sus servidoras y servidores públicos adscritos, por la comisión de algún presunto delito.<sup>32</sup>

En contraste, se otorgaron reconocimientos a 7,139 servidoras y servidores públicos de instituciones de seguridad pública municipal, en su mayoría de tipo económico (5,107), pero también a través de ascensos o promociones (1,082) y mediante diplomas, medallas o condecoraciones (832).<sup>33</sup>

Con base en la información anteriormente vertida, el perfil promedio de quienes integran las policías municipales en México es de una persona del sexo masculino, con estudios de preparatoria y certificado policial, que percibe entre 5 mil y 15 mil pesos al mes, que asume funciones de prevención (por encima de tareas de *proximidad social*, *reacción* o *investigación*), quien tiene derecho a prestaciones y a equipamiento básicos: vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y uniforme.

Con todo, no se debe dejar de lado que se encuentran reportadas condiciones precarias en determinados municipios y condiciones no favorables para una parte importante de los elementos: salarios menores a los 5 mil pesos al mes y la falta de pago tanto a elementos como a titulares de tales instituciones; la mayor parte de los elementos no cuentan con seguro de vida, ni licencia de maternidad o paternidad u otras prestaciones laborales y que la mayoría únicamente cuenta con su uniforme como parte de su equipamiento. Uno de cada tres solo cuenta con estudios a nivel secundaria o menor y casi la mitad no tiene el Certificado Único Policial requerido por ley.

La presencia de estas cualidades en las corporaciones policiales (sueldos y prestaciones adecuadas, así como equipamiento, reconocimientos y estímulos) son esenciales para su buen funcionamiento. Una

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 25 y 26.

<sup>33</sup> *Cf.* *Ibidem*, p. 27.

parte importante de los trabajos legislativos en la materia y de las experiencias de interés aquí descritas, está enfocada precisamente en ellas.

## IV. EXPERIENCIAS DE INTERÉS EN MUNICIPIOS DE MÉXICO

Enseguida se presentan tres experiencias de interés para el ámbito legislativo acerca de seis municipios o grupos de municipios. Su importancia radica tanto en sus resultados positivos (o prometedores) como en sus aspectos limitantes, lo que también se describe a continuación.

Se trata del mecanismo de supervisión externa puesto en marcha recientemente en un par de municipios de México, pero con antecedentes positivos en otros países; los esquemas de coordinación metropolitana e intermunicipal, práctica más extendida, aunque con resultados diferenciados a lo largo del país; así como la estrategia integral de combate al delito denominada *Blindar BJ* implementada en la alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México, caso de interés tanto por los positivos niveles de seguridad en tal demarcación como por las limitadas facultades de las alcaldías en la materia.

### 1. *Mecanismo de Supervisión Externa (capitales de Querétaro y Puebla)*

Los mecanismos de supervisión externa de la policía se configuran en procesos de intervención a dichas instituciones de seguridad por parte de agentes que no pertenecen a ellas. Se llevan a cabo en ciertos procesos al interior de las corporaciones, sea en el reclutamiento y selección, la formación de los policías, los asuntos internos, el seguimiento a denuncias ciudadanas u otros, y tienen antecedentes positivos en corporaciones locales de países europeos.

Se definen como *una modalidad de control, monitoreo y evaluación de la actuación policial [y] se constituyen en mecanismos de participación ciudadana, con [varios] actores que están fuera de la cadena juramentada de mando de un departamento de policía,*<sup>34</sup> e idealmente pertenecientes

<sup>34</sup> CAUSA EN COMÚN A. C., *Mecanismos de supervisión externa de policía*, (22 de marzo de 2022), <https://causaencomun.org.mx/beta/mecanismos-de-supervision-externa-de-policia/>.

a los diversos sectores de la sociedad, así como a organismos nacionales e incluso internacionales que, en conjunto, conforman un comité. Su función no es fincar responsabilidades (ni administrativas, ni penales), sino reconocer e institucionalizar lo que se hace de manera correcta y corregir lo que no, siempre de manera transparente.

Al respecto, el informe de la *Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro* reflexiona que:

[...] la inseguridad y la violencia son problemas transversales que no se pueden atender sin corresponsabilidad ciudadana, coordinación institucional y participación de organismos nacionales e internacionales que cuentan con experiencia en la materia, además es necesario articular los esfuerzos de la sociedad civil sobre temáticas focalizadas y la participación del sector empresarial con un enfoque de responsabilidad social.<sup>35</sup>

La supervisión externa constituye un mecanismo propio de la democracia, particularmente de las policías democráticas, el cual intenta generar las condiciones para su correcto funcionamiento mediante la redundancia de las supervisiones (interna y ahora externa), sin que una ocupe el lugar de la otra. En comparación con la aviación y la informática, el principio de la redundancia *es fundamental para mantener la estabilidad de los sistemas y evitar desastres; pero si se le relaciona con el diseño institucional de la democracia, en realidad se trata de un fuerte y sano contrapeso, exactamente como debe [ser en] toda la función pública.*<sup>36</sup>

La puesta en marcha de estos mecanismos en México es reciente. A nivel estatal, hay antecedentes en el Estado de México, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo, mientras que, su implementación en el orden municipal es nueva y escasa. Esta se registra particularmente en Querétaro y Puebla, capitales de los estados homónimos, en las que sendas poblaciones superan el millón de habitantes, siendo cada uno de los municipios más poblados en el país (ocupan el décimo tercero y

<sup>35</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Informe de la Auditoría Local de Seguridad en el municipio de Querétaro*, México, 2019, p. 18.

<sup>36</sup> CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA, *Informe Final, Programa Piloto de Supervisión Externa de la Policía Municipal de Puebla*, México, 2021, p. 9, <https://consejociudadanopuebla.org/wp-content/uploads/2021/11/documento-v2-1.pdf>.

cuarto lugares, respectivamente, de entre las casi 2,500 demarcaciones en total).<sup>37</sup> Los dos pueden considerarse como casos pioneros en México, incluso en América Latina.

En el municipio de Querétaro se implementó una *Auditoría Policial* en 2017 con ayuda de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas,<sup>38</sup> cuyos primeros resultados se dieron a conocer en 2019.

La finalidad fue *proporcionar una visión panorámica e integral de las dinámicas sociales y delictivas del municipio de Querétaro, considerando teorías sociales y criminológicas para orientar su comprensión, pero principalmente para plantear [141] recomendaciones para su atención y prevención,*<sup>39</sup> a la par de identificar y replicar buenas prácticas institucionales, así como fortalecer la rendición de cuentas a la sociedad, todo esto en concordancia, además, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.<sup>40</sup>

Como parte de la supervisión, se incluye la identificación de los delitos más preocupantes en la demarcación de acuerdo con la percepción de la ciudadanía y la estadística disponible, así como análisis y recomendaciones respecto a la estructura y operatividad de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro y su Dirección de Prevención y Participación Ciudadana. La intervención identifica *ejes de acción que deben ser prioritarios en la agenda de trabajo en materia de prevención impulsada desde el gobierno municipal* en seis etapas: 1. Recolección de los datos, 2. Diagnóstico social participativo, 3. Informe de hallazgos y recomendaciones, 4. Desarrollo de un modelo integral de prevención del delito, 5. Implementación y 6. Estrategia de monitoreo y evaluación de efectividad.<sup>41</sup>

37 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Base de datos de población 2020*, [base de datos], México, 2020, <http://www.snim.rami.gob.mx/#:~:text=El%20Sistema%20Nacional%20de%20Informaci%C3%B3n,datos%20de%20contacto%20de%20alcaldes>.

38 La intervención se dio también en Cali, Colombia y en Durban, Sudáfrica, en el marco del proyecto *Políticas basadas en la evidencia para el mejoramiento de la seguridad de las comunidades en ciudades de América Latina y África*. Para más información, se sugiere consultar los informes de la Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro 2019 y 2020.

39 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *op. cit.*, p. 13.

40 *Cfr.* OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro*, México, 2020, p. 45, [https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2020/08/200820\\_Monitoreo\\_Evaluacion\\_ALS\\_QRO\\_END.pdf](https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2020/08/200820_Monitoreo_Evaluacion_ALS_QRO_END.pdf).

41 *Cfr. Ibidem*, pp. 13, 17 y 144; y OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL

En 2021, la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Puebla, fue sometida a supervisión externa por un consejo técnico multidisciplinario conformado por personas con una amplia experiencia y perfiles pertenecientes a la sociedad civil, la academia y la policía. Este grupo accedió durante siete meses (bajo condiciones de protección de datos personales) a toda la información generada en el área, teniendo conocimiento de 1,299 expedientes, en los que fue posible observar y analizar las conductas de los elementos policiales que pudieran constituir responsabilidades y, en su caso, sus respectivas sanciones.

La intervención se enfocó en la Unidad de Asuntos Internos porque es esta modalidad de supervisión la que cuenta con mayor experiencia a nivel internacional, toda vez que el programa se constituyó en un piloto que puede dirigirse, como ya se dijo, a otras áreas y procesos de las instituciones policiales.

Con base en lo anterior, se llevaron a cabo diversas sugerencias para lograr una mejoría en las prácticas y procesos de la Unidad. Algunos de los reportados son los siguientes:

Emitir recomendaciones particulares sobre capacitaciones necesarias, participación en el diseño y mejora de protocolos de actuación policial, entrevistar siempre a víctimas, testigos y parte quejosa, e incluir en los expedientes las resoluciones de los órganos sancionadores. Debe existir participación ciudadana en los órganos colegiados. Establecer un canal de comunicación constante con la Fiscalía General del estado. Intervención del Departamento de Apoyo Psicológico en todos los casos donde se identifique esa necesidad. Las investigaciones sobre incidentes de uso de la fuerza no deben ser solo disciplinarias sino en clave de mejora institucional y análisis de patrones, mismos que deberán incluirse en los informes periódicos sobre uso de la fuerza. Tales informes deberán ser públicos. Mejora del Manual de Procedimientos de la Unidad de Asuntos Internos, incorporando actuaciones diferenciadas por tipo de expediente. Las categorías de clasificación de expedientes no sólo deben considerar tipos administrativos sino de faltas. En todas las investigaciones so-

---

DELITO, *Informe de la Auditoría... cit.*, p. 6.



bre personas lesionadas y fallecidas tras intervenciones policiales, la UAI debe asegurar su acceso a partes y expedientes médicos. En el caso de personas fallecidas, deberá siempre verificarse la causa de muerte. Debe existir una política de tolerancia cero a los casos de acoso sexual y otras formas de violencia de género dentro de la institución.<sup>42</sup>

En el reporte final del proyecto, se lee que *la policía tiene más oportunidades de mejorar y reconstruir la confianza y el apoyo social hacia ella cuando es supervisada mediante un mecanismo especializado externo*. En el caso particular de la Unidad supervisada, se reporta que, efectivamente, *ha sufrido un ajuste estructural que abrió oportunidades para [su] mejora*, pero también de otras áreas y demás policías que han podido observar el proceso y sus resultados.<sup>43</sup>

En suma, es posible aseverar que este tipo de mecanismos se basan en dos principios: la participación de la ciudadanía y la transparencia, con lo que se busca mejorar la actuación de las policías y que sean más confiables ante la población. Además, es importante insistir en que, con este, los mecanismos internos de control de las corporaciones prevalecen, incluso conviven, lo que dota un carácter complementario. Sin duda, la puesta en marcha de este mecanismo requiere generar acuerdos políticos, superar la desconfianza a agentes externos y, desde luego, asignar recursos.

En cuanto a los principales aspectos restrictivos de este mecanismo, Insyde A.C., sostiene que *ni la decisión política detrás de esos procesos ni la gran cantidad de recursos asociados a estas acciones han producido [aún] cambios cualitativos profundos y sostenidos en las policías*, ya que se han fijado principalmente en conductas individuales y descuidado sus causas primarias, es decir, aquellos incentivos institucionales que las generan.<sup>44</sup>

Las intervenciones como las mencionadas, además, presentan como dificultad la falta de atribuciones para la coordinación con autoridades del estado o de la federación y, desde luego, para adecuar marcos

<sup>42</sup> CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

<sup>43</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 6 y 9.

<sup>44</sup> *Cfr. INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA A. C., Diseño y construcción de mecanismos de supervisión externa de la policía*, (22 de marzo de 2022), <https://insyde.org.mx/disenio-y-construccion-de-mecanismos-de-supervision-externa-de-la-policia/>.

constitucionales, legales o normativos en los órdenes federal y local, para facilitar las tareas y logro de objetivos en el municipio.

Finalmente, la carencia de estudios y la falta de desagregación de información a nivel municipal y submunicipal es una dificultad a la que se enfrentan no solo estos ejercicios, sino que aqueja a una amplia gama de estudios y decisiones de política pública en este orden, cuestión que representa costos importantes para la construcción de un panorama amplio en cuanto al estatus de la inseguridad a este nivel.

## *2. Esquemas de coordinación metropolitano e intermunicipal (municipios de Tamaulipas, Jalisco y el Estado de México)*

Los esquemas de coordinación metropolitano o intermunicipal son mecanismos de colaboración entre autoridades municipales (y en ocasiones de estas junto con otro u otros órdenes de gobierno) en los que se actúa de manera conjunta contra la delincuencia, se intercambia información y se da seguimiento al cumplimiento de acuerdos. Estos han reportado ciertos beneficios de organización entre autoridades y, con ello, de reducción del delito.

La Constitución y las leyes mexicanas prevén la coordinación entre órdenes de gobierno y entre municipios en materia de seguridad. De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Los estados y los municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>45</sup> [Asimismo] las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un estado y sus municipios (artículo 39).

[Además] podrán establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes. En el caso

---

<sup>45</sup> Referente a que los municipios tendrán a su cargo la seguridad pública, [...] *la policía preventiva municipal y tránsito [y que] la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.*

de las zonas conurbadas entre dos o más entidades federativas, se podrán suscribir convenios e instalar instancias regionales con la participación de los municipios respectivos y de las alcaldías tratándose de la Ciudad de México (artículo 36, párrafo segundo).

Este tipo de experiencias es más común en las zonas conurbadas del país, pero cabe decir que no es exclusivo de ellas. Algunos casos interesantes (por las razones que se explican en seguida) son la policía metropolitana de los municipios de Altamira, Tampico y Ciudad Madero, en el estado de Tamaulipas; la policía metropolitana de Guadalajara y Zapopan, en Jalisco, así como los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública en los que se agrupan municipios del Estado de México.

De acuerdo con un artículo publicado en 2011,<sup>46</sup> el esquema de coordinación adoptado por la policía metropolitana del área conurbada *Almatam* (Altamira, Tampico y Ciudad Madero) en Tamaulipas, coadyuvó a la reducción del crimen en esta zona. Los autores de la investigación llegaron a tal conclusión mediante un análisis cuantitativo enfocado en los resultados del programa a dos años de su implementación.

En Jalisco, con base en un modelo homologado de seguridad en los municipios de Guadalajara y Zapopan, se creó la figura de Comisario Policial Intermunicipal que, junto con sus homólogos a nivel municipal, configuran la base de coordinación policial en dichas demarcaciones. Dicha estrategia involucra los rubros educativo, cultural, de salud y protección civil.<sup>47</sup> Esta es una estrategia de reciente aplicación que se espera dé resultados positivos en el corto y mediano plazo.

Finalmente, en el Estado de México los Consejos Intermunicipales (también existentes en otros estados del país), son órganos colegiados integrados por autoridades federales, estatales y municipales, cuyo principal objetivo es propiciar la coordinación entre los municipios integrantes mediante el seguimiento de acuerdos y verificación de su cumplimiento.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Cfr. SALAZAR CANTÚ, José de Jesús *et al.*, “Convenios intermunicipales. El efecto de la Policía Metropolitana del área conurbada Almatam”, *Gestión y Política Pública*, México, 20:2, 2011, pp. 433-457, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792011000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792011000200006). El estudio se enfoca en los efectos de la existencia de la policía metropolitana particularmente en el municipio de Tampico.

<sup>47</sup> Cfr. GOBIERNO DE ZAPOPAN, *Zapopan y Guadalajara hermanan estrategia de seguridad*, (22 de marzo de 2022), <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/zapopan-y-guadalajara-hermanan-estrategia-de-seguridad>.

<sup>48</sup> Cfr. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de*

Algunas restricciones de estos esquemas de coordinación tienen que ver con la falta de estrategias de larga duración, la no disponibilidad de información y otras de tipo legal y presupuestal. La renovación de autoridades y particularmente la alternancia política (aunque sea característica de la democracia), han propiciado que las administraciones entrantes no den continuidad a las estrategias implementadas y, con ello, que las políticas públicas sean efímeras, sobre todo en el orden municipal.

Por otro lado, el Instituto Mexicano para la Competitividad, haciendo referencia precisamente a las fuerzas policiales intermunicipales o metropolitanas, considera que *ese tipo de arreglo enfrenta importantes restricciones legales y presupuestales*,<sup>49</sup> sin embargo, no las descarta dentro de sus propuestas para mejorar la seguridad en estas demarcaciones, particularmente las de tipo urbano, pero sí sugiere que se complemente con otros modelos tales como el mando único policial, los convenios con policías estatales y la Guardia Nacional, la policía comunitaria, implementación de cuadrantes, así como los esquemas de cooperación entre la policía y la sociedad, entre otros.

Finalmente, se suma la dificultad para obtener información completa sobre la operación de los programas, ya sea por su inexistencia (ausencia de registro sistemático por parte de los operadores del programa), falta de detalle o desagregación de los datos; o por el impedimento de acceder a ella (sea que los datos se hayan encontrado reservados o que la propia autoridad haya imposibilitado la entrega).

### *3. Estrategia integral de combate al delito Blindar BJ (Benito Juárez, Ciudad de México)*

La alcaldía Benito Juárez, en la Ciudad de México, ha destacado por sus bajos índices de percepción de inseguridad en el país y por ser el más bajo en la entidad federativa. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, en diciembre de 2021, una mayoría importante de 7 de cada 10 personas en dicha demarcación (72%)

---

*Seguridad Pública. Consejos Intermunicipales*, (22 de marzo de 2022), [http://sesespem.edomex.gob.mx/consejos\\_intermunicipales](http://sesespem.edomex.gob.mx/consejos_intermunicipales).

<sup>49</sup> INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades*, México, 2012, p. 121, [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/2012\\_ICU\\_Seguridad.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/2012_ICU_Seguridad.pdf).

la consideraban *segura*. Esta proporción se ha alcanzado mediante incrementos sostenidos, desde marzo de 2020, cuando era de 51%, pasando por 61 y 65%, en septiembre y diciembre del mismo año, 65 y 68%, en marzo y junio de 2021, respectivamente,<sup>50</sup> lo que ha sido atribuido a la estrategia de combate a la inseguridad de la demarcación, pese a las limitadas facultades en la materia para este tipo de gobierno.<sup>51</sup>

Es preciso recordar que las demarcaciones territoriales de la capital (o alcaldías) no están contempladas por la Constitución en el reparto de responsabilidades relacionadas con la seguridad pública, pues la define como una función a cargo de la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios. De ahí también que se encuentren pendientes algunas iniciativas para reformar los artículos 21 y 122 de la Constitución, con la finalidad de otorgar y definir las atribuciones de las alcaldías de la Ciudad de México, en materia de seguridad pública.

El programa *Blindar BJ* de la alcaldía Benito Juárez se define como una estrategia integral de combate al delito desde su raíz, a través de las áreas de servicios urbanos, protección civil y seguridad ciudadana,<sup>52</sup> mediante proximidad policial, coordinación, tecnología, información e inteligencia. Este modelo comienza a ser implementado en otras alcaldías de la Ciudad de México, con el objetivo de reducir los índices de criminalidad y dar una mejor atención a la ciudadanía, en materia de seguridad pública.

De acuerdo con el sitio oficial de la alcaldía Benito Juárez, a partir de 2018, con el programa en comento, se pasó de tener 70 elementos de seguridad a 349, más 66 nuevas unidades vehiculares de proximidad, cada una con teléfono asignado y con presencia en los 28 cuadrantes de la demarcación, con la finalidad de disminuir el tiempo de atención y respuesta a la ciudadanía, además de ponerse en marcha el componente *Cuidar a quien nos Cuida*, dirigido al reconocimiento y la dignificación de la labor policial como parte central del modelo, que incluye, entre

---

<sup>50</sup> Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. Tabulados, (22 de marzo de 2022), <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/default.html#Tabulados>.

<sup>51</sup> No hay que perder de vista, también, que la alcaldía Benito Juárez ha sido clasificada por la ONU como la demarcación con el mayor Índice de Desarrollo Humano en todo el país, instrumento que conjuga la longevidad de las personas, su educación y el nivel de ingreso, claves para medir el bienestar de la población.

<sup>52</sup> Cfr. ALCALDÍA BENITO JUÁREZ, *Blindar BJ. Estrategia integral para combatir el delito desde su raíz*, (22 de marzo de 2022), <https://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/blindarbj/>.

otros, el otorgamiento de estímulos económicos, así como el uso gratuito de las instalaciones deportivas, culturales y académicas de la demarcación tanto para los elementos policiales, como para sus familias.

Asimismo, la coordinación con autoridades de la Ciudad de México, tales como: la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Fiscalía General de Justicia y su área de investigación, así como la inversión en videovigilancia conectado con un Centro de Control y Comando C2 con tecnología avanzada, son elementos esenciales para este programa.

Esta estrategia reporta resultados positivos en cuatro años, tales como: el desmantelamiento de bandas dedicadas al robo a casas habitación y al robo con violencia a negocios, así como la disminución de la percepción de inseguridad entre la población. Como se pudo ver, varios de los elementos que incorpora el programa *Blindar BJ* se encuentran presentes en las iniciativas de ley pendientes en el Congreso de la Unión y también forman parte de recomendaciones internacionales para el mejoramiento de la situación de inseguridad.

Las críticas que ha recibido este programa, de manera similar con los esquemas de coordinación intermunicipal, consisten en los altos costos que representa al presupuesto y a la falta de información pública en cuanto a su operación, al clasificar datos hasta 2024. No obstante, al tratarse de aspectos relacionados con la seguridad pública, es preciso valorar si se debe asumir un ahorro monetario en perjuicio de la seguridad, además de considerar riesgos a la integridad de las personas antes de entregar información desagregada.

En suma, los tres mecanismos antes esbozados, con sus bondades y limitantes, se configuran en experiencias de interés para la reforma policial, que brindan opciones a la hora de tomar decisiones y legislar en la materia. Desde luego que vale la pena rescatar los elementos que mejor funcionen para otros lugares del país, así como profundizar en ellos y reflexionar en torno a los costos que representan para el erario, frente a los beneficios que podrían traer a la población.

## V. CONCLUSIONES

La Constitución federal establece que las policías municipales (y otras instituciones de seguridad pública) se deben caracterizar por su naturaleza colaborativa, civil y de servicio a la sociedad; por ser

disciplinadas y profesionales; y por actuar conforme a los principios de legalidad, honradez, objetividad, eficiencia, respeto a los derechos humanos y la observancia de la perspectiva de género.

Jurídicamente también se les ordena participar en los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos; regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas; determinar los criterios uniformes de modernización tecnológica; intercambio de información; determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública; y, fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a estos.

Los procesos de fortalecimiento a estas instituciones en el orden local y municipal también se encuentran contemplados por las leyes mexicanas; toda vez, que la actuación de las fuerzas armadas, en tareas de seguridad pública, adquirió un carácter subsidiario y temporal en dichas demarcaciones.

De acuerdo con los datos presentados, se puede saber que la realidad de las policías municipales consta, hoy en día, de una serie de carencias y necesidades concretas, muchas de ellas en materia de lo que la Constitución y las leyes de México ya ordenan tener en cuenta, pero que aún no están materializadas.

De inicio, se puede afirmar que hay insuficiencia e inexistencia de personal en muchas de las policías municipales del país, lo que en parte se explica por las precarias y, en ocasiones, inexistentes retribuciones económicas o inadecuadas escalas salariales, limitadas posibilidades de ascenso, inapropiada o ausente capacitación, así como por los esquemas de prestaciones incompletos.

Quienes integran las policías municipales en México en su mayoría son personas del sexo masculino, con estudios de preparatoria y certificado policial, que perciben entre 5 mil y 15 mil pesos al mes, asumen funciones de prevención, tienen derecho a vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y uniforme, pero, a la par, la mayor parte de los elementos no cuentan con otras prestaciones como seguro de vida, licencia de maternidad o paternidad, reconocimientos, estímulos, ni

con equipamiento completo para ejercer su labor. Uno de cada tres solo cuenta con estudios a nivel secundaria o menor y cerca de la mitad aún no cuenta con el Certificado Único Policial exigido por ley.

Parte de dichas necesidades se encuentran ya consideradas en el cúmulo de propuestas legislativas analizadas y otras se abarcan en las experiencias de interés que se revisaron, de tal suerte que se podría pensar que estas carencias (al menos varias de ellas) están siendo tomadas en cuenta tanto por el Poder Legislativo Federal como por algunos gobiernos. No obstante, la atención concreta, y ya no decir integral, todavía no se materializa, sea porque las disposiciones que lo ordenan aún se encuentran pendientes o porque su implementación es aún muy reciente y focalizada.

Varias de las modificaciones propuestas pretenden fortalecer a las policías municipales observando los principios de respeto a los derechos humanos y de igualdad de género. Buena parte de sus contenidos son esfuerzos por precisar, complementar o detallar cada uno de los rubros de la regulación federal vigente, concerniente a las policías municipales, en beneficio de los elementos, las corporaciones y, desde luego, de la población en general.

De manera similar, en cuanto a las experiencias de interés revisadas, se observó que incluyen componentes dirigidos al reconocimiento e institucionalización de buenas prácticas, incluida la dignificación de la labor policial mediante el otorgamiento de estímulos económicos, así como el uso gratuito de instalaciones deportivas, culturales y académicas tanto para policías, como para sus familias, a la par del componente de coordinación interinstitucional, el uso y aprovechamiento de tecnologías avanzadas, la participación de la comunidad, transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía, entre otros.

Es importante tener en cuenta que mientras las policías municipales no cuenten con las condiciones adecuadas en todas, o al menos la mayoría de las demarcaciones del país, las corporaciones estatales, la Guardia Nacional y las fuerzas armadas (Ejército y Marina), tendrán que seguir asumiendo funciones subsidiarias de seguridad pública en los municipios. Poner atención en el correcto funcionamiento de las policías municipales; toda vez, que con estas debe tener mayor cercanía la comunidad, conlleva una serie de beneficios para la población: vivir en paz, ejercer todos sus derechos y desarrollar al máximo sus capacidades.



## VI. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

- CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA, *Informe Final, Programa Piloto de Supervisión Externa de la Policía Municipal de Puebla*, México, 2021.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades*, México, 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019. Presentación de resultados generales*, México, 12 de junio de 2020, actualización: 26 de agosto de 2020.
- , *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Presentación de resultados generales*, México, 28 de febrero de 2022, Actualización: 08 de marzo de 2022.
- , *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal. Presentación de resultados generales*, México, 19 de octubre de 2021, actualización: 14 de febrero de 2022.
- MAGALONI, Beatriz y RODRÍGUEZ, Luis, “Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 4, 2020.
- MALONE, Mary Fran T. y DAMMERT, Lucia, “The police and the public: policing practices and public trust in Latin America”, *Policing and Society*, Reino Unido, vol. 31, núm. 4, 2021.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Informe de la Auditoría Local de Seguridad en el municipio de Querétaro*, México, 2019.
- , *Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro*, México, 2020.
- PALAZUELOS COVARRUBIAS, Israel, “El papel de la policía en la consecución de los objetivos de seguridad ciudadana: Elementos legislativos para su democratización en México”, *Agenda Legislativa*,

- México, núm. 1, septiembre 2021.
- SALAZAR CANTÚ, José de Jesús *et al.*, “Convenios intermunicipales. El efecto de la Policía Metropolitana del área conurbada Almatam”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. 20, núm. 2, 2011.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 2021.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl, “Buenas prácticas para la seguridad en municipios y metrópolis”, *Estudios Jaliscienses*, México, núm. 114, noviembre 2018.

## 2. Normativa nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Guardia Nacional.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley Nacional del Registro de Detenciones.
- Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## 3. Internet

- ALCALDÍA BENITO JUÁREZ, *Blindar BJ. Estrategia integral para combatir el delito desde su raíz.*
- , *En Benito Juárez, nos pusimos a la tarea de enfrentar a los delincuentes, no de abrazarlos con la estrategia de Blindar BJ: Santiago Taboada.*
- , *La mejor manera de combatir el delito es dignificar la labor de todos nuestros cuerpos de seguridad: Santiago Taboada.*
- , *Seguiremos coordinando la estrategia Blindar BJ con el Gobierno de la CDMX: Santiago Taboada.*
- BANCO MUNDIAL, *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes). Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.*
- CAUSA EN COMÚN A.C., *Mecanismos de supervisión externa de policía.*

- CHAPA KOLOFFON, Lilian, “Opinión: La Guardia Nacional no será suficiente para la pacificación de México”, *The Washington Post*.
- GOBIERNO DE ZAPOPAN, *Zapopan y Guadalajara hermanan estrategia de seguridad*.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Consejos Intermunicipales*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Base de datos de población 2020*, [base de datos], México, 2020.
- , *Censo de Población y Vivienda 2020*.
- , *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*.
- INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA A. C., *Diseño y construcción de mecanismos de supervisión externa de la policía*.
- PALMA, Martha, “México necesita más de 101 mil policías nuevos para alcanzar el estándar mínimo en seguridad”, *Alcaldes de México*.

#### 4. Otras

- ÁVILA VERA, Mildred Concepción, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 49 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de octubre de 2019.
- BAÑUELOS DE LA TORRE, Geovanna del Carmen, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 32 y adiciona unas nuevas fracciones IV, V y VI al artículo 33, recorriéndose en la numeración la subsecuente, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 7 de diciembre de 2021.
- BERNAL MARTÍNEZ, Mary Carmen, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 24 de noviembre de 2021.
- BONIFAZ MOEDANO, Raúl Eduardo, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código*

*Penal Federal, de la Ley de Seguridad Nacional y de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 10 de octubre de 2019.*

BRICEÑO ZULOAGA, María Wendy, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, del Código Civil Federal, de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, de la Ley General de Educación, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General de Víctimas, de la Ley Nacional de Ejecución Penal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 22 de abril de 2021.*

CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Omar Enrique, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2021.*

CASTAÑEDA HOEFLICH, José Clemente, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 14 y 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 26 de octubre de 2021.*

CONGRESO DE MICHOACÁN, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona las fracciones I, II, III, IV y V, así como un segundo y tercer párrafos al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de febrero de 2020.*

CRUZ BLACKLEDGE, Gina Andrea, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 21 y 123 Apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 12 de agosto de 2020.*

DELGADILLO GARCÍA, Verónica *et al.*, *Iniciativa con proyecto de*

*decreto que adiciona un tercer párrafo y cinco fracciones al artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 12 de noviembre de 2019.*

ESCOBAR Y VEGA, Arturo, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley General de Turismo y la Ley de la Guardia Nacional, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 10 de junio de 2020.*

ESPINOZA EGUIA, Juan Francisco, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 24 de noviembre de 2021.*

GARCÍA GARCÍA, José Antonio, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 5 de octubre de 2021.*

GARCÍA MARTÍNEZ, Irene, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 21 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 28 de abril de 2021.*

GARCÍA MORLAN, Dulce Alejandra, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 24 de octubre de 2019.*

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de noviembre de 2020.*

GÓMEZ MALDONADO, Maiella Martha Gabriela, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 165 del Código Penal Federal y 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia*

- Organizada*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 30 de abril de 2019.
- GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones XV y XVI y se adiciona una fracción XVII al artículo 215 y se adiciona el artículo 307 del Código Penal Federal*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 17 de junio de 2020.
- GUERRA MENA, Juanita, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 17 de noviembre de 2021.
- , *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de protección a las mujeres y perspectiva de género*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de marzo de 2021.
- HERRERA VEGA, Manuel Jesús, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 9 de septiembre de 2021.
- HUACUS ESQUIVEL, Francisco Javier, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 25 y 38 Bis de la Ley de Coordinación Fiscal*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 5 de octubre de 2021.
- INGRAM VALLINES, Anilú, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de la Guardia Nacional, en materia de paridad de género en la integración y composición de las instituciones y los cuerpos de seguridad pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 4 de febrero de 2021.

- MANZANILLA TÉLLEZ, Emilio, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de sentar las bases del modelo nacional de policía y justicia cívica y fortalecer a las policías municipales y estatales*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 25 de febrero de 2020.
- MARTÍNEZ AKÉ, Carlos Enrique, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 20 y 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 13 de abril de 2021.
- MEDINA ORTÍZ, Adriana Gabriela, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona tres párrafos al artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 14 de agosto de 2019.
- , *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 22 de octubre de 2019.
- MENDOZA ACEVEDO, Luis Alberto, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 12 de diciembre de 2019.
- , *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 26 de noviembre de 2019.
- MINOR MORA, Jesús Salvador, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 234 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 28 de enero de 2020.
- MOVIMIENTO CIUDADANO, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-F, 13 de septiembre de 2021.



- MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021.
- ORTEGA MARTÍNEZ, Ma. del Pilar, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 16 de febrero de 2021.
- PANI BARRAGÁN, Alejandra, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 17 de junio de 2020.
- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-B, 13 de septiembre de 2021.
- PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-G, 13 de septiembre de 2021.
- PARTIDO DEL TRABAJO, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-E, 13 de septiembre de 2021.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-C, 13 de septiembre de 2021.
- PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-D, 13 de septiembre de 2021.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, José Ángel, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 10 de diciembre de



2019.

PRUDENCIO GONZÁLEZ, Carmen Julia, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 1 de octubre de 2020.

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 11 de febrero de 2020.

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de septiembre de 2020.

PUENTE DE LA MORA, Ximena, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 77 Bis 38 de la Ley General de Salud, en materia de respeto y seguridad para el personal médico*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de septiembre de 2020.

ROMÁN ÁVILA, María Guadalupe, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 4 de noviembre de 2021.

ROMERO LEÓN, Gloria, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 20 de abril de 2021.

ROSETE SÁNCHEZ, María de Jesús, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley General de Víctimas y del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de desaparición de personas*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información

- Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de marzo de 2020.
- TORRES DÍAZ, Elba Lorena, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 7 de abril de 2020.
- VÁZQUEZ MOTA, Josefina Eugenia, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 121 bis de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 3 de diciembre de 2019.
- VILLARREAL GARCÍA, Ricardo, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 121 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 11 de febrero de 2020.
- VILLAVICENCIO AYALA, Silvia Lorena, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 21 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 1 de septiembre de 2020.
- , *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 21 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de mayo de 2019.

**Q**uórum **139**  
**Legislativo**

## ANÁLISIS DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA DESDE EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

### ANALYSIS OF THE SOWING LIFE PROGRAM FROM THE PUBLIC POLICY APPROACH

Arely Celeste FONSECA SÁNCHEZ<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, establece como ejes fundamentales de la política social el bienestar y el desarrollo sostenible, aquí se inserta el Programa Sembrando Vida, cuyos objetivos son combatir la pobreza rural y la degradación ambiental. Mediante una metodología analítica y comparativa se expone la política social agrícola en México desde los años noventa a la fecha, mostrando que el problema público continúa asociado a la falta de productividad. Siguiendo recomendaciones de evaluación en política pública, se destaca la operación del personal técnico que debe contribuir con organización comunitaria y reconstrucción del tejido social mediante las Comunidades de Aprendizaje Campesino, estructuras que impactan la dinámica comunitaria indígena y el derecho a la libre determinación.

**PALABRAS CLAVE:** política pública, Comunidades de Aprendizaje Campesino, organización comunitaria, tejido social, pueblos y comunidades indígenas.

**ABSTRACT:** *The National Development Plan 2019-2024 establishes well-being and sustainable development as fundamental axes of social policy, here the Sembrando Vida program is inserted, whose objectives are to combat rural poverty and environmental degradation. Through an analytical and comparative methodology, the agricultural social policy in Mexico from the 1990s to date is exposed, showing that the public problem continues to be associated with the lack of productivity. Following evaluation recommendations in public policy, the operation of the technical personnel that contributes to community organization and reconstruction of the social fabric through Peasant Learning Communities, structures that impact indigenous community dynamics and the right to self-determination.*

**KEYWORDS:** *public policy, Farmer Learning Communities, community organization, social fabric, indigenous peoples and communities.*

---

<sup>1</sup> Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Derecho Constitucional y Administrativo.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Descripción y alcance del Programa Sembrando Vida*. III. *Sujetos destinatarios y su impacto en la organización comunitaria indígena*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el apartado A del artículo 26 constitucional, el Estado mexicano deberá contar con un *sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación*. El instrumento de política pública en el que se plasman estos principios es el Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 plantea como ejes fundamentales de la política social el bienestar y el desarrollo sostenible; en estos rubros se establece el Programa Sembrando Vida (PSV), cuyos objetivos principales son combatir la pobreza rural y la degradación ambiental, importantes retos para el Estado mexicano.

Estos problemas están relacionados con agendas globales bajo la perspectiva del desarrollo sostenible como lo establece la Agenda 2030,<sup>2</sup> en el objetivo 1: *Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*; el objetivo 2: *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*; y el objetivo 8: *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*. Bajo dichos objetivos, el PSV plantea diversas metas y submetas alineadas, como se establece en el *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2021*.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015, [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf).

<sup>3</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio

Se expondrá un análisis comparativo de la política agrícola y social en virtud de un reporte de la Auditoría Superior de la Federación, el Diagnóstico del Programa Presupuestario Sembrando Vida 2020 y sus Reglas de Operación desde 2019 hasta 2022, en los que se identifica como problema público coincidente, el factor de productividad del campo. Lo anterior, considerando que este es uno de los programas presupuestarios más importantes en términos financieros de la administración actual, como sostienen algunos estudios *es equiparable a los dos grandes programas que han marcado la historia de la política de subsidios de los últimos 25 años, Prospera/Oportunidades y Proagro/Procampo.*<sup>4</sup>

El estudio muestra los resultados que el Gobierno de México ha reportado en el PSV desde los periodos 2018-2019 (primer informe de gobierno), 2019-2020 (segundo informe de gobierno), 2020-2021 (tercer informe de gobierno) y 2021-2022 (cuarto informe de gobierno), destacando datos referentes a las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC).

En esta investigación se estima relevante conocer el diseño y la operación de este programa desde una perspectiva de análisis de política pública, con un enfoque intercultural a partir de la población objetivo y del personal operativo. Pues atendiendo a los criterios de priorización establecidos en el numeral 3 del apartado 3.3 de las reglas de operación del PSV, *atenderá a las y los sujetos agrarios en localidades rurales, priorizando aquellos con población indígena y afroamericana en rezago social, para lograr una mejoría de ingresos mediante el establecimiento de sistemas agroforestales en sus parcelas.*<sup>5</sup>

Como referente en la justificación de este estudio, se toma la recomendación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizada en el estudio de Evaluación de diseño con trabajo de campo del PSV 2019-2020, que aprecia oportuno *analizar la incidencia de incentivar la formación de procesos asociativos en las comunidades desde el gobierno, y valorar cómo se han desarrollado estos procesos organizativos al interior de las*

---

fiscal 2022, publicadas el 31 de diciembre de 2021.

4 DELALANDE, Laurie, *Riesgos de corrupción en los programas sociales. Caso del programa Sembrando Vida*, Ethos Innovación en Políticas Públicas, México, 2020, p. 25, [https://www.ethos.org.mx/inclusion/publicaciones/riesgos\\_de\\_corrupcion\\_en\\_los\\_programas\\_sociales](https://www.ethos.org.mx/inclusion/publicaciones/riesgos_de_corrupcion_en_los_programas_sociales).

5 ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 185.

*propias comunidades para orientar este tema con mayor precisión en la implementación del programa.*<sup>6</sup> Lo anterior, bajo el análisis del derecho a la libre determinación de pueblos y comunidades indígenas, previsto en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.

El PSV propone la coordinación mediante las CAC, *que son grupos de aproximadamente 25 campesinas y campesinos que constituyen el corazón del programa,*<sup>7</sup> *formando de facto una organización paralela a la asamblea comunal o ejidal, principal autoridad en los territorios,*<sup>8</sup> u otras formas de organización interna en las comunidades indígenas, figura que plantea contribuir a fortalecer el tejido social; sin embargo, se exponen evidencias de las inconformidades que ha generado esta figura en el campo.

Las reglas de operación sostienen que las CAC son el sujeto colectivo del programa, con ellas se busca recuperar el conocimiento tradicional a través del intercambio de experiencias y saberes entre los sujetos de derecho y los técnicos, para aportar conocimientos que mejoren los cultivos, garanticen el autoconsumo y propicien la organización y cooperación de las comunidades.

La determinación de considerar sujeto colectivo de derechos y beneficiario de los recursos, asignados por el Comité Técnico a las CAC, atenta contra elementos fundamentales en el seno de las comunidades indígenas relativos a luchas ancestrales por la autonomía y libre determinación para conservar sus propias instituciones, toda vez que esta figura planteada en adición a los esquemas organizativos originarios, podría generar impactos en el tejido social de las comunidades.

Al respecto y en concordancia con una observación del CONEVAL al programa en el periodo 2019-2020, como uno de los puntos que se aborda en este estudio, se aprecia relevante analizar los conceptos de organización comunitaria y regeneración del tejido social para brindar

<sup>6</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*, México, CONEVAL, 2020, p. 54.

<sup>7</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *2o. informe de gobierno 2019-2020*, México, 1 de septiembre de 2020, p. 198, <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Segundo-Informe-2019-2020.pdf>.

<sup>8</sup> DE ITA, Ana, "Sembrando envidia", en *Comunidad y autonomía frente a Sembrando Vida*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México, 2021, p. 20, <https://www.ceccam.org/sites/default/files/comunidad%20y%20autonomia.pdf>.

*mayor claridad a los sujetos de derecho con respecto a estos conceptos.*<sup>9</sup>

Retomando planteamientos del especialista Mauricio Cejudo, se presenta un análisis de la política social en México en la que *el enfoque analítico no es el presupuestario (visto como gasto social)*.<sup>10</sup> La propuesta es estudiar la forma en que conecta el diseño de la intervención estatal con el problema público a resolver y su impacto en otros problemas públicos en el seno de pueblos y comunidades indígenas.

Sin ser el enfoque principal, se hace referencia al aspecto económico del programa, ya que desde el análisis de políticas públicas ha sido ampliamente estudiado el combate a la pobreza mediante *transferencias directas de recursos*.<sup>11</sup> Estas representan una de las estrategias centrales del actual gobierno para eliminar la corrupción en los programas de subsidio, pues permiten eludir el contacto entre el beneficiario y el funcionario evitando *dar lugar a actividades de proselitismo, propaganda electoral o extorsiones vía la retención de comisiones y evita la movilización de intermediarios en la manipulación de los recursos*.<sup>12</sup>

En el caso del PSV, acorde con las reglas de operación, existen apoyos económicos ordinarios y en especie. Los apoyos ordinarios se integran de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.), de los cuales, \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.) se destinan a una institución financiera como ahorro de los sujetos de derecho, no obstante, dada la cobertura limitada de sucursales bancarias, existe evidencia de que *en los territorios más aislados, los técnicos se hicieron cargo de la distribución de tarjetas en las distintas localidades, acompañados, en algunas ocasiones por personal de la institución bancaria*.<sup>13</sup> Por esto, organizaciones dedicadas al estudio y combate a la corrupción, realizan recomendaciones para garantizar que el proceso de distribución de

9 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos del programa sembrando vida*, Dirección de Información y Comunicación Social, Comunicado núm. 11, México, 12 de julio de 2020, p. 6, [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO\\_11\\_PROGRAMA\\_SEMBRANDO\\_VIDA.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_11_PROGRAMA_SEMBRANDO_VIDA.pdf).

10 CEJUDO, Guillermo M. y MICHEL, Cynthia, “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 63, septiembre-diciembre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2015, pp. 33-64, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721002>.

11 ABRAMO, Laís et al., *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Libros de la CEPAL, núm. 155 (LC/PUB.2019/5-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, p. 45.

12 DELALANDE, Laurie, *op. cit.*, p. 27.

13 *Ibidem*, p. 44.



tarjetas sea realizado directamente, para evitar que el programa se asocie con algún personaje o movimiento político.

## II. DESCRIPCIÓN Y ALCANCE DEL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

En un breve antecedente de la política social en México, es importante recordar que a partir de la década de los noventa esta *se transformó en una política orientada a atender las necesidades específicas de un grupo social determinado en lugar de dar apoyos generalizados a toda la población*.<sup>14</sup>

Como sostienen Mauricio Cejudo y Cynthia L. Michel, retomando a Levy de Santiago, en su momento, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992 significó la creación de una estructura organizacional y administrativa específica para el desarrollo de la política social, así como la instauración de un mayor número de programas sociales, cada uno orientado a solucionar un atributo distinto de la pobreza. Así, la política social dejó de estar conformada por pocos programas sociales que brindaban apoyos universales, iguales en forma y cantidad para toda la población, y se transformó en una política más compleja, *conformada por muchos componentes o programas, cada uno con propósitos y poblaciones objetivo distintos*.<sup>15</sup>

En el diseño de las políticas públicas, es responsabilidad del Estado identificar y definir el problema público, así como detallar los factores causales del problema, con el fin de establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción que marcarán el rumbo. Retomando ideas centrales del Dr. Mauricio Merino, este enfoque permite ordenar la toma de decisiones públicas, las cuales deben partir de la definición del problema, para ello, debe acudir a lo que él llama, la *huella de dolor*, es decir, las causas del dolor de las personas y con ello, modificar los cursos de acción del Estado, pues las políticas públicas son implementadas *para solucionar un inmenso abanico de problemas públicos que no están determinados de manera objetiva, sino que son producto de un complejo proceso discursivo y constructivo que justifica la participación gubernamental en determinado sentido*.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> CEJUDO, Guillermo M. y MICHEL, Cynthia, *op. cit.*, p. 38.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 38 y 39.

<sup>16</sup> SALAZAR REBOLLEDO, Grisel y MERINO, Mauricio, "Políticas públicas. Ensayo sobre la

La coherencia de la política está dada en la medida en la que la definición y la argumentación centrales de la política puedan, en lo posible, mantenerse intactas, puesto que estos dos elementos cimentan el “núcleo duro” de la política, retomando la metáfora que plantea Giandomenico Majone inspirado en Imre Lakatos. El “núcleo duro” es esa parte rígida –pero no inmutable– que le otorga estabilidad y continuidad a la política. Abrazar el núcleo duro implica que la política se atenga a sus convicciones iniciales sobre la definición del problema, y constituye la única garantía de que la política, inserta como está en un contexto volátil y revuelto, no se desvíe de sus fines originales.<sup>17</sup>

Herbert Blumer menciona que una situación se construye como problema público en los términos en que es definida y concebida en la sociedad, en ese sentido, propone la existencia de cinco etapas:

1. La emergencia del problema;
2. Legitimación del problema;
3. Movilización de la acción con respecto al problema;
4. Formulación de un plan oficial de acción; e
5. Implementación de este plan.<sup>18</sup>

Conforme a la evaluación 1785 de la política pública del Programa PROAGRO Productivo elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, el Estado mexicano estableció el problema público del sector agrícola y social de 1989 a 2018 bajo el planteamiento de la disminución de la producción, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y la pobreza, lo que se sustenta con los siguientes instrumentos de política pública:

En 1989, el país presentaba un alto rezago rural debido a su estructura productiva heterogénea, existía un excedente de

---

intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, vol. LIV, núm. 2, abril-junio, 2014, p. 192.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> LORENC VALCARCE, Federico, “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”, *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, Italia, 2005, s. p., <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18153295010>.

fuerza de trabajo y un notable incremento en la importación de productos agrícolas. Por lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, se resaltó la importancia de la modernización del campo, a fin de fomentar la *competitividad del sector agrícola*. Asimismo, se establecieron las dos principales vertientes para el desarrollo de la agricultura: 1) *aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos*; y 2) *promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores*.

Ante esta problemática, a finales de 1993, se definió la implementación de PROCAMPO para fomentar la participación pública y privada en el sector agrícola, y *elevar el nivel de vida de las familias agricultoras por medio de la asignación de apoyos directos a los productores agrícolas*.

En el PND del periodo 1994-2000, el Gobierno Federal identificó la *baja productividad* del sector agrícola, falta de competitividad y rentabilidad, y la pobreza rural como el fenómeno problemático de la agricultura en el país. Asimismo, señaló los factores causales siguientes: falta de inversión, descapitalización de las unidades productivas, incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la tierra, falta de diversidad en los cultivos, migración interna, bajos ingresos y el limitado acceso al crédito.<sup>19</sup> (Énfasis añadido)

La evaluación refiere que, en la exposición de motivos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada el 7 de diciembre de 2001, se indicó que existía *poca capacidad productiva en el sector agropecuario y que subsistía una gran proporción de la población rural en condición de pobreza*,<sup>20</sup> asimismo incluyó como causales del problema, la heterogeneidad productiva, la polarización social, y el crecimiento inferior del sector.

La Auditoría Superior de la Federación continúa refiriendo los instrumentos de política pública emitidos en los siguientes periodos gubernamentales, destacando la definición del problema en cada periodo:

<sup>19</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Evaluación núm. 1785, Política Pública de "Proagro Productivo"*, Cámara de Diputados, pp. 40 y 41, [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_1785\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_1785_a.pdf).

<sup>20</sup> *Idem*.

En los documentos programáticos de mediano plazo correspondientes al sexenio 2001-2006, se diagnosticó que la problemática del sector agrícola se refería a la *baja productividad y competitividad del sector* [...].

Asimismo, para el periodo 2007-2012, se diagnosticó que *la problemática de la agricultura se refería a la baja productividad, competitividad y eficiencia del sector agrícola, y la marginación y migración en poblaciones dedicadas a actividades primarias*. Además, se identificó que la agricultura de autoconsumo y de temporal, la falta de infraestructura hidroagrícola, el limitado acceso a mercados internacionales y el *rezago en la investigación, transferencia de tecnología e innovación y los bajos ingresos de los productores agrícolas* fueron los factores causales del problema del sector.

En el PND 2013-2018, se identificó que la problemática de la agricultura se refiere a la *disminución de la productividad, rentabilidad y competitividad del sector agrícola, bajos ingresos de los productores y problemas de sustentabilidad*.<sup>21</sup> (Énfasis añadido)

Los programas sexenales diseñados como parte de la política agrícola, PROAGRO Productivo y su antecedente PROCAMPO, establecieron el problema en función de la baja productividad del sector, con la consecuencia de bajos ingresos para los productores y, por tanto, un bajo nivel de vida. Por ello, PROCAMPO (1994-2013) otorgaba apoyos directos a los productores agrícolas para incrementar su ingreso, para 2014 se transformó en PROAGRO Productivo, dando apoyos para la productividad. En su momento el CONEVAL observó que no especificaba qué se entendería por productividad, pero acorde con el programa sectorial 2013-2018, esta se mediría con el ingreso per cápita, por tanto, el concepto de productividad en el sector sería en función del ingreso promedio de las personas ocupadas en el campo.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*,<sup>22</sup> el gobierno de México ha planteado dentro del eje de política social, para construir un país con bienestar y desarrollo sostenible, el PSV, *dirigido a las*

---

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, 12 de julio de 2019.

y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral,<sup>23</sup> con cobertura en los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

En el *Diagnóstico del programa presupuestario Sembrando Vida, programa de comunidades sustentables 2020* de la Secretaría de Bienestar, se expone como definición del problema que enfrentan los campesinos en sus condiciones actuales *cuatro factores principales: Conocimientos técnicos insuficientes para la producción agrícola, pocas asociaciones u organizaciones que promuevan la producción agrícola y el desarrollo de las comunidades, insumos insuficientes o inadecuados y escasos recursos monetarios para invertir en la producción agrícola.*<sup>24</sup>

Conforme a la metodología de marco lógico, el problema central que busca atender este programa es que *las y los sujetos agrarios en municipios con rezago social cuentan con recursos insuficientes para hacer productiva la tierra.*<sup>25</sup>

Para combatir esta problemática, en sus Reglas de Operación para el ejercicio 2022 se establece lo siguiente:

La contribución del programa al PND se centra en apoyar a las/los sujetos agrarios a través de la generación de empleo para establecer sistemas productivos agroforestales, se fomentará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón ciento diecinueve mil doscientos veintisiete con cinco décimos de hectáreas en el país, estas metas se alcanzarán a través del estímulo a la regeneración del tejido social retomando las formas de organización comunitaria, fomentando la cultura del ahorro, promoviendo la sustentabilidad y rescatando los valores éticos y morales en el vivir de la población rural, sin alterar los usos y costumbres locales.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> SECRETARÍA DE BIENESTAR, *Diagnóstico del Programa presupuestario Sembrando Vida, programa de comunidades sustentables 2020*, México, 2020, p. 12, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/578551/Diagnostico\\_Programa\\_Sembrando\\_Vida\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/578551/Diagnostico_Programa_Sembrando_Vida_2020.pdf).

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 186.

Su operación planteada desde el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 es mediante el otorgamiento de apoyo económico a sujetos agrarios mayores de edad, que habiten en localidades rurales, tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Los beneficiarios reciben un apoyo mensual de 5 mil pesos, así como apoyos en especie para la producción agroforestal, tales como plantas, insumos, herramientas y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales,<sup>27</sup> compartiendo conocimientos y experiencias en las CAC.

Como puede observarse, el problema asociado a la productividad, señalado desde los programas PROCAMPO/PROAGRO, se encuentra presente también en el diseño del PSV, a pesar de que en las Reglas de Operación desde 2019 hasta 2022 se señala la imperiosa necesidad de transformar las políticas sociales asistenciales hacia políticas que generen bienestar y cambios en las condiciones estructurales de la población, como se aprecia en el párrafo tercero de los considerandos:

[...] pasar de los programas sociales concebidos como paliativos para la pobreza a una política de bienestar, con horizonte de mediano y largo plazo, para la que el Estado requiere de las instituciones, instrumentos y recursos, para abrir oportunidades de trabajo y bienestar a la población, tanto en el medio rural como en el urbano. Dejar atrás la política social concebida como asistencia para los pobres, pasar a una política en la que el bienestar sea el objetivo; de tal manera que los recursos y programas del Estado se conviertan en los instrumentos que contribuyan a generar condiciones estructurales distintas.<sup>28</sup>

A partir de la definición del problema público y las causas directas planteadas en la política pública del sector desde la década de los noventa a la fecha, se ha asociado con la productividad y la falta de recursos, por tanto, se observan importantes coincidencias en el PSV y la política pública implementada con anterioridad; sin embargo, este

---

<sup>27</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 183.

programa añade un elemento con el propósito de regenerar el tejido social, mediante las CAC, como se analizará a continuación.

Las reglas de operación 2020, 2021 y 2022 del PSV en alineación al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, plantean como estrategias prioritarias:

1. Instrumentar acompañamiento técnico agrícola con enfoque intercultural, apoyos económicos y en especie para que campesinas y campesinos puedan hacer productiva la tierra, lograr la autosuficiencia alimentaria y agroforestal, en coordinación con las instituciones públicas competentes.
2. Otorgar acompañamiento técnico social para promover la reconstrucción del tejido social en las localidades rurales.
3. Proporcionar asistencia técnica y mecanismos financieros con pertinencia cultural a campesinas y campesinos para promover su inclusión productiva y financiera.

Si bien, la entrega de apoyos económicos ha sido una política constante desde los años noventa, en este programa se incorpora el acompañamiento técnico social y productivo. En la búsqueda de mayores elementos para comprender el significado y las acciones que corresponden al *acompañamiento técnico agrícola*,<sup>29</sup> el *acompañamiento técnico social*,<sup>30</sup> la *asistencia técnica*<sup>31</sup> o a lo que se refiere el programa cuando menciona *mecanismos financieros con pertinencia cultural*,<sup>32</sup> las reglas de operación, señalan en el apartado 3.6.3 que:

[...] el acompañamiento social para la organización comunitaria y el acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las/ los sujetos de derecho y la implementación de los sistemas agroforestales, será realizado por las/los Técnicos(as) Sociales y Productivos(as), mediante el diálogo de saberes basado en el intercambio de conocimientos y experiencias; aprendiendo de la sabiduría de la gente que han convivido con la naturaleza,

---

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*

especialmente con su territorio específico, por muchas generaciones; y propiciando el diálogo intergeneracional.<sup>33</sup>

El Programa indica que, para llevar a cabo las estrategias referidas, se efectuarán las siguientes acciones puntuales:

- Contratar y capacitar a técnicos agrícolas en temas de milpa intercalada entre árboles frutales, sistemas agroforestales, agricultura sustentable, biofábricas y viveros.
- Proporcionar asistencia y acompañamiento técnico a campesinas y campesinos con pertinencia cultural en temas de milpa intercalada entre árboles frutales, sistemas agroforestales, agricultura sustentable, biofábricas y viveros.
- Proporcionar apoyos económicos a campesinas y campesinos, con pertinencia cultural para que puedan hacer productiva la tierra.
- Apoyar la instalación de viveros comunitarios para la producción de plantas.
- Apoyar la instalación de biofábricas que produzcan insumos para los viveros comunitarios y las parcelas de las campesinas y campesinos.
- Contratar y capacitar a Técnicos Sociales en temas de ahorro, construcción de ciudadanía, desarrollo comunitario, igualdad de género, salud comunitaria, derechos humanos, no discriminación y demás temas que aporten a la reconstrucción del tejido social en localidades rurales.
- Proporcionar asistencia y acompañamiento técnico social a campesinas y campesinos con pertinencia cultural en temas de ahorro, construcción de ciudadanía, desarrollo comunitario, igualdad de género, salud comunitaria, derechos humanos, no discriminación y demás temas que aporten a la reconstrucción del tejido social en localidades rurales.
- Contratar y capacitar a Técnicos en temas de agroindustria, economía social y solidaria, encadenamientos productivos, canales de comercialización, incubación empresarial,

---

33 *Ibidem*, p. 195.



organizaciones asociativas productivas y demás temas que promuevan la inclusión productiva de campesinas y campesinos.

- Proporcionar asistencia y acompañamiento técnico a campesinas y campesinos en temas de agroindustria, economía social y solidaria, encadenamientos productivos, canales de comercialización, incubación empresarial, organizaciones asociativas productivas y demás temas que promuevan la inclusión productiva de campesinos.
- Promover la constitución de un mecanismo de ahorro que apoye la inclusión productiva y financiera de los campesinos.<sup>34</sup>

Para el ejercicio fiscal 2022 acorde con el punto 4.2 de las reglas de operación del programa, se plantea la meta de contar con el siguiente personal operativo:

1 - 2 Coordinadores(as) Regionales. - 29 Coordinadores(as) Territoriales. - 15 Especialistas Productivos y Sociales. - Hasta 451 Facilitadores(as) Comunitarios. - Hasta 2,255 Técnicos(as) Sociales. - Hasta 2,255 Técnicos(as) Productivos. Asimismo, el Programa contará con el apoyo de hasta 54,120 Becarios(as) del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, quienes colaborarán en las actividades propias del Programa apoyando al personal operativo.<sup>35</sup>

De acuerdo con el anexo 9 de las reglas de operación, el perfil de los técnicos sociales debe ser de técnicos profesionales, superior universitario o profesionales a nivel licenciatura en carreras como: Antropología, Sociología, Trabajo Social, Desarrollo Rural, Economía, Administración, Pedagogía, Desarrollo Sustentable, Educación, Nutrición, Psicología y carreras afines; o en su caso tener conocimientos y experiencia en aspectos de organización social de productores, cooperativismo, acompañamiento socioeconómico a grupos rurales, y otros afines a los objetivos del Programa, adquiridos mediante experiencia laboral comprobable y con estudios de educación básica y bachillerato.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 200.

Se les pide experiencia comprobable de mínimo dos años en el medio rural, haciendo trabajos relacionados con la organización comunitaria, tales como organización, supervisión, asesoría, capacitación, dictamen y seguimiento de procesos de organización comunitaria y otros afines a los objetivos del programa.

En el caso del perfil del personal técnico productivo, su formación debe ser de técnico profesional, técnico superior universitario o profesional a nivel licenciatura, en carreras tales como: Agronomía, Desarrollo Rural, Desarrollo Forestal, Agrobiotecnología, Biología, Ingeniería Ambiental, Zootecnista, Ecología y carreras afines. También se aceptará a quienes tengan conocimientos, agrícolas y de agroforestería, adquiridos mediante experiencia laboral comprobable, que cuenten con estudios de educación básica y bachillerato y una experiencia comprobable mínimo de dos años en el medio rural, haciendo trabajos relacionados con el desarrollo productivo, tales como supervisión, asesoría, capacitación, dictamen y seguimiento de procesos de desarrollo agrícola, agroforestal u otros afines.

La contratación del personal referido es un elemento central del programa, por lo que esta actividad se incluye en la matriz de indicadores de resultados como A2 C3 y A3 C3 respectivamente, *el indicador mide la cantidad de personal técnico que cumple con al menos 80% del Plan de Trabajo con las/los sujetos de derecho; en proporción al total de técnicos(as) que forman parte del programa*<sup>36</sup> reportando un alto porcentaje de alcance en los años 2021 con 98% y a junio de 2022 con un 97.37% de la meta.

En cuanto a la población objetivo del programa, se considera a los *sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.*

Para evitar confusiones con el término sujeto agrario, comúnmente entendido desde una perspectiva eminentemente agraria, las reglas de operación establecen en el glosario, que esta categoría corresponde a *ejidatarios(as), comuneros(as), posesionarios(as), pequeños(as) propietarios(as), avocindados(as), jornaleros(as) agrícolas, colonos,*

<sup>36</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 3. C3. *Acompañamiento social y técnico para la implementación del programa*, Transparencia Presupuestaria (7 de septiembre de 2022), Ficha de Programa, hacienda.gob.mx.

*poseedores(as) de terrenos baldíos o nacionales y/o campesinos(as)*,<sup>37</sup> que se podría considerar un criterio amplio e incluyente acorde a los sujetos que trabajan en el campo.

El programa establece criterios de priorización para las y los sujetos agrarios de los municipios con rezago social, jóvenes hombres o mujeres de 18 a 29 años y personas integrantes de pueblos indígenas o afromexicanos. Por ello, en el siguiente apartado de esta investigación, se ha considerado la necesidad de abordar el estudio del programa con perspectiva intercultural y conocer el impacto en la vida comunitaria indígena.

Al respecto, el CONEVAL ha señalado como un *acierto del Programa Sembrando Vida el buscar potenciar la generación de diálogos para el aprendizaje y encuentros intergeneracionales, mediante la creación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino*,<sup>38</sup> que son el sujeto colectivo del programa, sobre las que se compartirán algunas experiencias documentadas.

Se aprecia importante referir estudios que organizaciones expertas en combate a la corrupción han realizado en torno al PSV, vinculadas con la organización comunitaria y colectiva, al respecto Ethos, Inovación en Políticas Públicas, ha señalado que:

[...] no están claras las responsabilidades del productor más allá del cumplimiento de los planes de trabajo mensuales y su participación en los CAC. Por ejemplo, no se estipula cuáles serían las consecuencias de que los árboles de un sistema agroforestal determinado no crezcan; eso es, la transferencia no parece estar vinculada al éxito productivo y comercial del sistema de producción agroforestal. De validarse esta hipótesis, cabe preguntarnos: ¿Qué elementos de política pública justifican, en este contexto, la transferencia de \$5,000 pesos mensuales a los sembradores? En resumen, lo más preocupante del diseño del programa es que su éxito no parece estar relacionado, por lo menos en la documentación revisada, con una generación de mayor riqueza a nivel local.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 213.

<sup>38</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos... cit.*, p. 1.

<sup>39</sup> DELALANDE, Laurie, *op. cit.*, p. 16.

Bajo este análisis, la organización señala que pareciera que *el programa no cuenta con un modelo de intervención claro y de largo plazo, y su diseño técnico es deficiente.*<sup>40</sup>

Se ha mencionado que su implementación contempla aspectos generales que podrían no corresponder *a la gran heterogeneidad de condiciones agroecológicas, sociales y comerciales de las comunidades,*<sup>41</sup> por lo que se identifican riesgos en su factibilidad operativa. Por tanto, en la conclusión de Ethos se pone en duda la posibilidad de éxito del programa, sin mostrar claridad en la capitalización de las transferencias realizadas, para generar, como señalan las reglas de operación, un verdadero cambio en las condiciones estructurales y no quedar únicamente como un programa más de transferencia de recursos.

El Programa Sembrando Vida ha sido evaluado por el CONEVAL en el periodo 2019-2020,<sup>42</sup> y por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quienes también detectaron carencias en el diseño, el contenido y la implementación del programa, que según el Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019, *ponen en riesgo el objetivo de lograr que los sujetos agrarios en localidades rurales con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra.*<sup>43</sup>

En este sentido, el CONEVAL establece que *es necesario precisar el objetivo del Programa Sembrando Vida, para no suponer que el apoyo económico será permanente, sino identificar que el tema de la mejora en el ingreso debe ser un resultado de la intervención.*<sup>44</sup>

Cabe destacar que el Gobierno de México, ha propuesto al Programa Sembrando Vida como prioritario en el Plan de Desarrollo Integral (PDI); que es una iniciativa que *involucra a 20 agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas que operan en América Latina y el Caribe y busca ubicar a las personas migrantes y sus derechos humanos en el centro con un enfoque de seguridad humana,*<sup>45</sup> junto con la CEPAL y

---

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos... cit.*, p. 1.

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Evaluación de diseño... cit.*, p. 30.

<sup>45</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Entrega oficial del Plan de Desarrollo Integral a El*

los países centroamericanos Honduras, Guatemala y El Salvador; para contribuir a la *reducción de la pobreza incentivando la producción y el autoconsumo de alimentos, la comercialización de excedentes, generando empleo mediante el otorgamiento de apoyos técnicos y económicos*,<sup>46</sup> con el propósito de *atender las causas estructurales que origina la migración forzada*.<sup>47</sup>

La presencia internacional del programa destaca en los cuatro informes de gobierno del Ejecutivo Federal de 2018 a 2022, por lo que cabe referir su alcance en cada periodo. Los resultados mostrados resaltan el componente comunitario creado en el programa, así como su presencia en comunidades indígenas.

Del primer Informe de Gobierno 2018-2019, se desprende que las entidades con cobertura fueron: Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. A junio de 2019, se benefició a 69,256 mujeres y se atendió a 230 mil sembradoras y sembradores. En este periodo se realizó un diagnóstico participativo en 9,200 CAC, ubicadas en las ocho entidades federativas que conforman la primera etapa de aplicación del programa. Operó en las comunidades de 25 pueblos indígenas y contó con 13 coordinaciones territoriales con operación en 349 municipios.

En el marco del programa, el 20 de diciembre de 2018, las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de Bienestar firmaron el Convenio General de Colaboración para la realización de acciones encaminadas a la producción de plantas maderables y frutales. Se tuvo planeado para 2019 la producción de 552,541,410 plantas; de estas, 20,338,884 serían producidas por los gobiernos de Chiapas, Tabasco y Veracruz, a través de convenios de colaboración, 150,802,295 se generarían por 50 viveros comerciales, 100,042,349 por la SEDENA y 281,357,882 más de 50% de la meta, por 5,714

---

*Salvador, Guatemala, Honduras y México por parte de la CEPAL*, Gobierno de México, 17 de septiembre de 2021, <https://www.gob.mx/sre/prensa/entrega-oficial-del-plan-de-desarrollo-integral-a-el-salvador-guatemala-honduras-y-mexico-por-parte-de-la-cepal#:~:text=El%20Plan%20de%20Desarrollo%20Integral,que%20incluye%20el%20origen%2C%20tr%C3%A1nsito>.

**46 GOBIERNO DE MÉXICO, *Iniciativas de México para la instrumentación del Plan de Desarrollo Integral***, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485193/PDI.pdf>.

**47 ORTEGA, Ariadna, *Sembrando Vida, recorta la intención de migrar en El Salvador y Honduras***, Expansión, 12 de enero de 2022, <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/01/12/sembrando-vida-recorta-la-intencion-de-migrar-en-el-salvador-y-honduras>.

viveros comunitarios. Al 30 de junio contó con 2,714 viveros comunitarios que consideran una producción de 11,545,310 plantas, distribuidas de la siguiente forma: 148,800 en Campeche, 3,280,200 en Chiapas, 136,400 en Quintana Roo y Yucatán, 4,958,150 en Tabasco y 3,021,760 en Veracruz.<sup>48</sup>

Los datos anteriores son relevantes, considerando que los viveros comunitarios y las biofábricas son encabezadas por el personal técnico al que se ha hecho referencia. Además, el programa contempla la posibilidad de otorgar apoyos económicos adicionales y en especie para estas acciones.

Como se ha mencionado, la presencia internacional del programa se resalta en cada informe de gobierno. En junio de 2019 el presidente de México recibió en Chiapas, al mandatario de la República de *El Salvador*, *Nayib Bukele*, con quien puso en marcha el Programa *Sembrando Vida*,<sup>49</sup> anunciando el apoyo con 50 mil hectáreas de árboles frutales y maderables y crearía 20 mil empleos en ese país.<sup>50</sup>

En el segundo Informe de Gobierno de 2019-2020, se amplía la cobertura del programa, pasando de 8 a 20 entidades federativas: Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Se reporta desde el inicio del programa la entrega de apoyos económicos en al menos una ocasión a 414,337 sujetos de derecho. A la fecha del informe, el programa tenía 418,571 sujetos de derecho activos, reportando como beneficiarios atendidos (de septiembre de 2019 a junio de 2020) los siguientes: Campeche 19,868; Chiapas 81,879; Chihuahua 18,043; Colima 4,979; Durango 19,119; Guerrero 19,483; Hidalgo 9,179; Michoacán 10,003; Morelos 4,952; Nayarit 4,984; Oaxaca 29,642; Puebla 16,570; Quintana Roo 9,982; San Luis Potosí 17,559; Sinaloa 9,803; Tabasco 56,002; Tamaulipas 3,872; Tlaxcala 5,000; Veracruz 67,773 y Yucatán 9,879.

<sup>48</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *1er. Informe de Gobierno 2018-2019*, México, 1 de septiembre de 2019, p. 142, [https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe\\_Gobierno\\_de\\_Mexico.pdf](https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Informe_Gobierno_de_Mexico.pdf).

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>50</sup> *Idem*.

En cuanto a las acciones realizadas por los técnicos del programa y el componente comunitario se informó lo siguiente:

El 8 de agosto de 2019 se firmó un convenio con la Secretaría de Bienestar en el marco del Programa “Sembrando Vida”, con la finalidad de conjuntar esfuerzos y recursos para favorecer e impulsar actividades relacionadas con la reforestación con fines de agroforestería. De julio a octubre de 2019 se incidió en el desarrollo y bienestar de la población rural con condiciones de pobreza y marginación, mediante la entrega de 575,229 plantas de especies forestales. Para 2020, se tuvo como meta atender a 430 mil sujetos agrarios, para alcanzar la meta de un millón 75 mil hectáreas de sistemas agroforestales desde enero 2019 hasta el cierre de 2020. Adicionalmente, se otorgaron 65.7 millones de pesos como apoyo para que 179,026 beneficiarios pudieran transportar la planta de los viveros militares y comerciales a sus unidades de producción y 123 millones de pesos para la adquisición de semillas por parte de 170,603 sujetos de derecho. También se otorgaron 67 millones de pesos en apoyos económicos para la adquisición de herramientas para viveros comunitarios, en beneficio de 164,007 sujetos de derecho.

Apoyo en especie para la producción agroforestal. De septiembre de 2019 a junio de 2020, se establecieron 566,688 hectáreas con sistemas agroforestales en las unidades de producción de los sujetos de derecho, con una estrategia de producción de planta proveniente de diversas fuentes (viveros militares y comerciales 53%, viveros comunitarios 30% y aportación de los sujetos de derecho el restante 17%) con lo cual se tiene, en las unidades de producción de los territorios del ejercicio de 2019, un total de 114,014 537 plantas. Además, se otorgaron 19.7 millones de pesos en apoyos en especie para herramientas, materiales e insumos, así como para la instalación de viveros comunitarios y biofábricas.

Con respecto a los apoyos Acompañamiento Social y Técnico para la implementación del programa y Formación Permanente, el programa contó con una estructura de acompañamiento, seguimiento y monitoreo, integrado por un equipo técnico de 4,300 personas, la mitad productivos y la mitad sociales; bajo la

articulación de 430 facilitadores comunitarios, la supervisión de 29 coordinaciones territoriales y dos regionales.

*Los sembradores conforman 17,200 CAC.*<sup>51</sup> (Énfasis añadido)

Se aprecia que en este periodo la información relativa al acompañamiento social y técnico es más amplia, con 4,300 personas integradas en estas labores y específicamente se refiere el número de CAC que se conformaron, señalando también los avances en la instalación de viveros comunitarios y biofábricas. Sin embargo, en este informe no hay datos específicos de la presencia del programa en comunidades indígenas ni el desagregado de datos por género como en el caso anterior.

En cuanto a la presencia internacional del programa en el marco del Plan de Desarrollo Integral (PDI) con los países del norte de Centroamérica, se informa que:

Entre septiembre y noviembre de 2019, los cuatro países renovaron su compromiso con el PDI y se avanzó en la construcción de alianzas estratégicas para su ejecución: con Honduras y El Salvador se suscribieron contratos de donación de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, para el otorgamiento de 31 millones de dólares a cada uno, provenientes del Fondo México. El 15 de enero de 2020, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entregó en Guatemala la cuarta versión del PDI.<sup>52</sup>

En el tercer Informe de gobierno 2020-2021, de enero de 2019 a junio de 2021, el programa tuvo presencia en 20 estados: Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. A la fecha del informe se reportaron 418,265 sujetos de derecho activos, con cifras del padrón activo con corte al 30 de junio 2021 de la siguiente manera: Campeche 19,456; Chiapas 80,782; Chihuahua 19,541; Colima 4,771; Durango 19,366; Guerrero 19,252; Hidalgo 9,633; Michoacán 9,790;

<sup>51</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *2do. informe de gobierno 2019-2020... cit.*, p. 198.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 92.



Morelos 4,799; Nayarit 4,911; Oaxaca 29,085; Puebla 16,270; Quintana Roo 9,874; San Luis Potosí 19,271; Sinaloa 9,586; Tabasco 55,830; Tamaulipas 4,118; Tlaxcala 4,910; Veracruz 67,169; y Yucatán 9,851.

Las metas y resultados en la dimensión social, productiva y financiera fueron:

Para junio de 2021, la meta fue atender a 430 mil sujetos agrarios estableciendo un millón 75 mil hectáreas de sistemas agroforestales. De septiembre de 2020 a junio de 2021, se destinaron 18,801 millones de pesos al pago mensual, y 2,089 millones de pesos para el componente de ahorro, con una inversión de 20,890 millones de pesos.

Además, se cuenta con el apoyo económico adicional que destina recursos a las *Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) para la adquisición de algún sistema de captación, extracción y/o almacenamiento de agua o sistema de riego en sus viveros comunitarios.*

Adicionalmente, se otorgaron 152 millones de pesos para la adquisición de semillas y 76 millones de pesos para la adquisición de herramientas, en beneficio de 22,761 sujetos de derecho.

Apoyo en especie para la producción agroforestal. De enero de 2019 a junio de 2021, se establecieron 1, 045,663 hectáreas con sistemas agroforestales en las parcelas de los sujetos de derecho, con una estrategia de producción de planta proveniente de viveros comerciales, viveros forestales militares, viveros de gobiernos estatales y viveros comunitarios, teniendo como resultado 451,640,303 plantas establecidas en las unidades de producción y en proceso de desarrollo.

Se establecieron 1,045,663 hectáreas con sistemas agroforestales en las unidades de producción de las y los sembradores lo que representó 97.3% de la meta. De enero de 2019 a junio de 2021 se han establecido 451.6 millones de plantas en las unidades de producción de los sujetos de derecho.<sup>53</sup> (Énfasis añadido)

53 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *3er. informe de gobierno 2020-2021*, México, 1 de septiembre de 2021, pp. 218 y 219, <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb44.pdf>.

En este informe no se aportan datos específicos sobre el número de CAC conformadas ni se desagrega el componente de la presencia del programa en comunidades indígenas.

En cuanto a la presencia *Internacional de Sembrando Vida*, en este periodo se firmó la Carta de Intención que el secretario de Relaciones Exteriores mexicano y el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala suscribieron para ejecutar en ese país los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, programando su instrumentación antes de terminar el 2021. *En la implementación del proyecto Sembrando Vida en El Salvador y Honduras, a junio de 2021 se contabilizaron 5,620 personas que forman parte del proyecto en estos dos países.*<sup>54</sup>

En el cuarto Informe de gobierno del periodo 2021-2022, la presencia del programa aumentó a 21 estados: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Para el 30 de junio de 2022 se reportaron 447,296 sujetos de derecho activos integrados de la siguiente manera: Campeche 20,399; Chiapas 81,645; Chihuahua 19,886; Colima 4,855; Durango 19,339; Guerrero 33,272; Hidalgo 10,801; Michoacán 11,739; Morelos 5,718; Nayarit 4,927; Oaxaca 36,457; Puebla 16,063; Quintana Roo 9,901; San Luis Potosí 18,783; Sinaloa 9,683; Sonora 1,606; Tabasco 56,340; Tamaulipas 4,601; Tlaxcala 4,922; Veracruz 66,165 y Yucatán 10,239.

Las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2021, y tuvieron una modificación el 17 de junio de 2022; acorde con estas, como metas y resultados se reportan 4 categorías de apoyo: económico, adicional, en especie y técnico, con los siguientes resultados:

La meta del programa en 2022 fue atender a 453,000 sujetos agrarios, y establecer 1 millón 132 mil 500 hectáreas de sistemas agroforestales. De septiembre de 2021 a junio de 2022, se destinaron 22,207 millones de pesos; de estos, 19,986 millones de pesos fueron para los pagos mensuales a sujetos de derecho

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 107 y 108.

y 2,221 millones de pesos para el componente de ahorro. De septiembre de 2021 a junio de 2022, se otorgaron apoyos económicos adicionales por 117 millones de pesos, en beneficio de 4,263 sujetos de derecho para la adquisición de algún sistema de captación, extracción, almacenamiento de agua o sistema de riego en sus viveros comunitarios.

Adicionalmente, se otorgaron más de 1 millón de pesos para la adquisición de semillas en beneficio de 555 sujetos de derecho. También se destinaron 42 millones de pesos para la producción de bioinsumos en las biofábricas del Programa.

De febrero de 2019 a junio de 2022, se han alcanzado un total de 1,118,240 hectáreas establecidas y en proceso de establecimiento con sistemas agroforestales, con una estrategia de producción de planta proveniente de viveros comerciales, viveros forestales miliares, viveros de gobiernos estatales y viveros comunitarios.

De septiembre de 2021 a junio de 2022, se entregaron 46,210,700 plantas a 275,764 sujetos de derecho en 28 territorios, provenientes de viveros militares, comerciales y estatales y se establecieron en las unidades de producción 269.5 millones de plantas.

*En el acompañamiento social y técnico para la implementación del programa y formación permanente, se cuenta con una estructura de acompañamiento, seguimiento y monitoreo, integrado por un equipo técnico de 4,510 personas, entre productivos y sociales; bajo la articulación de 451 facilitadores comunitarios y la supervisión de 29 coordinaciones territoriales y dos coordinadores regionales.<sup>55</sup> (Énfasis añadido)*

Se reporta que conforme al padrón de sujetos de derecho activos se ha alcanzado 98% de la meta; al periodo, se encuentran en establecimiento 1,118,240 hectáreas con sistemas agroforestales que conforman las unidades de producción de los sujetos de derecho, llegando también al 98% de la meta y se han entregado 550,598,576 plantas.

Se observa en este último informe, que los datos referentes al componente humano social y técnico son más detallados, con 4,510

<sup>55</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *4to. informe de gobierno 2021-2022*, México, 1 de septiembre de 2022, p. 217, <https://portalhd.diputados.gob.mx/PortalWeb/PaginaPrincipal/InformesPaquetes/2021/Documento/66c0247f-fd3f-4b6c-8941-d1d6af6513e4.pdf>.

personas. Asimismo, de septiembre de 2021 a junio de 2022 se logró la integración y *operación de 18,616 Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) en los 28 territorios que opera el programa. Cada CAC tiene comités directivos y el 29.1% está dirigido por mujeres.*<sup>56</sup>

En cuanto a la presencia internacional del programa, en este periodo se muestra fortalecida su acción, pues se informa que, el 5 de mayo de 2022 se llevó a cabo el registro de los primeros aspirantes para el Programa Sembrando Vida en Guatemala; en El Salvador se anunció la renovación de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro para beneficiar en conjunto, a 20 mil productores y jóvenes en los 14 departamentos de ese país; en Honduras, los mandatarios reconocieron los excelentes resultados de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro al haber generado desarrollo social y empleo, así como la oportunidad de integrar a los beneficiarios a la fuerza productiva, *beneficiando a 10 mil personas por cada uno.*<sup>57</sup>

En el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, se informa que, al mes de junio de 2022, México *coordina por medio de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la implementación de 444 proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID),*<sup>58</sup> *destacando los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en países de Centroamérica.* A junio de 2022, 20 mil personas forman parte del proyecto en Honduras y El Salvador.

En el periodo reportado se ha firmado la Carta de intención para instrumentar el programa en Cuba y Belice, *planeando iniciar su instrumentación en el segundo semestre de 2022.*<sup>59</sup>

De la información obtenida directamente de los informes de gobierno se puede apreciar que el cumplimiento de las metas ha tenido importantes avances, por ello la valoración cualitativa de resultados en la plataforma de Transparencia Presupuestaria, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es *media alta.*<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Resultados Sembrando Vida*, TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA, Ficha de Programa, <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S287>.

Específicamente en cuanto a la información relativa a la integración, recursos destinados y resultados obtenidos en las CAC, consideradas el sujeto colectivo y eje central de la dimensión social del programa, no existe uniformidad en la información brindada, como tampoco mayores referentes de la presencia en comunidades indígenas; por ello, en el siguiente apartado de esta investigación se analizará esta estructura y sus implicaciones en la dinámica comunitaria indígena.

### III. SUJETOS DESTINATARIOS Y SU IMPACTO EN LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA INDÍGENA

Como se ha mencionado, el PSV está enfocado en mejorar las condiciones de vida de los sujetos agrarios, también referidos como sujetos de derecho, que son hombres y mujeres mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal y en virtud de cumplir con los criterios y requisitos de elegibilidad del programa, reciben los apoyos como determinan las reglas de operación vigentes.

La integración y determinación de quienes serán beneficiarios depende del personal técnico operativo; el cual fue descrito en el apartado anterior. Conforme al punto 4.5 de las Reglas de Operación del Programa, se define la integración y finalidades de las CAC de la siguiente manera:

Las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) constituyen el sujeto colectivo del Programa que se integra por un promedio de 25 sujetos/as de derecho para la generación de conocimiento a través del intercambio de experiencias y la formación.

Sus principales finalidades son: analizar las condiciones productivas y diseñar los sistemas agroforestales; promover y fortalecer la organización comunitaria, las finanzas sociales y la cultura del ahorro para regenerar el tejido social; impulsar la cooperación que contribuya a lograr la autosuficiencia alimentaria, contribuir a mejorar y diversificar los ingresos, así como la restauración del medio ambiente.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 201.

Las acciones a realizar por los técnicos sociales y productivos se indica deben ser con respeto al conocimiento ancestral de los sujetos agrarios, en muchos casos, pertenecientes a pueblos indígenas, sin embargo, aquí se muestra una contradicción, pues el diagnóstico del programa ha señalado como causas directas del problema la *falta de conocimientos técnicos para la producción agrícola*.<sup>62</sup>

El respeto al conocimiento y organización ancestral, desde una perspectiva intercultural, presenta retos ante el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, pues se señala que las y los técnicos(as) sociales *coordinarán las acciones que regeneren el tejido social y la solución de los problemas, detectados en las CAC*,<sup>63</sup> que finalmente son estructuras creadas por el Estado a partir de este programa frente las dinámicas comunitarias preexistentes.

En este contexto, retomando ideas centrales que el Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano ha expuesto, se observa el riesgo de que no tomar en cuenta a las autoridades agrarias, las formas de organización en el campo, los sistemas de cargos, las formas de trabajo colectivo y toma de decisiones; y, al no dirigirse a los núcleos agrarios campesinos, como dueños colectivos de la tierra, sino a los individuos, el programa no marcará ninguna diferencia por lo que podría generar nuevos conflictos.

Recordando los postulados sobre el diseño de políticas públicas aquí abordados, cabe hacer mención de una *huella de dolor o emergencia del problema* por la que pueblos y comunidades indígenas han luchado a lo largo de la historia, el reconocimiento y respeto de los derechos a la libre determinación y autonomía, plasmados en instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, que en los artículos 3 y 4 expresamente reconoce:

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo

<sup>62</sup> SECRETARÍA DE BIENESTAR, *op. cit.*, p. 13.

<sup>63</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 196.

económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.<sup>64</sup>

Al hacer referencia a pueblos indígenas debe tenerse presente la importante relación con la tierra, recursos naturales y el derecho a la libre determinación, como fundamento de su propia organización colectiva, como lo estipula la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en sus artículos III y XXI:

Artículo III. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo XXI. Derecho a la autonomía o al autogobierno

1. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 13 de septiembre de 2007, [https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf).

<sup>65</sup> ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 14 de junio de 2016, <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

El derecho a la libre determinación debe ser entendido como la base del diálogo para la construcción de una nueva relación entre los *pueblos y los Estados que puede dar lugar a arreglos específicos para que dichos pueblos puedan determinar su desarrollo económico, social y cultural*.<sup>66</sup> Con ello, se garantiza que las diversas formas de organización que históricamente y por tradición han regido en el seno de las comunidades indígenas continúen vigentes sin intrusiones externas.

A partir de estos derechos, las comunidades integrantes de pueblos indígenas preservan la organización que permite revitalizar sus tradiciones, compartir su sabiduría ancestral, preservar sus lenguas y diversas manifestaciones culturales, en suma, a partir del reconocimiento y pleno respeto de la libre determinación y la autonomía se garantiza la subsistencia misma de las comunidades indígenas.

Por ello, al establecerse figuras externas a la dinámica social comunitaria, como son las CAC; sobre las que expertos en política social sostienen que, *pueden ser el detonador de la organización entre los sujetos del derecho para el desarrollo de procesos de cooperación o asociación*,<sup>67</sup> se advierte que esto no resulta igualmente aplicable en las comunidades indígenas, que cuentan con sus propias estructuras de organización comunitaria.

Por lo antes señalado, se aprecia que en el diseño del PSV es imperativo considerar las figuras de asociación colectiva, que en ejercicio del derecho de libre determinación fungen como mecanismos alternativos de organización y transmisión de saberes desde el conocimiento ancestral de las comunidades indígenas, en un verdadero diálogo de saberes como dispone el programa. Lo anterior, toda vez que desde el Plan Nacional de Desarrollo se considera que *los técnicos del programa compartirán conocimientos y experiencias con los campesinos y aprenderán de la sabiduría de las personas que han convivido con la naturaleza y con el territorio*.<sup>68</sup>

Si bien, esta política pública puede generar procesos de desintegración comunitaria al enfrentarse a mecanismos propios

---

<sup>66</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*, Aprobado por misión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 14, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>.

<sup>67</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos... cit.*, p. 4.

<sup>68</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, *op. cit.*



de organización de pueblos indígenas, debe destacarse un acierto en cuanto a la conformación de los comités directivos de las CAC y de las demás organizaciones asociativas que se promuevan al interior del PSV, ya que *podrán integrarse preferentemente con 50% de mujeres, estableciendo un esquema de rotación, en el cual, cada integrante de los comités directivos deberá ser del sexo opuesto al de su antecesor en el cargo,*<sup>69</sup> propiciando acciones afirmativas para la inclusión de las mujeres en igualdad de derechos.

Las CAC se integran con una persona coordinadora, una secretaria (o) de actas, una administradora (o) o tesorera(o); y se sugiere deberán constituir comisiones de seguimiento a planes de trabajo, de biofábricas, de vivero, de ahorro, de sustentabilidad, de educación, de transparencia y honestidad.

Las CAC no se conciben solamente como una instancia donde los sujetos agrarios reciben y comparten conocimientos, *sino también se plantea sean una instancia de planeación, diseño de sistemas agroforestales y de organización del trabajo colectivo e individual, pues los viveros y biofábricas son de operación colectiva, que proveerán plantas e insumos para el establecimiento de los sistemas agroforestales.*<sup>70</sup>

Estas acciones son relevantes cuando efectivamente no existe organización comunitaria ni conocimientos técnicos del trabajo de campo, sin embargo, en el contexto de la población objetivo con identidad indígena, las instancias internacionales señalan que una *buena gobernanza territorial y organizaciones indígenas y tribales consolidadas constituyen una base sólida para todo lo demás, mientras que la revitalización cultural y la gestión del conocimiento tradicional abonan al capital social.*<sup>71</sup> Por tanto, el acompañamiento técnico no debe atentar contra las formas propias de organización comunitaria, sino fortalecerlas.

En atención a la recomendación emitida por CONEVAL, se considera relevante explicar los conceptos de organización comunitaria

---

<sup>69</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 201.

<sup>70</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, *La orientación agroecológica de los programas de producción para el bienestar y sembrando vida*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y para la Soberanía Alimentaria, mayo 2020, p. 7.

<sup>71</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA y FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, 2021, p. 114, <https://doi.org/10.4060/cb2953es>.

y regeneración del tejido social considerados en el PSV, pues *entre mayor claridad tengan los operadores y sujetos de derecho con respecto a estos conceptos, mejor podrán alinearse sus actividades con el logro de los objetivos que se propone alcanzar el PSV.*<sup>72</sup>

El concepto de organización comunitaria, que plantean las reglas de operación, es concebida como *el proceso colectivo, en el cual los sujetos/as de derecho que integran las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), de forma participativa y articulada, suman esfuerzos y recursos en busca de atender de manera conjunta necesidades y/o lograr objetivos para un fin común;*<sup>73</sup> en este concepto se deja fuera la organización comunitaria propia de las comunidades y sus propios actores, que no en todos los casos son sujetos de derecho ante el programa, por lo que pareciera que la única organización social bajo esquema comunitario reconocida por el Estado, será la que el programa determine.

Desde la perspectiva indígena, la comunidad es una de las categorías mayormente utilizadas por la antropología para referirse a la estructura social básica, suprafamiliar, de los pueblos indígenas. *La comunidad pasó a convertirse no sólo en la unidad espacial, social y cultural más adecuada para observar y conocer al indio sino, además, en la unidad capaz de definirlo,*<sup>74</sup> a partir de esta organización, como señala Ana de Ita, la realidad rural mexicana está dotada de procesos organizativos propios:

En el campo existen un sinnúmero de procesos organizativos autogestionarios, planes de vida comunitarios y regionales, comités para atender necesidades, asociaciones, colectivos, empresas campesinas. Actualmente los pueblos originarios y los campesinos luchan contra el despojo de sus territorios y demandan autonomía.<sup>75</sup>

---

72 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos... cit.*, p. 6.

73 ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 212.

74 MEXICO NACIÓN MULTICULTURAL, *Los Pueblos Indígenas de México, 100 preguntas, ¿Qué se entiende por comunidad indígena?*, México, UNAM, 2004, [https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/preguntatema.php?c\\_pre=2&tema=8#:~:text=Por%20este%20camino%2C%20la%20comunidad,EI%20subrayado%20es%20nuestro%5D](https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/preguntatema.php?c_pre=2&tema=8#:~:text=Por%20este%20camino%2C%20la%20comunidad,EI%20subrayado%20es%20nuestro%5D).

75 DE ITA, Ana, *op. cit.*, p. 22.

Por lo que respecta al objetivo de regeneración del tejido social, como rubro fundamental de la dimensión social del PSV; lo concibe como:

[...] el conjunto de vínculos sociales que permitan reconocer, fortalecer y reconstruir las relaciones interpersonales y comunitarias (de convivencia, confianza, armonía y afecto), que fortaleciendo el sentido de pertenencia y la identidad cultural (costumbres, creencias, principios y valores que unen a las personas), que contribuye a impulsar procesos organizativos a partir de acuerdos y decisiones al interior de la Comunidad de Aprendizaje Campesino. Regeneración del tejido social, parte de la conciencia solidaria y un espíritu de cooperación, capaz de unir a los individuos en un proyecto colectivo para el mejoramiento de la vida de las personas que integran la Comunidad de Aprendizaje Campesino.<sup>76</sup>

Si bien el concepto refiere la importancia de reconstruir relaciones comunitarias con pertenencia e identidad cultural, luego lo restringe al ámbito únicamente de las CAC, lo que implica también una posible vulneración a los derechos de organización e identidad colectiva de pueblos y comunidades indígenas.

Como se ha expresado, el *diagnóstico del programa Sembrando Vida*,<sup>77</sup> expone problemas de productividad ante la falta de recursos, falta de organización comunitaria y conocimientos necesarios para producir alimentos, de ahí que a partir de la formación de las CAC, se propone reconstruir el tejido social para capacitar en temas sociales y productivos a los sujetos de derecho. En la experiencia de Aldo González Rojas, de la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca (UNOSJO), *los objetivos del programa así redactados hacen parecer que los indígenas campesinos no saben y se les tiene que enseñar, no sólo agricultura, sino también a organizarse*,<sup>78</sup> estas voces muestran el descontento hacia la creación de formas externas de organización comunitaria.

<sup>76</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *op. cit.*, p. 213.

<sup>77</sup> SECRETARÍA DE BIENESTAR, *op. cit.*, p. 1.

<sup>78</sup> GONZÁLEZ ROJAS, Aldo, "El programa en la Sierra Juárez de Oaxaca" en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021, p. 108.

Para mayor comprensión de las definiciones aportadas y sus implicaciones, debe tenerse presente el enfoque de interculturalidad como sostiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

[...] consiste en reconocer la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad, que deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos. Este enfoque puede incluir al menos dos dimensiones: (i) distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas, y (ii) el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación.<sup>79</sup>

Como propone este enfoque, a partir del reconocimiento de la coexistencia de culturas, el respeto en la toma de decisiones sobre las propias prioridades de desarrollo y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, se podría vislumbrar un enfoque que respete plenamente los conocimientos ancestrales y las formas propias de integrar procesos comunitarios.

También se estima pertinente señalar lo relativo a la naturaleza jurídica del reconocimiento de personalidad jurídica colectiva asignada a las CAC, que por otra parte coincide con un eje de lucha social y jurídica que pueblos y comunidades indígenas han emprendido por el reconocimiento constitucional de su existencia como sujetos de derecho colectivo; no como entidades de interés público que actualmente señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 2o., desde su reforma en el año 2001.

A lo largo de los últimos años se han presentado diversas iniciativas de reforma constitucional para considerar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público. Al respecto, debe recordarse que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas *realizó desde junio de 2019, 54 foros regionales de consulta libre, previa e informada, en diversas zonas del país y uno en Estados Unidos, con indígenas migrantes*,<sup>80</sup> en el que los

<sup>79</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*, op cit., p. 15.

<sup>80</sup> WARNHOLTZ LOCHT, Margarita, *Sobre los foros de consulta del INPI*, Animal político, 9 de agosto de 2019, <https://www.animalpolitico.com/codices-geek/sobre-los-foros-de-consulta-del-inpi/>.

*pueblos exigen reconocimiento constitucional como sujetos de derecho público, pues sólo a través de un marco legislativo pueden acceder a un verdadero desarrollo desde su autonomía y no desde el tutelaje del Estado.*<sup>81</sup> Estas propuestas de reforma constitucional se encuentran pendientes de dictamen en el Congreso de la Unión.

En este sentido, al reconocer el carácter de sujeto de derecho colectivo a las CAC, llama la atención que tal reconocimiento no se da a los propios pueblos y comunidades indígenas en la constitución federal; lo que, a su vez, genera otras observaciones de organizaciones sociales respecto del programa:

*[...] propone crear una organización paralela a la organización comunitaria existente, pues los participantes se deben integrar a una Comunidad de Aprendizaje Campesina, [...] los recursos del programa fortalecen esta estructura gubernamental clientelar que puede ser utilizada para los fines que el gobierno decida. En Sembrando Vida no se permite que la familia campesina se dedique a los trabajos del programa, sino que sólo uno de sus miembros es el que será responsable de las tareas. Rompe con esto una tradición de trabajo familiar campesino.*<sup>82</sup>

En este contexto, retomando ideas de Álvaro Salgado Ramírez del Centro de Ayuda a Misiones Indígenas (CENAMI), en un texto titulado: *Sembrar trabajo comunitario para cosechar vida*, se observa *el debilitamiento del régimen agrario, la modificación del uso, destino y disfrute comunitario del territorio, la exclusión social y la distorsión o perversión del sentido cultural que las comunidades le dan al trabajo común organizado*,<sup>83</sup> que es la base de la autonomía y libre determinación de los pueblos, por lo que el modo que se implementa la propuesta de

<sup>81</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Reconocimiento como sujetos de derecho público, fundamental para que pueblos indígenas alcancen verdadero desarrollo desde su autonomía*, 01 de julio de 2019, <https://www.gob.mx/inpi/articulos/reconocimiento-como-sujetos-de-derecho-publico-fundamental-para-que-pueblos-indigenas-alcancen-verdadero-desarrollo-desde-su-autonomia-207239>.

<sup>82</sup> DE ITA, Ana, *op. cit.*, p. 20.

<sup>83</sup> SALGADO RAMÍREZ, Álvaro, “Sembrar trabajo comunitario para cosechar vida”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021, p. 62.

*cultivo en comunidades que practican la agricultura itinerante, rompe con el tejido social y agrario, pues una de las lanzaderas que unen los hilos del tejido social es la siembra familiar o comunitaria desde sus prácticas culturales y formas tradicionales de organización del trabajo,<sup>84</sup> lo que estará destruyendo la relación que las comunidades guardan con territorios que suman 6.8 millones de habitantes.<sup>85</sup>*

Desde la perspectiva de las organizaciones campesinas e indígenas, en 2019, en el marco del Día Estatal en Defensa del Maíz Nativo de Oaxaca, se denunció el Programa Sembrando Vida, *señalando que busca dividir las tierras de uso común para sentar las bases de su futura privatización. Esto mediante la erosión del tejido social, pues las decisiones se toman sólo en los grupos de trabajo y no en las asambleas comunitarias,<sup>86</sup> manifestaciones que ponen en evidencia las preocupaciones y planteamientos aquí formulados.*

En este sentido, se aprecia importante plasmar otras perspectivas ante la operación del programa, como señala Heber Uc del Colectivo Xa'aybej por la Defensa del Territorio, en el texto denominado *Un programa disruptivo en el ámbito comunitario*:

Al parecer existe una apuesta de fondo en el programa Sembrando Vida de refuncionalización del poder político al interior de las comunidades. Se configuran nuevas “asambleas” sectorizadas por quienes integran el programa, por supuesto exclusivas para los beneficiarios directos, no necesariamente para los ejidatarios quienes tienen los derechos sobre las tierras. Así, estas nuevas “asambleas” adquieren poder político y de autoridad con un respaldo gubernamental que en lo cotidiano adquiere relevancia y formalidad.<sup>87</sup>

La observación formulada, incide, como se ha expresado, en la vulneración de los derechos de libre determinación y autonomía de los

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>86</sup> LINARES SOSA, Gabriela, “Propuestas campesinas desde la Sierra Juárez”, en *Comunidad y Autonomía... cit.*, p. 126.

<sup>87</sup> UC, Heber, “Un programa disruptivo en el ámbito comunitario”, en *Comunidad y Autonomía... cit.*, p. 175.

pueblos indígenas, al crear estructuras estatales dotadas de autoridad y poder, ajenas a la organización comunitaria propia; y como refiere también Celia Flor Díaz Pérez, integrante de la organización Desarrollo Económico y Social de los Mexicanos Indígenas (DESMI) A.C.

[...] en las poblaciones donde está el programa las personas no tienen el control de su territorio, se tienen que apegar a los lineamientos del programa para ser “beneficiarios”, ahora es el programa quien decide quiénes participan y cómo deben de trabajar. Esto también fragmenta la organización social porque no todos, mucho menos todas, pueden participar. En la realidad campesina e indígena no hay 2.5 hectáreas de terrenos que estén ociosas. La idea de estandarizar las medidas de un terreno, como requisito para entrar al programa, es una idea que fomenta el individualismo en las comunidades, y esto se vuelve una amenaza para la colectividad.<sup>88</sup>

Finalmente, un elemento destacado que se aprecia en cuanto a las CAC, es que están facultadas para recibir recursos discrecionalmente a criterio del Comité Técnico, lo cual podría ser señalado de opacidad o manejos arbitrarios, esto de conformidad con el rubro de apoyo económico adicional previsto en el punto 3.6.1.2 de las reglas de operación.

La organización Ethos señala en su estudio sobre el riesgo de corrupción en el programa, que luego de realizar diversas solicitudes de información ante la Plataforma Nacional de Transparencia, fue muy difícil acceder a la información sobre la forma en que se asignan los apoyos en especie de manera individual o colectiva por medio de las CAC. *Se tiene que el Comité Técnico está a cargo de la validación de estas solicitudes, sin aclarar bajo qué mecanismos y qué tipo de criterios se toman en consideración para ello.*<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MEXICANOS INDÍGENAS AC, “La historia es semilla la semilla es memoria, la memoria es conciencia”, en *Comunidad y Autonomía... cit.*, p. 43.

<sup>89</sup> DELALANDE, Laurie, *op. cit.*, p. 28.

## IV. CONCLUSIONES

El PSV, a cargo de la Secretaría de Bienestar es prioritario para el Gobierno de México con el propósito de construir un país con bienestar y desarrollo sostenible, principios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Este programa, coincidente con la política social agrícola emprendida en México desde la década de los noventa, identifica el problema público del campo asociado a factores como la baja productividad y la falta de recursos, por ello, plantea el desafío de lograr que los campesinos de zonas rurales mejoren sus ingresos para hacer productiva la tierra, buscando generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores, reconstruir el tejido social y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.

El PSV, opera mediante la transferencia directa de recursos como estrategia para abatir la pobreza; coincidiendo con políticas públicas ya implementadas de manera similar. En este caso, se otorgan apoyos económicos ordinarios integrados por \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) de los cuales, \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.) se destinan como ahorro de los sujetos de derecho en una institución financiera, aspecto observado por organizaciones expertas en combate a la corrupción como un acierto, que sin embargo debe fortalecerse para garantizar que el proceso de distribución de tarjetas sea realizado directamente y evitar que el programa sea manejado con fines políticos.

En el árbol de problemas planteado en el diagnóstico del PSV, realizado por la Secretaría de Bienestar, se expone la falta de conocimientos técnicos para la producción agrícola. Por ello, se incorpora un componente en la dimensión social y técnica, basado en la contratación del personal técnico social y operativo, su función se aprecia relevante en el planteamiento y alineación de objetivos al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 y por tanto, se incluye en la matriz de indicadores de resultados como componentes A2 C3 y A3 C3, respectivamente.

Metodológicamente los planteamientos y caracterización de la problemática del programa presenta contradicciones, ya que por una parte identifica como causa del problema la falta de conocimiento técnico para hacer productiva la tierra, pero por otra parte, plantea en su introducción, que los pueblos originarios y comunidades afromexicanas



que residen en las zonas rurales albergan la mayor riqueza de recursos naturales, biodiversidad y cultura del país y han logrado preservar los recursos que posee su entorno y forma parte de su patrimonio biocultural, por lo que propone un diálogo de saberes e intercambio de conocimientos por medio de las CAC, como estructuras alternativas a la dinámica social propia de las comunidades.

En cuanto a la población objetivo del programa, se considera a los sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal, en este caso, el término sujeto agrario, concebido en las reglas de operación, corresponde a ejidatarios, comuneros, posesionarios, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y/o campesinos, por lo que se observa como una categoría amplia e incluyente, acorde a los sujetos que trabajan en el campo.

Los sujetos agrarios serán considerados sujetos de derecho una vez que cumplan con los requerimientos del programa y sean calificados así por el personal operativo. Al respecto, se encontraron evidencias durante esta investigación en las que se exponen quejas de los sujetos agrarios ante la determinación del personal operativo para ser incorporados, así como el riesgo que se observa al individualizar los territorios que se manejan de manera comunitaria con el propósito de ingresar al programa, generando estructuras paralelas a las de las comunidades; por lo que la opción que proponen comunidades y organizaciones, es que el programa se dirija a las comunidades y ejidos, no a los individuos, para fortalecer las estructuras autónomas sin que se limite o reduzca el uso de las parcelas para la agricultura.

Considerando que el programa establece criterios de priorización para las y los sujetos agrarios que sean personas integrantes de pueblos indígenas o afroamericanos, bajo una perspectiva intercultural, el reconocimiento de la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad y el convivir con respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos debe respetarse para la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas con el reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que sea motivo de discriminación.

Si bien, instituciones expertas en evaluación de política social señalan como un acierto del PSV el buscar potenciar diálogos para el aprendizaje y encuentros intergeneracionales, mediante la creación de las CAC, esta operación debe analizarse con detalle al interior de comunidades integrantes de pueblos indígenas las cuales cuentan con estructuras de organización comunitaria propias, que conforme a los derechos a la autonomía y libre determinación, internacionalmente reconocidas para pueblos y comunidades indígenas, debe respetarse.

Acorde con estos derechos propios de pueblos y comunidades indígenas, se ha expuesto el contraste de los conceptos de organización comunitaria y regeneración del tejido social, planteados en el Programa, por lo que se advierte que su conceptualización es restrictiva y podría afectar estos derechos.

Se aprecia relevante reiterar aspectos de transparencia del PSV, como elemento fundamental de la política pública, por lo que, derivado de las reflexiones que diversas instituciones especializadas realizan, se debe fortalecer esta obligación, especialmente en cuanto a las CAC, objeto central del estudio, sobre las que la información reportada en los cuatro informes de gobierno no resulta uniforme, ni completa en cuanto a su integración, distribución o metas.

En atención a las reglas de operación, las CAC pueden recibir recursos adicionales a criterio del Comité Técnico del Programa, la información sobre su actuación debe ser pública, evitando riesgos de corrupción en estas estructuras.

Finalmente, acorde con ideas de los referidos expertos en políticas públicas, se reitera la importancia de contar con estructuras bien definidas; con procesos que coadyuven al cumplimiento de objetivos institucionalizados; con un flujo de información completa, incluyendo padrones de beneficiarios, recursos económicos y humanos para lograr los objetivos planteados y en el caso actual, respetando los derechos de pueblos y comunidades indígenas mediante el diseño de programas con enfoque intercultural.

## V. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

- ABRAMO, Laís *et al.*, *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Libros de la CEPAL, núm. 155 (LC/PUB.2019/5-P), CEPAL, 2019.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *La orientación agroecológica de los programas de producción para el bienestar y sembrando vida*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y para la Soberanía Alimentaria, mayo 2020.
- CEJUDO, Guillermo M. y MICHEL, Cynthia, “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 63, septiembre-diciembre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2015.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*, México, CONEVAL, 2020.
- DE ITA, Ana, “Sembrando envidia”, en *Comunidad y autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021.
- DELALANDE, Laurie, *Riesgos de corrupción en los programas sociales. Caso del programa Sembrando Vida*, México, Ethos Innovación en Políticas Públicas, 2020.
- DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MEXICANOS INDÍGENAS A.C., “La historia es semilla la semilla es memoria, la memoria es conciencia”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021.
- GONZÁLEZ ROJAS, Aldo, “El programa en la Sierra Juárez de Oaxaca” en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021.
- LINARES SOSA, Gabriela, “Propuestas campesinas desde la Sierra

- Juárez”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2021.
- LORENC VALCARCE, Federico, “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”, *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 2005.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA y FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, 2021.
- SALAZAR REBOLLEDO, Grisel y MERINO, Mauricio, “Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, vol. LIV, núm. 2, abril-junio, 2014.
- SALGADO RAMÍREZ, Álvaro, “Sembrar trabajo comunitario para cosechar vida”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México, 2021.
- UC, Heber, “Un programa disruptivo en el ámbito comunitario”, en *Comunidad y Autonomía frente a Sembrando Vida*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México, 2021.

## 2. Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

## 3. Normativa internacional

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.  
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

## 4. Internet

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020, publicados el 30 de marzo de 2020.

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2021, publicados el 28 de diciembre de 2020.

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas el 31 de diciembre de 2021.

ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, publicados el 24 de enero de 2019.

ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, publicado el 24 de enero de 2019, publicado el 16 de julio de 2019.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Evaluación núm. 1785 de Política Pública de “Proagro Productivo”*, Cámara de Diputados.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*, Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos del programa sembrando vida*, Dirección de Información y Comunicación Social, Comunicado núm. 11, México, 12 de julio de 2020.

-----, *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*, México, CONEVAL, 2020.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, 12 de julio de 2019.

GOBIERNO DE MÉXICO, *Iniciativas de México para la instrumentación del Plan de Desarrollo Integral*.

INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS,

- Reconocimiento como sujetos de derecho público, fundamental para que pueblos indígenas alcancen verdadero desarrollo desde su autonomía*, 01 de julio de 2019.
- MÉXICO NACIÓN MULTICULTURAL, *Los Pueblos Indígenas de México, 100 preguntas, ¿Qué se entiende por comunidad indígena?*, México, UNAM, 2004.
- ORTEGA, Ariadna, *Sembrando Vida, recorta la intención de migrar en El Salvador y Honduras*, Expansión, 12 de enero de 2022.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *1er. Informe de Gobierno 2018-2019*, México, 1 de septiembre de 2019.
- , *2do. informe de gobierno 2019-2020*, México, 1 de septiembre de 2020.
- , *3er. informe de gobierno 2020-2021*, México, 1 de septiembre de 2021.
- , *4to. informe de gobierno 2021-2022*, México, 1 de septiembre de 2022.
- SECRETARÍA DE BIENESTAR, *Diagnóstico del programa presupuestario Sembrando Vida, programa de comunidades sustentables 2020*, México, 2020.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 3. C3. *Acompañamiento social y técnico para la implementación del programa TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA*, 7 de septiembre de 2022.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Entrega oficial del Plan de Desarrollo Integral a El Salvador, Guatemala, Honduras y México por parte de la CEPAL*, Gobierno de México, 17 de septiembre de 2021.
- WARNHOLTZ LOCHT, Margarita, *Sobre los foros de consulta del INPI*, Animal político, 9 de agosto de 2019.

**Q**uórum **139**  
**Legislativo**

## **DESAFÍOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 2021-2024, UN ANÁLISIS SUBNACIONAL CON BASE EN EVIDENCIA EMPÍRICA**

### **CHALLENGES OF THE NATIONAL HOUSING PROGRAM 2021-2024, A SUB-NATIONAL ANALYSIS BASED ON EMPIRICAL EVIDENCE**

Anne Lice HERNÁNDEZ ALBA<sup>1</sup>  
Ana Karla TORRES GÓMEZ<sup>2</sup>

**RESUMEN:** La presente investigación tiene por objeto el análisis del Programa Nacional de Vivienda 2021-2024. Procedimentalmente, la propuesta de revisión aquí desarrollada corresponde a las directrices para la medición y aplicación de indicadores de derechos humanos formuladas por Naciones Unidas. De este modo, haciendo uso de una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa), primero se identificarán los atributos correspondientes al derecho a una vivienda adecuada de conformidad con su descripción normativa y, posteriormente, los atributos identificados se ponderarán con evidencia empírica a fin de identificar los desafíos y pendientes en la materia.

**PALABRAS CLAVE:** vivienda adecuada, vivienda digna y decorosa, programa nacional de vivienda.

*ABSTRACT: The aim of this paper is to analyze the National Housing Program 2021-2024. Procedurally, the revision developed corresponds to the guidelines for the measurement and application of human rights indicators formulated by the United Nations. In this way, using a mixed methodology (qualitative and quantitative), first, the attributes corresponding to the right to adequate housing will be identified in accordance with its normative description and, later, the identified attributes will be weighed against empirical evidence to identify the challenges and pending issues in the matter.*

*KEYWORDS: adequate housing, dignified and decorous housing, national housing program.*

---

<sup>1</sup> Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Seguridad Nacional.

<sup>2</sup> Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Política Comparada.



SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco normativo*. III. *Análisis del Programa Nacional de Vivienda con base en la evidencia*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*. VI. *Anexos*.

## I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito convencional, el derecho a la vivienda quedó primeramente consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, más tarde, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, cuyo artículo 11 reconoce el derecho a una vivienda adecuada. Aunque en México el artículo 4o. constitucional predica a la vivienda como *digna y decorosa*, semánticamente, tanto el ámbito internacional como el doméstico, coinciden en que el derecho a la vivienda debe ir más allá de solo tener un lugar dónde residir y, por el contrario, debe considerarse en estrecha vinculación con el derecho que tienen todas las personas a vivir en paz y con dignidad en alguna parte, independientemente de su condición económica.<sup>3</sup>

Como el resto de los derechos sociales constitucionalizados, el derecho a una vivienda adecuada no constituye únicamente un derecho subjetivo que otorga prerrogativas individuales, sino que también constituye una norma objetiva que obliga a los tres poderes estatales por igual. En este sentido, la vivienda como derecho, no es una directriz programática en sentido *laxo*, sino que su reconocimiento genera verdaderos deberes que impregnan y orientan las funciones jurisdiccionales, legislativas y administrativas del Estado. Respecto de esta última, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), ha llamado la atención en torno a que si bien, es importante insistir en la armonización legislativa de las disposiciones nacionales frente a los estándares internacionales, es igualmente esencial promover su incorporación desde el ámbito ejecutivo y su materialización en programas, políticas públicas y servicios.<sup>4</sup> En este sentido, como objeto de estudio el Programa

<sup>3</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general núm. 4: El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (1 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/ComiteDESC>.

<sup>4</sup> Cfr. OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Naciones Unidas, 2010, p. 9, <https://hchr>.

Nacional de Vivienda (PNV) constituye un instrumento relevante en tanto su diseño, a decir del documento publicado en el Diario Oficial de la Federación, incorpora por primera vez los atributos que constituyen una vivienda adecuada según Naciones Unidas:<sup>5</sup> 1) la seguridad de tenencia, 2) asequibilidad en costos, 3) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, 4) habitabilidad y 5) lugar, mismos que se desarrollarán más adelante y servirán como uno de los ejes conceptuales de esta investigación.

Bajo estas consideraciones, el objetivo del presente análisis consiste en estudiar las acciones planteadas por el PNV, con el fin de identificar posibles desafíos atendibles a mediano plazo. Aunque la planeación y su despliegue en políticas públicas suceda en la esfera del Poder Ejecutivo, a lo largo del análisis aquí planteado, resultará insoslayable la observancia de la estructura normativa que acompaña y fundamenta a las distintas acciones realizadas en el marco del PNV y, en última instancia, la observancia de la ejecución de la política nacional de vivienda constituirá un *test* de eficacia normativa. Asimismo, en repetidas ocasiones, la reflexión en torno al Programa, su diseño y su aplicabilidad, conectará con las facultades normativas y presupuestarias del Poder Legislativo.

La investigación se divide en tres apartados principales: en el apartado II, *Marco normativo*, se abordará el derecho a la vivienda en el marco legal doméstico y convencional, cuya composición constituirá el eje de criterios a observar; en el apartado III, *Análisis del Programa Nacional de Vivienda con base en evidencia*, se realizará un análisis empírico de cada uno de los atributos que componen una vivienda adecuada de modo que, primero, se proporcione un panorama diagnóstico de cada rubro con base en la evidencia disponible y, posteriormente, se ponderen las acciones previstas en el Programa. Para ello, se ha recurrido a una metodología mixta que hace uso de la técnica documental y la estadística descriptiva, de modo que se permita formular una vinculación coherente de las aristas normativas, programáticas y empíricas del programa.

---

org.mx/publicaciones/politicas-publicas-y-presupuestos-con-perspectiva-de-derechos-humanos-manual-operativo-para-servidoras-y-servidores-publicos-2010/.

5 Cfr. SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2021-2024*, (2 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/PlanVivienda19-24>.

Procedimentalmente, la propuesta de revisión aquí desarrollada corresponde, en términos generales, a las directrices para la medición y aplicación de indicadores de derechos humanos formuladas por Naciones Unidas.<sup>6</sup> Se trata, primero, de identificar los atributos correspondientes al derecho bajo estudio de conformidad con los componentes establecidos por su descripción normativa y, posteriormente, de contextualizar y ponderar dichos atributos con evidencia empírica. En este caso, el desglose o *desempaque* del derecho en cuestión ya ha sido fijado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en los atributos referidos, que corresponden a los estándares de lo que convencionalmente constituye a una vivienda *adecuada*, a revisarse con mayor detalle en los apartados II y III de este documento. Finalmente, el desglose por componentes y su análisis empírico permitirá elaborar una correspondencia entre el diagnóstico realizado y las acciones propuestas por el PNV lo que, en su caso, arrojará con mayor claridad cuáles son los desafíos en la materia en cada entidad federativa del país.

## II. MARCO NORMATIVO

### 1. *Marco convencional*

En el ámbito convencional, el derecho a la vivienda quedó consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, más tarde, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, cuyo artículo 11 reconoce *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados*.

Aunque en México, el artículo 4o. constitucional predica el derecho a la vivienda como *digna y decorosa*, tanto el ámbito internacional como el doméstico, coinciden en que el derecho a la vivienda debe ir más allá de solo tener un lugar dónde residir. Así, en su Observación General núm. 4, el Comité DESC, especifica que el derecho a la vivienda no debe entenderse en un sentido estricto, sino en sentido amplio, debe

<sup>6</sup> C/j: OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2012, p. 58, <https://tinyurl.com/4sk2pyyd>.

considerarse como *el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*, sin importar los ingresos de las personas.<sup>7</sup> Al respecto, el Comité DESC ha señalado que si bien la adecuación puede ser contingente a factores sociales, económicos, culturales o climatológicos, es posible identificar aspectos mínimos que deben tomarse en cuenta en cualquier contexto. De este modo, en la referida Observación General núm. 4, el Comité desglosa el derecho de vivienda adecuada en los siguientes atributos, cuyo desarrollo se sintetiza preliminarmente a continuación:<sup>8</sup>

*Seguridad de la tenencia.* Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

*Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.* Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

*Gastos soportables.* Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Parte deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda. Proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres y disponibilidad de materiales naturales.

*Habitabilidad.* Una vivienda habitable debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes; los protege del frío, la humedad, el

---

<sup>7</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>8</sup> Respecto al orden convencional en la región de las Américas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos en su artículo 34, marca una serie de metas para conseguir la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo integral, siendo una de esas metas la identificada en el inciso k) *Vivienda adecuada para todos los sectores de la población.*

calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, así como garantiza la seguridad física de los ocupantes.

*Asequibilidad.* Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos.

*Lugar.* La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales y no debe construirse en lugares inseguros o contaminados.

*Adecuación cultural.* La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.<sup>9</sup>

Si bien la Observación núm. 4, no es vinculante, esta se constituye como el instrumento de orientación jurídica más completo sobre los atributos que componen el derecho a la vivienda a nivel internacional, marcando la ruta a seguir por parte de los Estados nacionales en sus marcos normativos y en sus políticas públicas. Como documentan Emanuelli y Escoffié,<sup>10</sup> en México, los criterios emitidos por el Comité DESC han sido utilizados reiteradamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dotar de contenido al artículo 4o. de la Constitución, e inclusive, han sido utilizados en las cinco sentencias en las que la Corte ha fallado en torno al derecho a la vivienda.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>10</sup> EMANUELLI, María y ESCOFFIÉ, Carla, “El derecho a una vivienda digna y adecuada: experiencias comparadas de tutela judicial”, en COURTIS, Christian (coord.), *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, p. 839, <https://tinyurl.com/SCJNDesca>.

<sup>11</sup> Véase EMANUELLI, María y ESCOFFIÉ, Carla, *op. cit.*, p. 836.

## 2. Marco nacional

Mucho antes que el marco normativo internacional comenzara a abordar lo que hoy conocemos como el derecho humano a una vivienda adecuada, el texto original de la constitución de 1917 en México, ya contemplaba el derecho a la vivienda, aunque de manera más acotada al estar vinculado a los derechos laborales de los trabajadores previstos en el artículo 123 constitucional.<sup>12</sup> Posteriormente, la problemática de la vivienda se extrajo del ámbito laboral y, en 1983 se reformó el artículo 4o. de la Constitución federal con el fin de introducir el derecho universal de toda familia para disfrutar de una vivienda, la cual tendría que contar con las cualidades de ser *digna y decorosa*. Ese mismo año nació la Ley Federal de Vivienda —hoy Ley de Vivienda— que reglamenta el precepto constitucional y, de acuerdo con el artículo 1, tiene como objeto *el establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda*.<sup>13</sup> Sobre el contenido de los adjetivos *digna y decorosa* en materia de vivienda, el artículo 2 de la Ley los detalla y establece que:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

---

<sup>12</sup> Cfr: CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, tomo IV, 2016, pp. 537 y 540.

<sup>13</sup> La Corte considera que *la obligación de implementar las medidas adecuadas para cumplir con la estrategia nacional de vivienda no es exclusiva de los órganos del Estado, sino que se hace extensiva a los integrantes de los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario; máxime que, por regla general, éstos lo hacen con objeto de lucro*. “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. EL ESTADO MEXICANO ESTÁ OBLIGADO A IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS PARA CUMPLIR CON LA ESTRATEGIA NACIONAL DE VIVIENDA, PERO SU CUMPLIMIENTO NO ES EXCLUSIVO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, SINO QUE SE HACE EXTENSIVO A LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL QUE PARTICIPAN EN LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO INMOBILIARIO”, Tesis [A.]: 1a. CXLVII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 5, tomo I, abril de 2014, p. 799, Reg. digital 2006170.

Como se puede apreciar, el despliegue de atributos reconocidos por la norma mexicana no se contrapone con aquellos de la vivienda adecuada desarrollados por el Comité DESC y, aunque con los matices que se abordarán en el apartado siguiente, en lo general, el tutelaje del derecho a una vivienda *adecuada* y el de una vivienda *digna y decorosa* son mutuamente subsumibles, como se puede observar con más detalle en la Tabla A de los anexos a este documento.

Asimismo, es importante señalar que la Ley de Vivienda se asocia indirectamente con otras normas dentro del sistema jurídico mexicano, mismos que especifican y desarrollan normativamente los atributos mínimos referidos en el artículo 2 de la Ley. Así, por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) señala una serie de principios y derechos a observar en la planeación, regulación y gestión de la política pública sobre asentamientos, centros de población y ordenación territorial vinculados con las características o cualidades de la vivienda digna y decorosa. En el mismo sentido, el derecho a la ciudad reconocido por la LGAHOTDU, incluye, entre otros, el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, así como la facultad de todos los habitantes para que puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, de viviendas, de servicios, de equipamientos, de infraestructura y de actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades. Asimismo, la Ley General de Protección Civil mandata, entre otras acciones, el análisis de vulnerabilidades y la resiliencia en el uso del suelo y planeación urbana de tal forma que, desde un enfoque de gestión integral del riesgo de desastres, estos se prevengan y reduzcan a través de la intervención de individuos, instituciones y comunidades. Si bien, las normas y disposiciones asociadas a los distintos atributos que constituyen el derecho a una vivienda en los términos establecidos por el marco convencional y nacional son múltiples, estos se invocarán con mayor detalle en el análisis desglosado con base en evidencia a propósito del estudio del PNV propuesto a continuación.

### III. ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA CON BASE EN LA EVIDENCIA

El PNV tiene fundamento normativo en el Título Segundo, *De la Política Nacional de Vivienda*, Capítulo II, de la Ley de Vivienda (artículos 7 al 12). Así, mientras que la Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir con los fines de la ley correspondiente, el Programa se encarga de establecer los objetivos y las acciones específicas que la operativizan, en coherencia con los recursos federales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (en adelante PEF) y de conformidad con la Ley de Planeación.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) tiene la facultad de *elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas [...]* por lo que, precisamente, esta Secretaría es quien formuló el actual Plan Nacional de Vivienda (2021-2024). El diseño, como se ha dicho, obedece al diagnóstico que la Secretaría realizó con base en el análisis de los atributos que constituyen una vivienda adecuada según el Comité DESC, así, en el punto 5, *Análisis del estado actual*, el PNV especifica que:

[...] como se verá en los contenidos del Programa, la caracterización de los retos específicos que tiene la vivienda en México se basa en los elementos de una vivienda adecuada definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU): seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural. En conjunto, estos elementos conducen a una reflexión sobre el camino a recorrer para asegurar que la vivienda en México deje de entenderse como un producto de cuatro paredes y un techo, para en cambio reconocer su función social: la vivienda adecuada y su hábitat, elementos capaces de mejorar el bienestar de las personas y de las familias mexicanas.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Cfr. SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2021-2024*, op. cit., p. 19.



Siguiendo el diseño del PNV a continuación se analizarán y compararán las acciones del Programa frente a los atributos del derecho humano a la vivienda adecuada, contrastándolos con la evidencia empírica más relevante. Dada la diversidad territorial del país, se procurará en la medida de lo posible, desagregar los datos por estado de la República, con el objetivo de observar si existen patrones regionales.

### 1. *Gastos soportables*

La asequibilidad económica de la vivienda es inadecuada si su costo impide o compromete la satisfacción de las necesidades básicas de sus ocupantes. De este modo, de conformidad con la recomendación núm. 4 del Comité DESC, los Estados deberán adoptar medidas para que el porcentaje del gasto en vivienda sea commensurado con los niveles de ingreso y deseable que no exceda el 30% de este;<sup>15</sup> en su caso, los Estados deberán crear formas de financiamiento correspondientes según las necesidades en el rubro.<sup>16</sup>

En México, los hogares del país pagan en promedio \$2,426.00 pesos mensuales por una vivienda rentada y \$3,364 pesos por una vivienda propia en pago.<sup>17</sup> Sin embargo, subnacionalmente la asequibilidad económica varía de acuerdo con los costos y los ingresos medios percibidos según la entidad federativa, como se muestra a continuación en la Gráfica 1, que da cuenta del gasto que hacen los hogares en vivienda como porcentaje de su ingreso mensual.

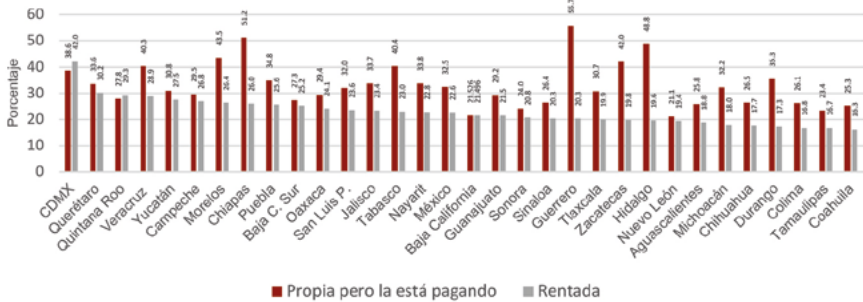
---

15 ONU HABITAT, *Elementos de una vivienda adecuada*, (5 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/ViviendaAD>.

16 *Cfr.* COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *op. cit.*, s. p.

17 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda* [base de datos], agosto de 2021, <https://tinyurl.com/ENVIINEGI>.

Gráfica 1. Gasto en vivienda como porcentaje del ingreso promedio por trabajo en los hogares, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI)<sup>18</sup> y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).<sup>19</sup>

De la Gráfica 1 se deriva que, en relación con el ingreso medio,<sup>20</sup> el gasto en vivienda en México es regularmente mayor para aquellos hogares que tienen una vivienda propia que para aquellos hogares que rentan una casa (salvo en la Ciudad de México). El caso más extremo es Guerrero, donde el gasto mensual por una vivienda propia representa el 55.7% del ingreso promedio que reciben los hogares por concepto de trabajo. Ello se debe a que en esta entidad el costo mensual de la vivienda propia es 10.5% superior a la media nacional y, por su parte, el salario promedio es 37% inferior que en el resto del país (véase números absolutos en Gráfica A, anexo). En una situación similar, se encuentran los casos de Chiapas, Hidalgo, Morelos o Zacatecas, donde la proporción que abarca el pago por una vivienda propia rebasa el 40% del ingreso laboral. Sobre las viviendas de alquiler, las rentas más onerosas respecto al ingreso se ubican en Ciudad de México, el único caso donde la vivienda que no es propia consume poco más del 40% del ingreso medio (42%, en números exactos). Posteriormente, se encuentran Querétaro con rentas que abarcan el 30% del ingreso; Quintana Roo, con 29% y Veracruz, con 28.9%.

También es indicativa la distancia que existe entre el gasto promedio en vivienda propia y el gasto por una vivienda en alquiler en cada entidad del país

<sup>18</sup> *Idem*.

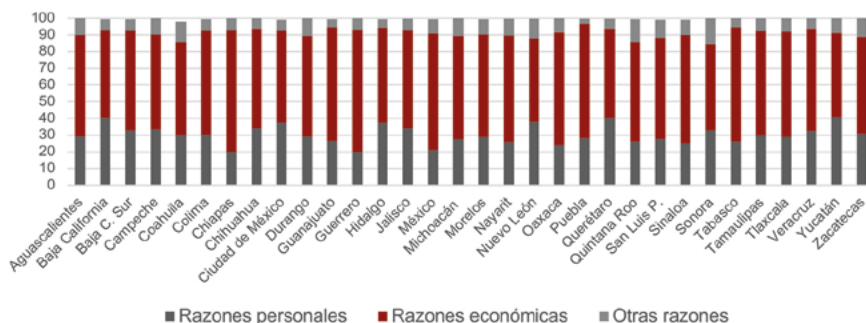
<sup>19</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* [base de datos], diciembre de 2021, <https://tinyurl.com/ENIGHINEGI>.

<sup>20</sup> En todo este apartado se hará referencia al ingreso medio.

(Gráfica 1). En Baja California, por ejemplo, el gasto en ambas modalidades de tenencia es prácticamente el mismo: rentar una casa en esta entidad consume un porcentaje del ingreso prácticamente igual que pagar una casa propia (21.4% y 21.5% del ingreso, respectivamente).<sup>21</sup> Esta situación se observa de modo similar en entidades como Nuevo León y Baja California Sur. Ahora bien, en sentido contrario, en Guerrero, la distancia entre pagar por una vivienda propia y rentar es más del doble: como se indicó, el pago de una vivienda propia corresponde al 55.7% del ingreso frente a un 20.3% de una vivienda en alquiler. Esta disparidad, en distintas proporciones, se observa asimismo en entidades como Hidalgo, Chiapas o Zacatecas. Finalmente, en la Gráfica 1 también se advierten los casos atípicos de Quintana Roo y Ciudad de México, los únicos ejemplos donde rentar es más caro que realizar un pago mensual por una vivienda propia.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Vivienda 2020, las razones por las que los individuos no optan por adquirir una vivienda son, ante todo, razones económicas, ya sea porque 1) *la mensualidad por arrendamiento es menor que una hipoteca*; o 2) *porque no se tienen acceso al crédito hipotecario/bancario o no tiene recursos*, tal y como se muestra en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Razones por las cuales no se adquiere una vivienda propia, 2020<sup>22</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVI.<sup>23</sup>

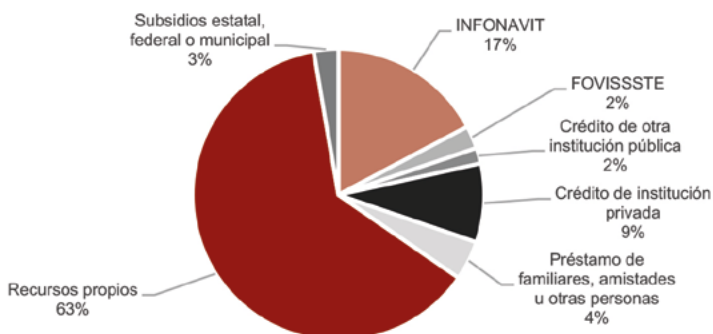
<sup>21</sup> Se precisa que los montos y cifras se manejan en promedios.

<sup>22</sup> El rubro *razones personales* incluye: *no le interesa comprar; prefiere invertir en su persona (viajes, estudios, negocio) y por facilidad de poder mudarse*. El rubro *razones económicas* incluye: *la mensualidad de alquiler es menor que una hipoteca y no tiene acceso a crédito (hipotecario o bancario) no tiene recursos*, véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda*, op. cit., s. p.

<sup>23</sup> *Idem*.

El hecho de que las razones primordiales para la no adquisición de vivienda sean de carácter económico es congruente con el tipo de financiamiento con el que los individuos tienden a adquirir una vivienda en México. Como se observa en la Gráfica 3, del universo que sí tiene vivienda propia, en su mayoría, el 63%, ha logrado adquirir una casa con *recursos propios*, sin algún tipo de apoyo público o privado.

Gráfica 3. Financiamiento de la vivienda propia en México, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVI.<sup>24</sup>

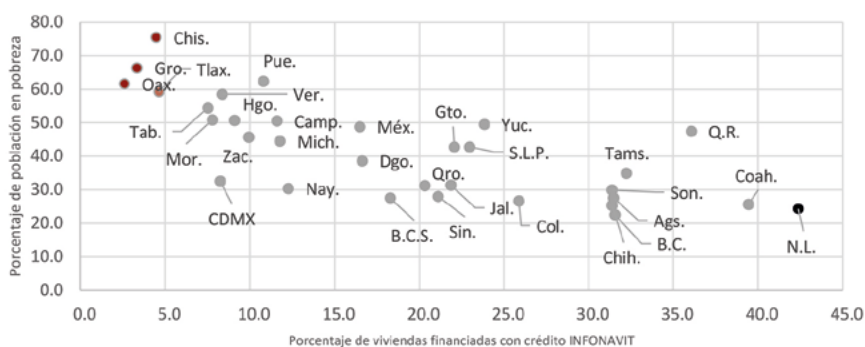
Visto en detalle, si se descuentan los créditos de instituciones privadas y los préstamos de familiares o amistades, se tiene que el financiamiento público a la vivienda constituye únicamente el 24% del total en México, mismo que se gestiona principalmente a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, INFONAVIT (17%) y, marginalmente, a través del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) (con el 2%), de subsidios por parte de los tres niveles de gobierno (3%) y de créditos otorgados por otras instituciones públicas (2%).

Ahora bien, el INFONAVIT es el principal mecanismo de asignación pública crediticia porque, como se ha apuntado, en el ordenamiento jurídico mexicano el derecho a la vivienda se concibió primordialmente

<sup>24</sup> *Idem.*

como una prestación laboral,<sup>25</sup> vinculado al trabajo formal tutelado por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social (o a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según el caso). Si bien las prestaciones en vivienda son derechos indiscutiblemente adquiridos por los trabajadores formales, ello no resta que los beneficios asignados en función del sistema de cuotas tripartitas (empleador, empleado y Estado) muestre una tendencia regresiva, donde a *menor incidencia de pobreza* corresponde una *mayor asignación* de bienes, tal y como se infiere de la Gráfica 4 que compara el porcentaje de población en pobreza (eje vertical) frente al porcentaje de viviendas financiadas por el INFONAVIT (eje horizontal) en cada entidad federativa.

Gráfica 4. Porcentaje de población en pobreza vs. porcentaje de viviendas financiadas por el INFONAVIT, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en adelante CONEVAL).

Si bien la distribución territorial es heterogénea, destaca que los estados con mayor incidencia de pobreza presentan los porcentajes más bajos de financiamiento por parte del INFONAVIT: ello es particularmente notable en los casos de Chiapas, Guerrero, Oaxaca o Tlaxcala, con cantidades de viviendas financiadas inferiores al 5% e, inversamente, con cifras de

<sup>25</sup> Véase ESCOFFIÉ DUARTE, Carla Luisa, *El derecho a la vivienda en México. Derechos homónimos*, México, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 53-56.

población en pobreza superiores al 60%. Por otra parte, de los únicos ocho estados con pobreza menores al 30%, siete de ellos superan el 20% de viviendas con financiamiento INFONAVIT. El caso más extremo es Nuevo León, con una incidencia de pobreza comparativamente baja respecto al resto del país y con el nivel más alto de viviendas financiadas bajo este mecanismo público: un 43% del total de viviendas en la entidad (véase extremo inferior derecho de la Gráfica 4).

Naturalmente, para aquellos individuos que se hallan fuera de los mecanismos crediticios públicos asociados al trabajo y que no tienen recursos propios suficientes, un medio alternativo de financiamiento en vivienda es el crédito privado que, según se mostró atrás (Gráfica 3), constituye un 9% del financiamiento total en el país. Sin embargo, como se verá a continuación, en México, la estructura de acceso al crédito en la banca privada tiene barreras de entrada muy altas en relación con la distribución del ingreso, por lo que su viabilidad como mecanismo de asequibilidad económica es acotado (Gráfica 5).

Según las estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia el primer trimestre de 2022, el precio *promedio* de una vivienda en México fue de 1 millón 466 mil pesos, mientras que el precio *mediano* fue de 869 mil pesos.<sup>26</sup> Considerando ambos datos como referentes (el precio medio y mediano), de acuerdo con los últimos datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) se encuentra que, en promedio, las entidades bancarias en el país requieren que los potenciales beneficiarios comprueben un ingreso mensual mínimo de \$36,900 pesos para la obtención de un crédito de \$1 millón 172 mil pesos,<sup>27</sup> monto requerido para acceder a una vivienda de *precio medio* con un enganche estándar del 20%; por su parte, para acceder a una vivienda de *precio mediano*, con el mismo enganche, la banca privada requiere probar un ingreso mensual de \$20,500 pesos para obtener \$652,800 pesos en crédito.<sup>28</sup>

Comparando los requerimientos crediticios de ingreso frente a los ingresos de los hogares en México (Gráfica 5), se tiene que una vivienda

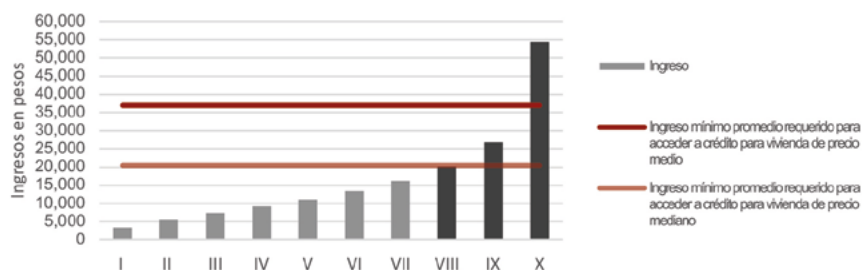
<sup>26</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2022*, (30 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/HaciendaInd>.

<sup>27</sup> Se contempla un plazo de pago estándar de 15 años.

<sup>28</sup> *Idem*.

de precio promedio solo es accesible para una fracción del decil IX y, en su totalidad, para el decil X, es decir, este tipo de crédito es solo asequible para una parte del 20% de los hogares más ricos del país; por otro lado, el crédito para una vivienda de precio mediano, es accesible únicamente para el 30% más rico (deciles VIII, IX y X) que reportan ingresos mayores a \$20,000 pesos mensuales.<sup>29</sup>

Gráfica 5. Ingreso mínimo promedio requerido para acceder a crédito bancario privado frente al ingreso mensual por deciles



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>30</sup> CONDUSEF<sup>31</sup> e INEGI.<sup>32</sup>

Dicho sucintamente, los requerimientos de ingreso necesarios para acceder al crédito privado de una vivienda de precio mediano y medio dejan fuera aproximadamente a un 70% de los hogares mexicanos (deciles I a VII). Desde luego, la inaccesibilidad del crédito hipotecario es más notable para poblaciones vulnerables, por ejemplo, personas indígenas cuyo ingreso medio es de \$4,928 pesos mensuales (decil I); personas con discapacidad, con ingresos de \$6,300 pesos mensuales

<sup>29</sup> La información aquí mostrada es consistente con los reportes realizados por CONEVAL y Habitat International Coalition, coincidentes en que el crédito privado para vivienda es asequible únicamente para el 30% con mayores ingresos, véase CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico del derecho a una vivienda digna y decorosa 2018*, México, CONEVAL, 2018, p. 83, <https://tinyurl.com/CONEVALViv>.

<sup>30</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *op. cit.*, s. p.

<sup>31</sup> COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, *Simulador de Crédito Personal y de Nómina*, (28 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/4nbwwk7r>.

<sup>32</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos... cit.*, s. p.

(decil II); personas jóvenes entre 20 y 29 años, con ingresos de \$5,755 pesos mensuales (decil II) o, inclusive, mujeres con cuatro hijos o más, con un ingreso medio de \$4,198 pesos mensuales (decil I).<sup>33</sup>

Con este antecedente y con una orientación garantista, la Ley de Vivienda vigente contempla las desventajas estructurales que tienen las personas y ciertos grupos para financiar una vivienda, en específico, aquellos con ingresos insuficientes para autofinanciarse una casa, aquellos sin acceso al crédito público asociado al trabajo (INFONAVIT y FOVISSSTE) o aquellos con dificultades para acceder a un crédito de la banca comercial. De este modo, el artículo 8 de la Ley de Vivienda, especifica que el PNV deberá contener *los apoyos e instrumentos para atender las necesidades de vivienda de la población, preferentemente de aquella en situación de pobreza*; asimismo, el Título Cuarto, sobre el financiamiento para la vivienda, establece en su artículo 54 que el sector público:

[...] diseñará, coordinará, concertará y fomentará esquemas para que el crédito destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda sea accesible a toda la población [...] de igual forma, la misma disposición enfatiza que [...] para fortalecer la capacidad de pago de la población en situación de pobreza, los recursos provenientes del crédito podrán complementarse con subsidios federales, de las entidades federativas y de los municipios [...].

Ahora bien, sobre los subsidios en específico, la Ley de Vivienda es contundente cuando, en su artículo 61, establece que *los subsidios que en materia de vivienda y de suelo otorgue el Gobierno Federal se destinarán exclusivamente a los hogares en situación de pobreza, la cual se definirá, identificará y medirá de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento*. En esta línea, el artículo 62 mandata que los subsidios deberán asignarse, en general, bajo el criterio de equidad con base en la identificación de la población más necesitada:

Artículo 62.- [...] Para el otorgamiento de los subsidios, las dependencias y entidades competentes deberán observar los siguientes criterios:

---

33 *Idem.*



- I. Atender a la población en situación de pobreza;
- II. Los montos de los subsidios deberán diferenciarse según los niveles de ingreso de sus destinatarios, dando atención preferente a las familias con los más bajos ingresos;
- [...]
- VI. Para distribuir los subsidios entre las entidades federativas, los municipios y los hogares a beneficiar, se deberán tomar en consideración las condiciones de rezago, necesidades habitacionales, modalidades de atención y el grado de marginación o pobreza, entre otros.

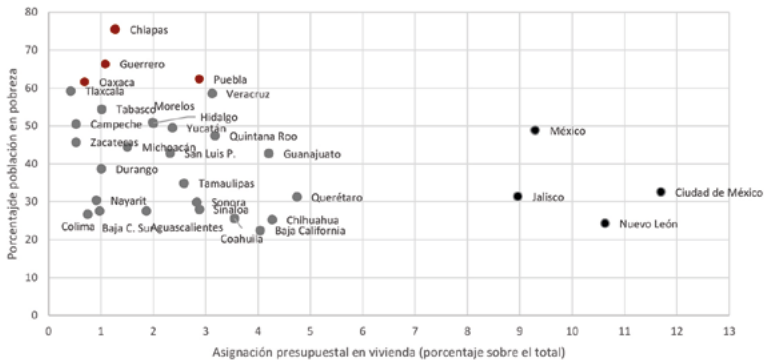
En breve, la Ley de Vivienda está claramente orientada a buscar que la política nacional de vivienda corrija los fallos existentes del Estado tanto como del mercado. Bajo este eje rector, el PNV contempla diversas acciones puntuales en el ámbito de gastos soportables. De interés particular resulta la acción 1.4.3 que busca *reorientar los esquemas de subsidios para apoyar a la población no afiliada* [a la seguridad social]; asimismo, la acción 1.4.4 se propone *focalizar la política de subsidios hacia sectores de menores ingresos, en condiciones de rezago o grupos históricamente discriminados (mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y jóvenes)*. Sobre el crédito, la acción 1.5.4 se propone *ampliar la oferta de soluciones financieras dirigidas a grupos de población específicos que por sus características laborales y económicas no cumplen con las condiciones prevalentes para la solicitud de un crédito INFONAVIT*; por otra parte, la acción 1.5.8 busca *establecer criterios de priorización en el otorgamiento de créditos hipotecarios, para favorecer a viviendas en sectores de menores ingresos o en condiciones de rezago*. En este sentido, de acuerdo con los fines de la Ley de Vivienda, la población objetivo formalmente debería estar conformada por la más vulnerable, a saber; trabajadores informales sin acceso a financiamiento asociado al trabajo, trabajadores formales de bajos ingresos con acceso a financiamiento público, pero sin recursos suficientes y, en general, todas aquellas personas de bajos ingresos.

De este modo, en lo formal, el diseño del Programa presenta una alineación coherente entre las necesidades empíricas en el rubro y en el mandato legal que orienta la política en vivienda, la cual busca proteger a las poblaciones más vulnerables, así como aquellos sin acceso a recursos monetarios o crediticios. Sin embargo, la revisión al ejercicio fiscal de 2021 apunta hacia

una importante brecha de cumplimiento que, prospectivamente, constituye un desafío en el corto y mediano plazo tanto para el ámbito administrativo como para la función de asignación presupuestal del Poder Legislativo, tal y como revelan algunos indicadores mostrados a continuación.

Se destaca que, en su primer año de implementación, los recursos asignados a los mecanismos de ayuda que formalizan los objetivos del PNV y la Ley de Vivienda no persiguen los parámetros establecidos en el mismo Programa ni en la Ley. De este modo, se observa que las medidas encaminadas a mejorar la condición de gastos soportables reproducen las tendencias regresivas apuntadas respecto a los créditos y subsidios asociados al trabajo: los estados que más reciben apoyos de crédito y subsidios públicos son la Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco y Estado de México; salvo este último, todas las entidades referidas tienen porcentajes de pobreza por debajo de la media nacional donde, nuevamente, destaca el caso de Nuevo León. En conjunto, la cantidad de dinero erogado a los cuatro estados referidos concentra un 40% del presupuesto total destinado a los programas de accesibilidad financiera. Por el contrario, las cuatro entidades con más pobreza, a saber, Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca concentran, en conjunto, un 5.9% de la asignación presupuestal total.<sup>34</sup>

Gráfica 6. Porcentaje de población en pobreza (eje vertical) y porcentaje de recursos en vivienda asignados a través de los programas del PNV (eje horizontal), 2021



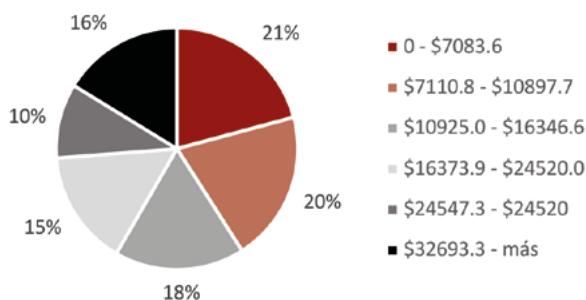
Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Vivienda.

<sup>34</sup> CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Financiamientos* [base de datos], diciembre de 2021, <https://tinyurl.com/CONAVIFin>.

(CONAVI)<sup>35</sup> y CONEVAL.<sup>36</sup>

En 2021, los recursos erogados se emplearon, principalmente, para la adquisición de vivienda nueva (32%), adquisición de vivienda usada (29%) y mejoramientos en la vivienda (31%). Sobre el sexo de los y las beneficiarias se tiene que 56% han sido hombres y 43% mujeres (13 puntos porcentuales menos). Por su parte, respecto al rango de ingresos de los y las beneficiarias, respetando los rangos de ingreso por CONAVI mostrados en la Gráfica 7 abajo, se evidencia, *prima facie*, cierta homogeneidad en la distribución de los recursos. Sin embargo, la distribución propuesta no permite observar con claridad la asignación de recursos frente a la distribución real del ingreso en México. Así, si se leen los rangos establecidos por deciles de ingreso, se tiene que aquellas personas con ingresos superiores a \$32,693.00 pesos, ubicados dentro del decil más alto (decil X o el 10% superior de la población), reciben un 16% del total presupuestal; no muy lejano al 21% que reciben, en conjunto, los deciles I, II y III más pobres (30% de la población del país) que reciben menos de \$7,083.00 pesos mensuales. Es decir, el 10% más rico recibe solo 6 puntos porcentuales menos que el 30% más pobre, por lo que los datos de la Gráfica 6 y 7 muestran que los objetivos redistributivos que sanciona la Ley de Vivienda y que formalmente persigue el PNV no se cumplen.

Gráfica 7. Distribución de los recursos otorgados a través del PNV según rango de ingresos formulado por CONAVI, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAVI.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL *Medición de la pobreza* [base de datos], diciembre de 2020, <https://tinyurl.com/CONEVALMP>.

El mantenimiento de la regresividad de los programas de apoyo al crédito hipotecario y subsidios esta presumiblemente relacionado con el hecho de que el financiamiento público no ha podido escapar de los mecanismos de asignación vinculados al trabajo formal y a la probidad de ingresos requerida para el cofinanciamiento público-privado. Así, sobre los organismos que han financiado los apoyos para vivienda en el marco del PNV se observa que el 50.6% han sido otorgados por INFONAVIT; el 35.3% por la banca privada en cofinanciamiento con entidades públicas; 8.67% a través de FOVISSSTE; 3.8% por la Sociedad Hipotecaria Federal y 1% a través de Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).<sup>37</sup> Esta distribución da cuenta, que, parte del presupuesto asignado para los programas de financiamiento federales conservan el enfoque de protección laborista señalado con anterioridad, que si bien, no es un defecto *per se*, sí es notable que las ayudas económicas gestionadas a través del INFONAVIT no se han focalizado en las y los trabajadores de bajos ingresos. Asimismo, la concentración de la distribución de beneficios a través del INFONAVIT da cuenta de que se han encontrado pocos canales de acceso a la vivienda fuera del ámbito laboral-prestacional. Ello es relevante en tanto se excluyen a los y las trabajadoras informales, que en México son la mayoría: un 55.2% de la población activa.<sup>38</sup>

En breve, aunque el diagnóstico en torno a la falta de mecanismos de ayuda para trabajadores informales, trabajadores formales de bajos ingresos y poblaciones vulnerables es compartido por el PNV, no hay evidencia de que la protección a ciudadanos sin acceso a financiamiento privado o laboral este avanzando en el sentido propuesto en el PNV: como ejemplo, el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), la institución que por mandato de la Ley de Vivienda debe proteger a las poblaciones más sensibles, en 2021 ejerció un 1% del presupuesto total erogado al rubro.<sup>39</sup> En este sentido, en el atributo de gastos soportables destacan tres retos: 1) revertir la regresividad en la asignación de recursos en vivienda para resarcir a las entidades con mayor rezago; 2)

<sup>37</sup> CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Financiamientos... cit.*, s. p.

<sup>38</sup> Véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre de 2022* [base de datos], 20 de junio de 2022, <https://tinyurl.com/ENOInegi>.

<sup>39</sup> CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Financiamientos... cit.*, s. p.

revertir la regresividad en el presupuesto erogado a los deciles más altos y buscar mayor protección a aquellos con menores ingresos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Vivienda y 3) robustecer los canales de asignación de apoyos y subsidios a la vivienda desligados de la condición laboral de los beneficiarios para cubrir a los trabajadores informales y a la población desocupada, no tutelados por las prestaciones de la Ley del Seguro Social ni por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tal y como formalmente se propone el PNV pues, como se vio, la mayor parte de créditos y subsidios se siguen gestionando vía el INFONAVIT.

## 2. Seguridad en la tenencia

A decir del Comité DESC, la tenencia, como categoría, adopta diversas formas, por ejemplo, el alquiler, la vivienda en posesión y ocupación por el propietario o, inclusive, los asentamientos informales.<sup>40</sup> Así, como se ha indicado, independientemente de su modalidad, la seguridad en la tenencia implica que todas las personas tienen derecho a estar protegidas contra el desahucio, hostigamiento u otras amenazas por parte de terceros y,<sup>41</sup> en este sentido, el Comité ha establecido que los Estados parte deberán *adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección*.<sup>42</sup> Asimismo, de manera ampliada, en su informe sobre vivienda adecuada, la Relatora Especial de Naciones Unidas destaca que el carácter central de la seguridad en la tenencia no solo radica en la protección frente a riesgos de desalojo forzado, desplazamientos e intervenciones indebidas, sino que constituye una precondition para acceder a un crédito, seguros frente a desastres y

<sup>40</sup> Véase COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4, El derecho a una vivienda adecuada... cit.*, s. p.

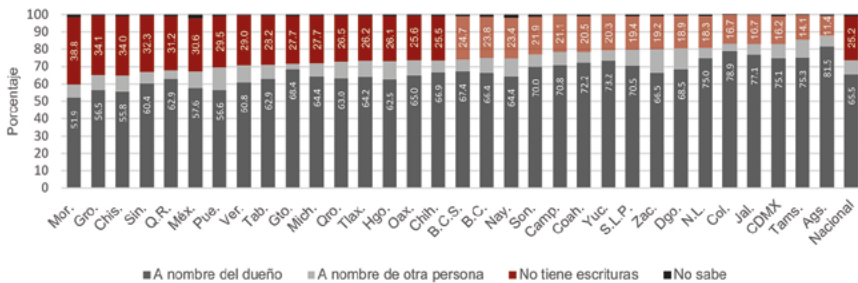
<sup>41</sup> En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el derecho a la vivienda digna y decorosa, es un derecho social vinculado a distintos elementos, entre ellos, *la seguridad de la tenencia*, que tiene como fin prevenir cualquier acto de terceros con la intención de perturbarla, tales como actos arbitrarios de desocupación o la vulneración ilegal. Véase “DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. LA AFECTACIÓN PRODUCIDA POR UNA DECISIÓN JURISDICCIONAL QUE RESUELVE SOBRE LA PROPIEDAD Y LA POSESIÓN NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN A ESE DERECHO”, Tesis [A.]: 1a. XXXV/2016 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 27, tomo I, febrero de 2016 p. 670, Reg. digital 2010962.

<sup>42</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4... cit.*, s. p.

prestaciones sociales; incluso, desde un enfoque de género, contribuye a la libertad económica de las mujeres.<sup>43</sup>

Empíricamente, sobre la condición de tenencia en México, los últimos datos censales del INEGI dan cuenta de que un 67.8% de viviendas en el país son de tenencia propia; 16% de viviendas son rentadas y 14.2% son prestadas.<sup>44</sup> En cuanto a la seguridad jurídica de la tenencia, como indicador, se conoce que del universo de viviendas propias a nivel nacional, 25.2% no tienen escrituras, mientras que el 65.5% sí las tiene (véase extremo derecho de la Gráfica 8).<sup>45</sup> Sin embargo, es importante notar la existencia de variaciones subnacionales. Como se puede notar en la Gráfica de abajo, respecto a la falta de escrituración, actualmente 16 estados se encuentran por encima de la media nacional (señalados en rojo intenso), con los casos más extremos de Morelos, Guerrero, Chiapas, Sinaloa y Quintana Roo, que registran porcentajes mayores al 30% de viviendas sin escrituración, lo que coloca a sus dueños en la inseguridad jurídica de no tener un título que avale su propiedad.

Gráfica 8. Porcentaje de viviendas según titularidad de escrituras por entidad federativa, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH.

43 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, (1 de agosto de 2022), p. 6, <https://tinyurl.com/yv4c526u>.

44 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo de población y vivienda de 2020* [base de datos], marzo de 2021, <https://tinyurl.com/CensoINEGI>.

45 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos... cit.*, s. p.

Si a los datos nacionales se añade la variable de género, se encuentra la distribución mostrada en la Gráfica 9. Como se puede inferir, el 58% de las viviendas propias en México son de tenencia masculina y alrededor de 42% femenina, es decir, 16 puntos porcentuales menos. Sobre la condición de escrituración, y realizando la observación como *razón de titularidad por sexo*, ( $\frac{\text{Viviendas de titularidad femenina}}{\text{Viviendas de titularidad femenina escrituradas}}$ ), se tiene que, por cada vivienda de tenencia femenina con escrituras, existen 2.5 viviendas de tenencia femenina sin escrituras; en el caso de los varones la relación es ligeramente menor, con 2.2 viviendas no escrituradas por cada vivienda escriturada.

Gráfica 9. Porcentaje de viviendas según titularidad de escrituras por sexo, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH.<sup>46</sup>

Por otra parte, destaca que la brecha de género en viviendas es más pronunciada en el México rural: de 5,942,087 viviendas rurales con tenencia propia, un 65% tienen propietarios varones, mientras que solo el 33% son de propiedad de mujeres.<sup>47</sup> Coincidentemente, la falta de escrituras también es mayor al promedio nacional: 26% de las viviendas rurales en el país son propiedad de hombres que no tienen ese respaldo jurídico (10% más que la media nacional); mientras que 13% de las viviendas rurales en propiedad de mujeres se hallan en la misma situación (3% más que la media).<sup>48</sup> Asimismo, la evidencia indica que la brecha de género es particularmente importante en las comunidades indígenas, donde el 70% de las viviendas con escrituras pertenecen a

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> El 2% restante se cuantificó como sexo *no especificado*.

<sup>48</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda 2020... cit.*, s. p.

varones, frente a un 30% que tienen a una mujer como titular.<sup>49</sup>

Relativo a la seguridad en la tenencia, el PNV contempla al menos dos acciones puntuales a cargo del Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS). Así, en el punto 1.1.9, el plan propone *impulsar acciones o programas de asistencia jurídica, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios que faciliten la escrituración de las viviendas, con especial énfasis en poblaciones vulnerables que no tienen acceso a asesoría legal para su realización*. Del mismo modo, el punto 5.3.6, se propone *coordinar con las dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales, acciones para otorgar certeza jurídica sobre la vivienda y así garantizar la seguridad patrimonial de las personas*. Bajo este marco, de acuerdo con los últimos datos disponibles, en 2020 el INSUS contribuyó a entregar 12,965 escrituras de vivienda, una cantidad que, si bien no es desdeñable, constituye únicamente el 0.2% del total de viviendas sin escrituración. Bajo esta medida, los estados que más viviendas regularizaron fueron Jalisco, Puebla, Veracruz, Michoacán y Sinaloa, mismos que como se puede ver en la Gráfica 8, no se corresponden con las entidades que tienen mayor rezago en el rubro.<sup>50</sup> En este sentido, en lo que atañe a la seguridad jurídica por escrituración, el Programa tiene el doble desafío de, por un lado, acelerar la cobertura y, por otro, procurar que la coordinación de los distintos niveles de gobierno sea lo suficientemente focalizada para dar respuesta a las entidades con más atraso. Por otra parte, si el objetivo es atender a las poblaciones *más vulnerables* (como afirma el punto 1.1.9) la evidencia muestra que se requieren acciones específicas dirigidas a atender las brechas de seguridad en la tenencia relativas al género, observadas particularmente en comunidades rurales e indígenas.

Sobre las viviendas habitadas que no son propias, los resultados de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) señalan que en el país existen un total de 5.8 millones de viviendas rentadas, 54% de las cuales no tiene un contrato de arrendamiento vigente.<sup>51</sup> En términos

<sup>49</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico del derecho a una vivienda digna y decorosa 2018... cit.*, p. 90.

<sup>50</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SUELO SUSTENTABLE, *Escrituras entregadas*, (26 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/INSUSEsc>.

<sup>51</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda... cit.*, s. p.



de seguridad en la tenencia, la ausencia de un contrato coloca a los inquilinos en vulnerabilidad frente a la protección de sus derechos,<sup>52</sup> en particular, frente a los desalojos forzosos. En relación con ello, el PNV solo contempla una acción específica, así, el punto 4.1.2 establece que el INFONAVIT deberá *revisar los casos judiciales en los que existieron irregularidades y con ello evitar desalojos injustificados*. Sin embargo, la propuesta no se orienta a involucrar a otras instancias de crédito y, en general, tampoco aborda el desalojo desde una visión amplia, susceptible a ocurrir desde distintas modalidades de tenencia, por ejemplo, el alquiler o la ocupación de asentamientos informales.

De acuerdo con la Observación General núm. 7 del Comité DESC, por *desalojos forzosos* se entiende el hecho de *hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos*.<sup>53</sup> Entre las medidas procesales que el Comité considera adecuadas en el contexto del desalojo se encuentran, entre otras, el garantizar que exista una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas, generar un plazo razonable de notificación, procurar la presencia de funcionarios de gobierno durante el proceso, así como ofrecer recursos jurídicos y asistencia legal para pedir reparaciones frente a tribunales.<sup>54</sup> Asimismo, desde una arista normativa, el Comité destaca que contar con una legislación contra desalojos forzosos es una precondition necesaria para generar un sistema de protección eficaz.

Como estándar recomendado, el Comité establece que la legislación deberá ocuparse,<sup>55</sup> al menos, de instrumentos normativos que a)

<sup>52</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico... cit.*, p. 89.

<sup>53</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 7, El derecho a una vivienda adecuada*, (1 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/ComiteObs>.

<sup>54</sup> *Idem*.

<sup>55</sup> En México, los Tribunales Federales se han pronunciado en el sentido de que el juzgador de amparo debe partir de una perspectiva humanitaria y considerar las condiciones de vulnerabilidad a efecto de pronunciarse sobre la constitucionalidad de una orden de desalojo. Por ejemplo, tratándose de adultos mayores, dicha orden deberá especificar la institución pública a la que serán trasladados, porque el Estado se encuentra obligado a proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de aquéllas y no se encuentren en condiciones de proporcionárselas por sí misma. "ORDEN DE DESALOJO DE UN ASILO PARA ANCIANOS. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE CONSTATAR QUE PREVEA, ADÉMÁS DE CUMPLIR CON LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE AQUÉLLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DEL PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS,

*brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.*<sup>56</sup>

Como medida de fiscalización, el Comité DESC ha establecido algunas directrices que los estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) deben incluir en los informes periódicos requeridos.<sup>57</sup> En materia de seguridad en la tenencia y desalojos forzosos, el Comité solicita que los miembros proporcionen información concreta sobre *el número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años y el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio.*<sup>58</sup> Pese a que México es un Estado parte, destaca que en el país no existe un registro o un índice que permita agregar esta información por lo que las dimensiones de los desalojos forzosos, así como el perfil de los afectados, no son sistemáticamente conocidas.<sup>59</sup>

Si bien las medidas enunciadas corresponden en buena parte a la esfera judicial y legislativa, la misma recomendación ofrece pautas para pensar su atención desde una política integral de vivienda con enfoque de derechos humanos. De este modo, el Comité estima que cuando las personas desalojadas no cuenten con los recursos necesarios, los Estados deberán *adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan*

---

SOCIALES Y CULTURALES”, Tesis [A.] (XI Región) 2o.9 A (10a.), T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 22, tomo III, septiembre de 2015, p. 2100, Reg. digital 2009972.

**56** COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 7... cit.*, (1 de julio de 2022), <https://tinyurl.com/ComiteObs>.

**57** El artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece que los estados parte [...] *se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.*

**58** COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 7, El derecho a una vivienda adecuada... cit.*, s. p.

**59** Sobre evidencia empírica en la materia, un sondeo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IISUNAM) y de la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat, permitió visibilizar la problemática en el contexto de la pandemia por COVID-19. El instrumento fue aplicado a 409 personas mayores de 18 años que antes de marzo del 2020 residían en Ciudad de México: 68% mujeres y 32% hombres de entre 30 y 54 años. De los resultados se destaca que el 55% tuvo problemas para pagar la renta o la hipoteca; el 32% se tuvo que mudar, de los cuales el 18% solo cambió de alcaldía y el restante 14% a otro Estado. Por otra parte del universo encuestado el 15% afirmaron haber sido desalojados, y un 25% de ellos, a través de actos violentos. Cuando se les hizo la pregunta abierta sobre qué deberían hacer las autoridades al respecto, una de las tres respuestas más recurrentes fue la necesidad de medidas legislativas más profundas en materia inquilinaria. Véase INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, “Sistema habitacional, agravado en CdMx por pandemia de Covid-19”, *Gaceta UNAM*, 20 de enero de 2022, (30 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/yck2xzw8>.

*sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.*<sup>60</sup> A este respecto, es notorio que desde el PNV no se aborde ninguna acción específica de protección a personas desalojadas en relación, por ejemplo, al establecimiento progresivo de formas de reubicación ni mecanismos de reparación del daño.

Finalmente, conviene hacer una breve referencia de la tenencia de vivienda en asentamientos irregulares, abordada en al menos dos acciones dentro del PNV. En el punto 1.3.2, por ejemplo, el Programa señala que buscará *diseñar soluciones que ayuden a prevenir y, en su caso, brindar condiciones justas para la población en condiciones de vulnerabilidad en asentamientos irregulares*; paralelamente, la medida 5.1.3 propone *llevar a cabo el proceso de diseño técnico y metodológico para elaborar el registro de asentamientos irregulares que sean objeto de las acciones de vivienda de las instituciones competentes*. Sin embargo, la limitación esencial de ambas acciones es que en México existe un vacío de información respecto a la ubicación y contabilización de asentamientos irregulares, por lo que cualquier acción orientada a atender la problemática carecerá, de origen, de un diagnóstico que permita delinear a poblaciones objetivo de forma metodológica de acuerdo con necesidades específicas.

Al respecto, la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció en marzo de 2021 y reconoció que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de conformidad con sus facultades legales y constitucionales, debe generar información estadística y geográfica desagregada sobre asentamientos irregulares en el país, de modo que se pueda dotar al Estado de insumos necesarios para la identificación y atención a las poblaciones vulnerables que los habitan.<sup>61</sup> Prospectivamente, la existencia de dicha información permitirá delinear áreas de intervención no solo en la esfera de la política pública sino, inclusive, en el ámbito legislativo. Al respecto, en Brasil, por ejemplo, la identificación y reconocimiento jurídico de

---

<sup>60</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 7... cit.*, s. p.

<sup>61</sup> Véase “DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA. SU DEBIDA OBSERVANCIA IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) DE EMITIR INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN FORMA DESAGREGADA O SEGMENTADA, RELATIVA A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES O INFORMALES”, Tesis [A.]: 1a. V/2021 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 84, tomo II, marzo de 2021, p. 1221, Reg. digital 2022777.

los asentamientos irregulares ha permitido integrarlos dentro de los sistemas de planeación urbanos como *zonas especiales*, una categoría de tutela reforzada que ha generado obligaciones hacia su mejora gradual en lo concerniente a servicios esenciales.<sup>62</sup>

En síntesis, en lo relativo a la seguridad en la tenencia, destaca que el PNV aborda una visión acotada donde, si bien se dirigen algunas acciones puntuales hacia una mejora en la seguridad jurídica de escrituración vinculadas a la titularidad plena, la seguridad respecto a viviendas en asentamientos irregulares y en arrendamiento es, en cambio, difusa. Respecto a esta última, y como referencia comparada, en distintos países existen intervenciones públicas destinadas a ofrecer seguros de impago para inquilinos de bajos ingresos o, del lado de la oferta, se otorgan subvenciones para arrendatarios a cambio de que alquilen sus casas a precios preferenciales para personas con ingresos moderados.<sup>63</sup> Si bien la seguridad en la tenencia forma parte de los ejes diagnósticos del Programa, no se distinguen acciones respecto a las categorías de tenencia en el sentido amplio referido por el Comité DESC.

### 3. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura de la vivienda son adecuados si procuran la salud, la seguridad y la comodidad de sus habitantes.<sup>64</sup> De este modo, se espera que sus ocupantes tengan agua potable, energía para la cocina, alumbrado, instalaciones sanitarias, de aseo, drenaje, así como formas de almacenamiento de alimentos y eliminación de residuos.<sup>65</sup> En el contexto mexicano, este rubro es de especial interés, pues los indicadores de *calidad y espacios* en la vivienda, así como los de *acceso a servicios básicos* son, ambos, elementos constitutivos de la definición, identificación y medición de la pobreza multidimensional en el país, de conformidad con el artículo

---

<sup>62</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Principios rectores de la seguridad en la tenencia*, Ginebra, Naciones Unidas, p. 17, <https://tinyurl.com/ONUPrincip>.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>64</sup> Cfr: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>65</sup> Véase OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *El derecho a una vivienda adecuada*, Ginebra, Naciones Unidas, p. 4, <https://tinyurl.com/2p8fndcd>.

36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).<sup>66</sup> De este modo, la observancia de la calidad de materiales y la existencia de infraestructura básica son dos elementos medibles que en México orientan la ejecución de programas generales de desarrollo social en el país de acuerdo a las carencias que aquí se revisarán.

Para su medición, también de conformidad con los lineamientos establecidos por LGDS, el CONEVAL ha desarrollado un conjunto de indicadores que sintetizan los datos arrojados por los censos de población relativos a este atributo. Así, para medir la *calidad de materiales* en la vivienda, CONEVAL utiliza cuatro indicadores que permiten conocer la idoneidad (calificada como carente o no carente) del material utilizado en pisos, techos y muros en los términos explicados en la Tabla 1, a continuación.<sup>67</sup>

Tabla 1. Carencias vinculadas con los materiales en la vivienda, 2020

Indicador	Carente	No carente
Carencia por material de piso	Si la vivienda tiene piso de tierra.	Si la vivienda tiene piso de cemento, linóleoum, vinil, laminado, mosaico, mármol, vitropiso, madera, duela o parquet.
Carencia por material de techo	Si el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o material de desechos.	Si la vivienda tiene techos de lámina metálica, de asbesto, de palma, paja, madera, tejamanil, teja, terrado con vigería, losa de concreto, viguetas.
Carencia por material de muros	Si el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.	Si la vivienda tiene muros de madera, adobe, tabique, ladrillo, block, piedra o concreto.

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social establece que los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza deberán considerar información al menos sobre los siguientes indicadores: *I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa; Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad* [...].

<sup>67</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Anexo único de los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, (23 de julio de 2022), pp. 50-54, <https://tinyurl.com/f8cund9m>.

<sup>68</sup> *Idem*.

Como se observa, una vivienda es carente por material de piso si la vivienda tiene piso de tierra; por el contrario, no es carente si tiene piso de cemento o del resto de materiales enunciados en la columna derecha de la Tabla 1 (cemento o mosaico, por ejemplo). Lo mismo sucede con el resto de las carencias vinculadas con la calidad de materiales, es decir, la carencia por material de techo y la carencia por material de muros.

Por su parte, CONEVAL mide el acceso a *servicios básicos* observando los indicadores y los términos descritos en la Tabla 2, a saber: carencia de acceso al agua entubada; carencia de drenaje; carencia de electricidad y carencia de combustible. Así, por mencionar un ejemplo, una vivienda es carente por servicio de combustible si para cocinar o calentar los alimentos se utiliza leña o carbón sin chimenea.

Tabla 2. Acceso a servicios básicos

Indicador	Carente	No carente
Carencia de acceso al agua	Si el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.	Si la vivienda obtiene agua de captadores de agua de lluvia; si tiene agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno, o si tiene agua entubada dentro de la vivienda.
Carencia de servicio de drenaje	Si la vivienda no cuenta con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.	Si la vivienda tiene drenaje conectado a una fosa séptica o si tiene drenaje conectado a la red pública.
Carencia de servicio de electricidad	Si la vivienda no dispone de energía eléctrica.	Si la vivienda obtiene luz eléctrica del panel solar, de una planta particular o del servicio público.
Carencia de servicio de combustible	Si el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.	Si la vivienda utiliza tanque para cocinar, gas natural o de tubería para cocinar o utiliza electricidad para cocinar.

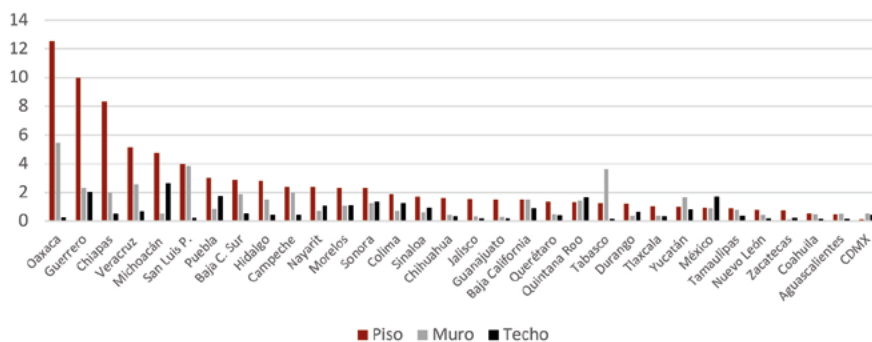
Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.<sup>69</sup>

Bajo las condicionalidades descritas, la Gráfica 10 muestra los resultados de la medición de carencias relacionadas con materiales en la vivienda. Como se observa, la carencia predominante es aquella

<sup>69</sup> *Idem.*

por material de piso, aunque con notables variantes subnacionales: en Oaxaca, 12.5% de los hogares tienen piso de tierra; 10% en Guerrero y 8.3% en Chiapas. En contraste, Ciudad de México tiene un porcentaje de 0.1% viviendas en esa condición, seguido por Aguascalientes, con 0.5%.

Gráfica 10. Carencia por material de pisos, techos y muros, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.<sup>70</sup>

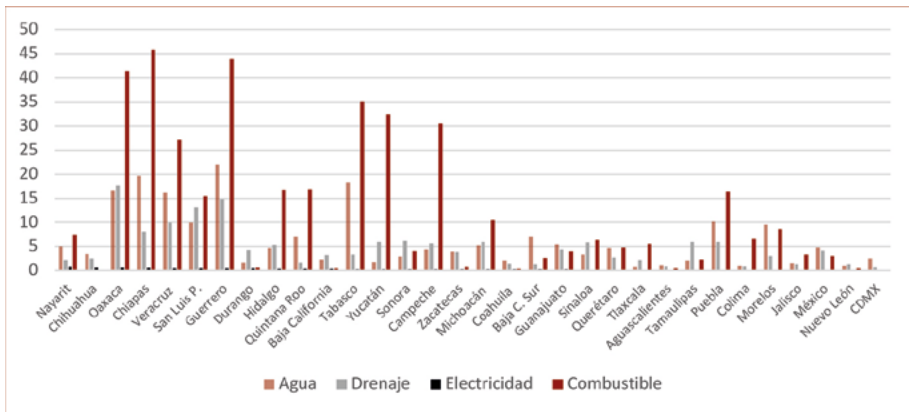
Sobre la carencia por material de muros, Oaxaca nuevamente presenta los porcentajes más altos: 5.5% del total de viviendas en esa entidad tiene muros de barro, carrizo, palma, lámina, desechos o cualquiera de los materiales enunciados en la Tabla 1. Posteriormente, se ubica San Luis Potosí, con 3.8% en similar situación y Tabasco con 3.6% viviendas carentes en ese rubro. Finalmente, y con porcentajes menores al resto, se halla la carencia de materiales en techos, donde Michoacán constituye el caso más notable con un 2.6% de viviendas con techos de lámina de cartón o desechos. A esta entidad le sigue Guerrero con 2% de viviendas carentes en el mismo rubro; posteriormente se ubican Puebla y Estado de México con 1.7%.

Por otro lado, la carencia por *acceso a servicios* se extiende a porcentajes aún más amplios a los observados en la carencia por materiales. Nótese, por ejemplo, la carencia por combustible, que se extiende más allá del 40% en los estados de Chiapas (45%), Guerrero (43.9%) y Oaxaca (41.5%). También destacan los estados de Tabasco, Yucatán, Campeche,

<sup>70</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición... cit.*, s. p.

Veracruz y Quintana Roo, con rangos de entre 25% y 35%. Aunque con variaciones subnacionales, la notoria carencia por combustible en buena parte de las entidades del país constituye, sin duda, un problema público de salud, en tanto la combustión de leña sin ventilación está asociada con daños severos al sistema respiratorio (bronquitis y enfisema) y es particularmente nociva para mujeres embarazadas y niños.<sup>71</sup>

Gráfica 11. Carencia por acceso a servicios de agua, drenaje, electricidad y combustible, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.<sup>72</sup>

Ahora bien, sobre la carencia a servicios de agua entubada, destacan los casos de Guerrero (22%), Chiapas (19.6%), Tabasco (18.3%), Oaxaca (16.6%) y Veracruz (16.1%); mientras que, por el contrario, los mejores indicadores los tienen el estado de Tlaxcala con un 0.8% de viviendas carentes, seguido por Nuevo León con 1.0%. Como en el rubro previo, la falta de acceso a agua entubada en la vivienda está asociada a problemas sanitarios como la prevalencia del cólera y, principalmente, de la diarrea, la segunda causa de muerte en menores de 5 años en el mundo.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Véase SMITH, Kirk, *El uso doméstico de leña en los países en desarrollo y sus repercusiones en la salud*, (3 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/2rnheuw>.

<sup>72</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición... cit.*, s. p.

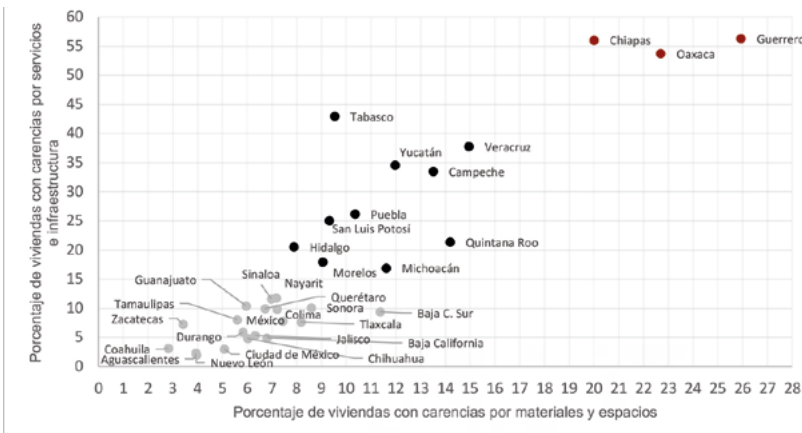
<sup>73</sup> BANCO MUNDIAL, *Reducing inequalities in water supply, sanitation, and hygiene in the era of the sustainable development goals synthesis report of the wash poverty diagnostic initiative*, Washington, Banco Mundial, p. XVI, 2018, <https://tinyurl.com/mr3drwt3>.



Por su parte, el porcentaje de viviendas con carencia por acceso a servicios de drenaje es menos notoria y alcanza dos dígitos únicamente en Veracruz (13.1%), Guerrero (14.8%) y Oaxaca (17.7%), aunque también son destacables los casos de Veracruz (9.9%) y Chiapas (8.1%). Finalmente, la carencia de electricidad en el país es prácticamente nula y en ninguna entidad del país llega al 1%: Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Ciudad de México tienen una cobertura de electricidad de 100%; mientras que los estados más carentes son Nayarit con 0.8%, así como Chihuahua, Oaxaca y Chiapas con 0.6% cada una.

Ponderando el porcentaje agregado de viviendas con al menos una carencia por materiales en el eje horizontal (muros, techos y/o pisos) frente al porcentaje agregado de viviendas con una o más carencias por acceso a servicios en el eje vertical (agua entubada, drenaje y/o electricidad) se obtienen los resultados de la Gráfica 12. En color gris, y cercanas al origen (0,0), se ubican las entidades con carencias por debajo de la media nacional en ambos ejes; en negro aquellas entidades ubicadas por encima de la media; y finalmente, en rojo, se señalan los tres casos más extremos en ambos ejes: Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Gráfica 12. Carencia por materiales y espacio vs. carencia por acceso servicios, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.<sup>74</sup>

74 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición... cit.*, s. p.

Aunque las carencias en materiales y servicios son verificables e, inclusive, empíricamente se pueden observar las necesidades específicas de cada entidad, este atributo es el menos abordado en el PNV. Si bien, de conformidad con el artículo 115 constitucional algunos rubros de las carencias en servicios son competencia del ámbito municipal (la provisión de agua potable y drenaje, por ejemplo), ello no exime su abordaje limitado, en tanto la vocación de la planeación programática es, precisamente, lograr una coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para orientar la política nacional de vivienda hacia fines conjuntos, así, el artículo 9 de la Ley de Vivienda establece que: [...] *el Programa, una vez aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, y orientará la planeación y programación de las acciones de las entidades federativas y municipios en la materia.*

En lo específico, las principales medidas que podrían atajar las carencias de materiales y servicios son dos: la acción 1.1.3 que busca *elaborar y difundir lineamientos técnicos respecto a una vivienda adecuada, con criterios específicos sobre materiales en pisos, techos y muros, esquemas de construcción y acceso a servicios básicos, que reconozcan la condición cultural y espacial de cada región [...]* y la acción 1.2.2, que tiene como objetivo *revisar y replantear programas de mejora estructural, de reemplazo de techos, muros y pisos, y de terminación de vivienda, de acuerdo con lineamientos técnicos para una vivienda adecuada.* Sin embargo, no es evidente que alguna de estas medidas esté destinada a traducirse en un resultado concreto dentro de la carencia más apremiante relativa al rubro de materiales aquí expuesta, a saber: el porcentaje de viviendas con pisos de tierra.

Respecto al punto 1.2.2 referido en el párrafo anterior, mismo que propone la revisión de *programas* relativos a la mejora de materiales, se encontró únicamente el Programa de Vivienda Social en su modalidad de apoyo *Mejoramiento de Unidades Habitacionales* a través del cual CONAVI [...] *podrá otorgar subsidio con el propósito de mejorar la vivienda edificada con anterioridad, que podrá comprender [...] acciones como: impermeabilización, aplanados, muros divisorios, cubierta, piso, ventanas, puertas, instalación hidráulica, eléctrica y/o sanitaria.* Además, la provisión del subsidio o financiamiento de

mejoramiento sucede *a petición de parte*, es decir, a solicitud del potencial usuario, previo cumplimiento de los requerimientos establecidos. En este sentido, la posibilidad del mejoramiento en materiales se deja al arbitrio y juicio de los habitantes de la vivienda, por lo que difícilmente se trata de una acción estatal coordinada tendiente a abatir carencias estructurales particularmente atendibles en zonas de alto rezago que, inclusive, tienen implicaciones de salud pública.

Por otra parte, el rubro de acceso a servicios es un tema que no figura en alguna acción específica. En el análisis empírico se señalaron dos necesidades notorias, a saber: el porcentaje de viviendas sin acceso a agua entubada y, particularmente, el porcentaje elevado de viviendas que usan leña sin ventilación para cocinar. Si bien el acceso al agua potable constituye un derecho humano que tiene mención dentro del diagnóstico realizado por PNV, este no se materializa en acciones determinadas. En el mismo sentido, la energía para la cocina tampoco generó alguna actividad de atención, a pesar de que la evidencia es contundente respecto a las deficiencias en el rubro, con especial implicación para las mujeres.

Si bien el artículo 6, fracción XII, de la Ley de Vivienda mandata que la política nacional en la materia debe atender a los indicadores de marginación generados por CONEVAL, llama la atención que el PNV no realizó un diagnóstico exhaustivo y desagregado de las carencias por calidad materiales y servicios, mismas que, como se ha advertido, son indicadores elementales de la metodología de medición de la pobreza en el país. En este sentido, el Programa no logró, desde su diseño, realizar un diagnóstico territorial apropiado que permitiese formular acciones concretas, por lo que los retos de implementación tienen una limitación de origen. No obstante, la evidencia es clara y sugiere que, en lo relativo al atributo de *materiales, servicios e infraestructura*, queda pendiente, cuando menos, una focalización de acciones hacia los rubros críticos señalados: agua, material de pisos y energía en la cocina, particularmente en los estados con los déficits más notables. Se añade asimismo que la atención a las desigualdades nacionales no es una orientación opcional o secundaria, sino que constituye un eje rector de la política nacional y programática sancionado por la Ley de Vivienda que, de conformidad con su artículo 1, debe ser sensible a las desigualdades regionales del país y, con este fin, *ha de sentar las bases para aspirar a un desarrollo*

*nacional más equitativo [...] para corregir las disparidades regionales*, en el rubro analizado, como se vio en la Gráfica 12, tres estados muestran necesidades particularmente apremiantes.

#### 4. *Habitabilidad*

De conformidad con los estándares internacionales, para ser *habitabile*, la vivienda deberá proteger a sus habitantes de riesgos estructurales que pongan en peligro la seguridad física de sus ocupantes; también deberá resguardarlos de amenazas contra la salud, tales como la humedad, el calor y otros vectores de enfermedad.<sup>75</sup> Asimismo, generará espacios suficientes para abatir el hacinamiento,<sup>76</sup> mismo que aumenta el riesgo de contraer enfermedades infecciosas al tiempo en que dificulta el descanso y la privacidad de sus ocupantes.<sup>77</sup>

Ahora bien, sobre el rubro de riesgos estructurales, conviene indicar que, estadísticamente, a nivel nacional, el país reporta un 75% de viviendas con algún problema estructural. Como se observa en la Gráfica 13, los daños preponderantes son dos: primero, la *humedad o filtraciones de agua en cimientos, muros o techos* (con un 44% de viviendas) y, segundo, las *grietas o cuarteaduras en techos o muros* (con 40.8%), una tendencia que, como se verá, se mantiene a nivel subnacional, al ser estas las dos deficiencias más comunes en todos los estados, aunque con variaciones (véase Gráfica 14).

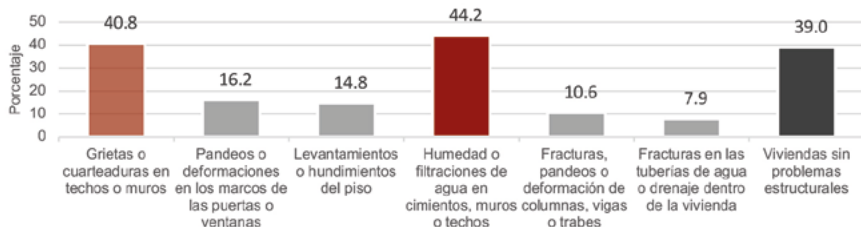
---

<sup>75</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>76</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud, resumen de orientación*, (15 de agosto de 2022), pp. 4 y 5, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/279743/WHO-CED-PHE-18.10-spa.pdf>.

<sup>77</sup> Véase CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Criterios para una vivienda adecuada*, México, CONAVI, (20 de agosto de 2022), p. 24, <https://tinyurl.com/mrx86tm7>.

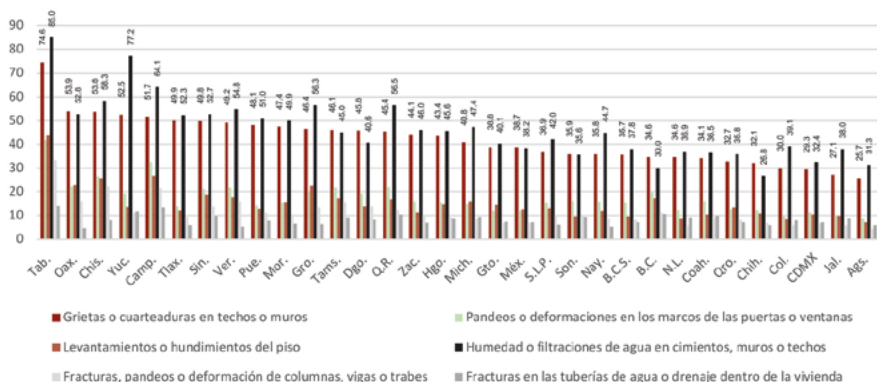
Gráfica 13. Problemas estructurales en vivienda a nivel nacional, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.<sup>78</sup>

Profundizando sobre las especificidades territoriales por entidad federativa, Tabasco presenta una situación particularmente notable, con los niveles más altos en todos los problemas estructurales medidos (véase Gráfica 14). Más allá, similar a la regionalización del rezago observado en el apartado anterior, se observa que, realizando un promedio de los porcentajes de la Gráfica 14, siete de los diez estados con mayor atraso en problemas estructurales se encuentran en el sureste y suroeste de México (Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Campeche, Guerrero, Quintana Roo y Tabasco); dos de ellos se encuentran en las regiones noreste y noroeste del país (Sinaloa y Tamaulipas) y, finalmente, uno se encuentra en la región oriente (Veracruz).

Gráfica 14. Problemas estructurales en vivienda según entidad federativa, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVI.<sup>79</sup>

78 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de... cit.*, s. p.  
79 *Idem.*

El abordaje de los problemas estructurales dentro del PNV presenta las mismas limitaciones que el caso de la carencia por materiales pues, predeciblemente, ambos rubros se entrelazan. Como se ha referido, dentro de las acciones que instrumentan el PNV se hallan mecanismos de financiamiento para el mejoramiento de vivienda. Sin embargo, más allá de sus alcances genéricos, no se registran acciones orientadas a identificar y a reducir fallas estructurales que puedan poner en riesgo la integridad física de las personas, sobre todo en zonas vulnerables a diversas contingencias naturales, como se discutirá con detalle más adelante. Si bien CONAVI ha emitido lineamientos de construcción adecuada para aquellas viviendas con subsidios o créditos otorgados por la institución,<sup>80</sup> el PNV no establece un curso de acción hacia subsanar el problema de viviendas que ya presentan estos problemas.

Por otro lado, como se mencionó al inicio, la habitabilidad también está vinculada a la calidad de los espacios, particularmente, con el *hacinamiento* que, de acuerdo con los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* emitidos por CONEVAL,<sup>81</sup> se refiere a aquellas viviendas donde duermen más de 2.5 personas por cuarto:<sup>82</sup>

$$\text{Hacinamiento} \longrightarrow \frac{\text{personas habitando una vivienda}}{\text{número de cuartos}} = > 2.5$$

Como se observa en el Mapa 1, y atendiendo a la fórmula de arriba, se tiene que territorialmente la Ciudad de México es la entidad con mayor porcentaje de viviendas hacinadas en el país, con un total de 36%. Seguidamente, se ubica Guerrero con un 32%, Campeche con 30% y Oaxaca con 29%. En el sentido contrario, los estados que tienen menos porcentaje de viviendas en hacinamiento son: Aguascalientes (13.13%), Nuevo León (13.20%) y Coahuila (13.60).

<sup>80</sup> Véase CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Criterios para una vivienda... cit.*, s. p.

<sup>81</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, (4 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/nr9rkbx7>.

<sup>82</sup> *Idem.*

Mapa 1. Porcentaje de viviendas en hacinamiento por entidad federativa, 2020<sup>83</sup>

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.<sup>84</sup>

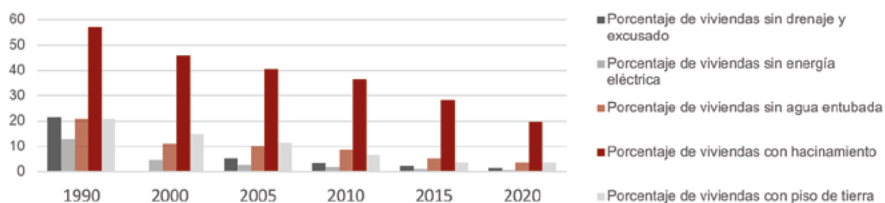
Al igual que ciertos rubros de carencias por servicios y materiales, el hacinamiento es un indicador particularmente relevante, pues constituye uno de los elementos que componen los estándares de medición de la pobreza y marginación que realizan el CONEVAL y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), respectivamente. Como ejemplo de una de estas mediciones, la Gráfica 15 muestra la evolución de los rubros de vivienda que se utilizan para la elaboración del *Índice de Marginación en México*. A este respecto, destaca que, si bien se identifica un avance importante desde 1990 a 2020, comparativamente, el hacinamiento continúa siendo el rubro más rezagado en el ámbito de los indicadores de vivienda contenidos en el Índice, con un 19.7% a nivel nacional, es decir: aproximadamente dos de cada diez viviendas en el país.<sup>85</sup> En este sentido, no es errado afirmar que el hacinamiento es uno de los rezagos comparativamente más notables en términos porcentuales, particularmente en las entidades señaladas en el Mapa 1.

<sup>83</sup> Para mayor detalle sobre el cálculo de hacinamiento por entidad federativa, véase CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020, nota técnico-metodológica*, (15 de agosto de 2022), p. 4, <https://tinyurl.com/bde5zbsr>.

<sup>84</sup> CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índice de marginación por entidad federativa* [base de datos], julio de 2022, <https://tinyurl.com/ynp8wvcm>.

<sup>85</sup> El mismo argumento es válido si se considera el índice de pobreza multidimensional elaborado por CONEVAL, véase CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición de la pobreza... cit.*, s. p.

Gráfica 15. Evolución de las dimensiones de vivienda en el Índice de Marginación en México, 1990 – 2020 (agregado nacional)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.<sup>86</sup>

El hacinamiento y la habitabilidad del espacio se ubican en dos acciones puntuales del PNV. Así, el punto 1.2.3, busca *promover asesorías de diseño y construcción de soluciones de ampliación y optimización del espacio en las viviendas en situación de hacinamiento*. Sin embargo, destaca que no se ha encontrado algún desarrollo específico que permita verificar avances en el rubro. Seguidamente, la segunda acción propuesta plantea, en el punto 2.5.4, *promover la aplicación del Código de Edificación de Vivienda (CEV) como marco normativo para acciones de vivienda que reciben créditos o subsidios federales*. Si bien esta disposición no menciona explícitamente el problema espacial en la vivienda, el CEV es un instrumento que, efectivamente, delinea estándares mínimos de zonificación y dimensiones adecuadas, por lo que su uso viablemente puede tener incidencia en la habitabilidad y, en concreto, en el hacinamiento.<sup>87</sup> De este modo, en su sección 805, el CEV distingue entre *espacios habitables básicos* y *espacios auxiliares básicos*, de conformidad con el artículo 4, fracciones IV y V, de la Ley de Vivienda. Los primeros se refieren a los lugares donde se desarrollan actividades elementales de reunión y descanso, en específico, recámaras, alcoba, estancia y comedor, mientras que los segundos, se definen como espacios donde se desarrollan actividades de trabajo, higiene y circulación, a saber: cocina, baño, lavandería, pasillos, escalera y patio.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índice de marginación... cit.*, s. p.

<sup>87</sup> Véase CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Código de edificación de vivienda*, (23 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/4zzj6n43>.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 91.



Sobre los criterios elementales en espacios, su sección 807 del CEV establece que *toda vivienda debe tener como mínimo una recámara, un baño completo que cuente con inodoro, lavabo y regadera y otro espacio en el que se desarrollen el resto de las funciones propias de la vivienda*. Sin embargo, el modelo sugerido planteado por el CEV va más allá y no solo contempla la existencia de *espacios habitables básicos* sino que, inclusive, añade los *espacios auxiliares* referidos que, en conjunto, según el modelo propuesto en la sección 808, deseablemente deberán abarcar una dimensión de 65.5 m<sup>2</sup> (tomando en cuenta corredores entre las distintas áreas).<sup>89</sup> Como criterio de comparabilidad empírica, los datos nacionales muestran que, aproximadamente, un 30% de viviendas en el país tienen dimensiones menores a las propuestas,<sup>90</sup> con el caso extremo de Chiapas, donde un 43% de las viviendas miden menos de 65.5 m<sup>2</sup>. En una situación similar, se ubica Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Veracruz, cada una con 40% de viviendas con dimensiones inferiores a las sugeridas por el CEV.<sup>91</sup>

Es importante notar que el CEV es un documento orientativo, no vinculante para las autoridades locales que, en última instancia, son competentes en la materia. Recuérdese que de conformidad con el artículo 115 constitucional, la fracción V, se reserva a los municipios la facultad de *otorgar licencias y permisos para construcciones*, [para lo cual podrán expedir] *los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios*. Bajo esta consideración normativa, el CEV constituye únicamente una herramienta que sugiere criterios deseables sobre procesos de construcción que, sin embargo, no puede interferir en la autonomía local. Desde esta arista constitucional, se entiende que las acciones de política pública en el rubro tienen un alcance que se limita a procurar una articulación coherente en los tres órdenes de gobierno en el rubro, de ahí que el PNV se circunscriba a *promover la aplicación del Código de Edificación de Vivienda*, como se indicó en la acción 2.5.4 atrás referida. En esta misma lógica, la estrategia número 2.4.3 busca *brindar capacitación y asesoría técnica a gobiernos estatales y municipales para que integren los conceptos de vivienda adecuada a sus políticas e instrumentos de planeación*; en el mismo sentido, la

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>90</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda... cit.*, s. p.

<sup>91</sup> *Idem*.

acción 2.4.7 propone *promover la revisión, el seguimiento técnico y, en su caso, la modificación de los programas de vivienda existentes a nivel local a través de convenios de coordinación, para garantizar que estén alineados a la nueva política de vivienda.*

Si bien ninguna acción versa concreta y explícitamente sobre necesidades de habitabilidad en lo relativo a los espacios y hacinamiento, de aplicarse, las acciones propuestas podrían tener una incidencia en la procuración de mejores prácticas de construcción y zonificación de espacios adecuados. Así, en tanto las competencias que pueden realizarse en materia de hacinamiento y espacios habitables recaen, en última instancia, en las capacidades de las autoridades locales para hacer eficaces sus normas de construcción, el reto del PNV consiste en, efectivamente, lograr una coordinación productiva que promueva estándares mínimos de construcción en materia de vivienda a lo largo del país.

## 5. Lugar

Como se ha advertido, en lo general, la vivienda adecuada debe ligarse a la idoneidad que guarda respecto a su ubicación y el acceso a servicios de salud, centros educativos, opciones de trabajo y otros servicios, particularmente en zonas rurales y metropolitanas.<sup>92</sup> Asimismo, en este rubro se espera que las viviendas no se construyan en zonas de riesgo o zonas vulnerables a desastres de origen natural que pongan en peligro la integridad de sus habitantes.<sup>93</sup>

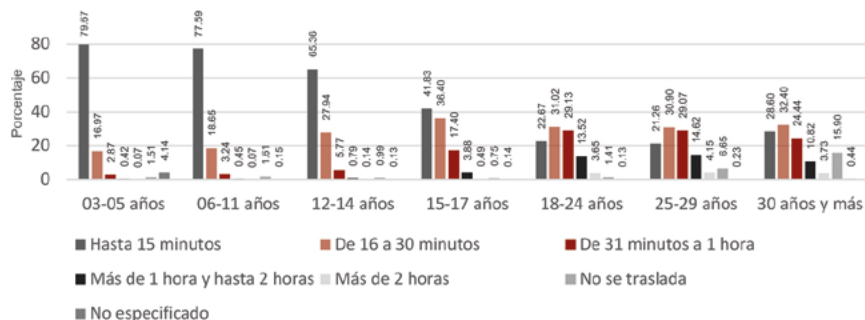
Empíricamente, como atributo de la vivienda adecuada, el *lugar* se puede observar a través de las mediciones del tiempo de traslado a los rubros esenciales de educación y trabajo. Respecto al primero de ellos, la información estadística muestra que el tiempo promedio necesario para ir a un centro educativo en México varía según grupos etarios, tal y como se muestra en la Gráfica 16. Obsérvese que en la medida en que se avanza en el curso de vida, el tiempo de traslado a centros educativos es mayor, lo que potencialmente responde a la cantidad de centros por grado de estudio: actualmente en México

<sup>92</sup> Cfr. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4... cit.*, s. p.

<sup>93</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico del derecho... cit.*, pp. 101 y 102.

existen 1.09 centros preescolar por cada escuela primaria; 2.3 primarias por cada escuela secundaria; 4.5 primarias por cada escuela de educación media-superior y, más notablemente, 16.5 primarias por cada universidad en el país.<sup>94</sup>

Gráfica 16. Tiempo de traslado de la vivienda al centro educativo por grupo etario



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.<sup>95</sup>

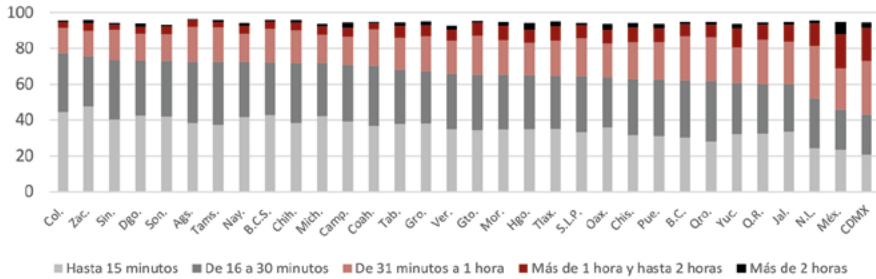
En lo relativo a los centros de trabajo, los datos disponibles permiten conocer el tiempo de traslado por tamaño de localidad. A este respecto, resulta interesante que en México no existe una variación sustancial entre los traslados urbanos y rurales, como se puede ver en el anexo a este documento. Sin embargo, observando los datos de forma agregada según entidad federativa destacan algunas variaciones subnacionales mostradas a continuación.<sup>96</sup>

94 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Maestros y escuelas por entidad federativa* [base de datos], septiembre de 2022, <https://tinyurl.com/4xchw525>.

95 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo de población... cit.*, s. p.

96 Los traslados al trabajo de hasta 15 minutos representan, en promedio, el 33% del total en comunidades rurales, mientras que implican el 28% del total en ciudades de 100,000 o más habitantes; por su parte, los traslados de una hasta dos horas implican el 9% en comunidades rurales, frente al 10% de los traslados en las urbes, es decir, un porcentaje análogo.

Gráfica 17. Tiempo de traslado al trabajo por entidad federativa<sup>97</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.<sup>98</sup>

Los estados con mayor porcentaje de población que requiere *más de una hora y hasta dos horas* para llegar al trabajo son el Estado de México, con un 19% de su población activa en esa situación; la Ciudad de México, con 18.5%; Nuevo León, con 13% y Yucatán, con 11%. Sobre el grupo de personas que precisa *más de dos horas* para llegar al trabajo, destaca nuevamente el Estado de México, con un 7%; Hidalgo con un 4%; Oaxaca con 3.4%; Ciudad de México con 3.2% y Campeche con 3%.

Naturalmente, la distribución espacial de la vivienda no responde únicamente al desarrollo orgánico de asentamientos humanos, sino que tiene una estrecha vinculación con previsiones normativas en lo tocante a la planeación y delimitación de zonas urbanas. En el caso de México, la LGAHOTDU prevé la creación y delimitación de *reservas territoriales* (artículo 77), destinadas a incentivar un crecimiento ordenado de las urbes.<sup>99</sup> Sin embargo, como se mostrará a continuación, la asignación territorial por reservas no ha garantizado *per se* que la ubicación de desarrollos habitacionales sea congruente con el acceso a servicios, infraestructura básica y fuentes de empleo.

A este respecto, la Gráfica 18 muestra el número de las hectáreas reservadas para uso habitacional por entidad federativa hacia el año de 2019. La información mostrada esta asimismo clasificada según la *calidad* de su ubicación de acuerdo a los *Perímetros de Contención Urbana (PCU)*, un instrumento de medición diseñado conjuntamente por la Comisión

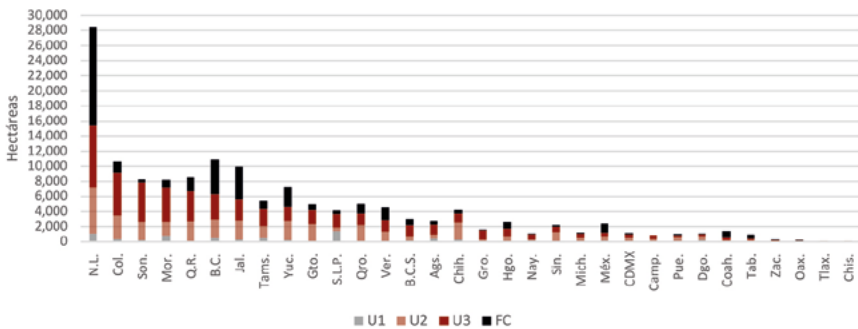
<sup>97</sup> La suma de cada entidad no acumula el 100% porque se omitió el rubro *no es posible determinarlo*.

<sup>98</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo de población... cit.*, s. p.

<sup>99</sup> CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Estudio diagnóstico... cit.*, p. 18.

Nacional de Vivienda y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. De acuerdo con el instrumento, la calificación por ubicación de reserva territorial puede ser de tres niveles: U1, U2 y U3, según la conectividad de las reservas habitacionales respecto a servicios escolares, de salud y centros de trabajo. Para la calificación U1, en lo general, la reserva debe contar con una o más escuelas primarias en un radio de 1,000 metros; una o más escuelas secundarias en un radio de 2,000 metros; al menos un centro de salud en un radio de 1,500 metros y, finalmente, la identificación de establecimientos económicos que sumen 1,000 empleos en un radio de 4,000 metros.<sup>100</sup> Por su parte, para la calificación U2, se precisa que la reserva esté ubicada de forma contigua pero fuera de los radios de alcance U1, se trata, en este sentido, de zonas en *proceso de consolidación* con una cobertura de servicios de drenaje y agua superior al 75%. Por su parte, la calificación U3, corresponde a las reservas que envuelven a las reservas U1 y U2, llamadas también zonas de *cinturones periféricos*, en las que, según los parámetros del instrumento, existen unidades económicas que generan al menos 250 empleos y contabilizan más de 500 viviendas. Finalmente, la clasificación FC responde a aquellas reservas ubicadas *fuera de contorno*, es decir, más allá de las áreas U1, U2 y U3.<sup>101</sup>

Gráfica 18. Reservas territoriales para uso habitacional según calificación por ubicación, hectáreas



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAVI.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Para ver los detalles y especificidades de cada calificación, véase COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Modelo Geoestadístico para la actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2018*, (30 de agosto de 2022), <https://tinyurl.com/53cd5tjd>.

<sup>101</sup> *Idem*.

<sup>102</sup> COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Inventario de vivienda* [base de datos], septiembre de 2022,

La relevancia de observar las asignaciones de reservas territoriales radica en que permite hacer un análisis prospectivo sobre el desarrollo de la vivienda en el país. Así, en porcentajes agregados, se tiene que el 39% de las reservas destinadas a desarrollos habitacionales en México están ubicadas en zonas U3, es decir, en cinturones periféricos, alejadas del acceso a servicios y a focos de trabajo, lo que, sin duda, constituye información insoslayable en los procesos de planeación, distribución de servicios y presupuestación. Seguidamente, un 28% del total se ubican fuera de contorno urbano (FC); 27.5% en ubicaciones U2 y, finalmente, 13% a ubicaciones U1.<sup>103</sup>

A nivel subnacional, resulta notable el caso de Nuevo León, la entidad con el mayor número de hectáreas reservadas para vivienda, en su mayoría, en zonas fuera de contorno (un total de 12,983 ha);<sup>104</sup> en sentido similar, se encuentran los estados de Baja California y Jalisco, donde la categoría FC es relevante en números absolutos: 4,588 y 4,334 hectáreas, respectivamente. Sobre la calificación U3, destacan Nuevo León (8,197 ha), Colima (5,631 ha), Sonora (5,299 ha), Morelos (4,596 ha) y Quintana Roo (4,046 ha), con la mayor extensión de áreas habitacionales reservadas en las periferias.

La desconexión de las zonas habitacionales no solo supone un potencial problema de movilidad y acceso a servicios, sino que, en última instancia, también se vincula al abandono de viviendas.<sup>105</sup> En México 14.5% del total de viviendas particulares se encuentran deshabitadas, un fenómeno que obedece a la construcción de viviendas y al otorgamiento del crédito hipotecario poco ordenado, tal y como mostró el Estudio Nacional de Vivienda Deshabitada, cuyos hallazgos apuntan a que la principal causa de abandono de la vivienda en el país es su mala ubicación respecto al trabajo, las escuelas y al centro de las ciudades.<sup>106</sup>

---

<https://tinyurl.com/CONAVIFin>.

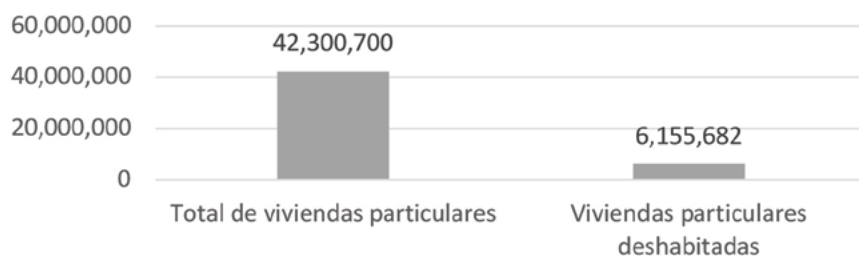
**103** *Idem*.

**104** *Idem*.

**105** INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES, *Atlas del abandono de vivienda*, México, INFONAVIT, 2015, p. 50, <https://tinyurl.com/mpfht29x>.

**106** *Idem*.

Gráfica 19. Total de viviendas particulares y viviendas particulares deshabitadas



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.<sup>107</sup>

Respecto a su operacionalización programática, el PNV aborda el atributo de *lugar* en, al menos, 23 acciones puntuales, muchas de ellas ubicadas en la estrategia 5.2 que, textualmente, busca *priorizar la ubicación como criterio para el desarrollo de vivienda y así fomentar la consolidación de ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes* [...]. A este respecto, en la acción 5.2.3 el Programa busca *integrar un formato de diagnóstico que considere la información de los Perímetros de Contención Urbana (PCU) como apoyo y referente para asegurar una adecuada ubicación de toda vivienda apoyada por subsidios y financiamientos del Estado, perfeccionando el diseño y proceso de aplicación de los mismos*. Seguidamente, en la acción 5.2.4, el programa se propone *incentivar la colocación de hipotecas en los Perímetros de Contención Urbana U1 y U2, para minimizar la probabilidad de abandono y disminuir la dependencia de vehículos*. De este modo, en resumen, el Plan contempla la utilización del instrumento PCU en aras de orientar el desarrollo habitacional hacia zonas no periféricas. A este respecto, y en vinculación a la asignación de recursos, la evidencia indica que la focalización de acciones públicas en vivienda ha seguido de manera matizada las metas establecidas en la acción 5.2.3. En el año de 2021, por ejemplo, se asignaron prácticamente la misma cantidad de subsidios y créditos públicos a las viviendas ubicadas en zonas U4 y U3 que a aquellas U1 y U2. El primer grupo, U4 y U3 en conjunto,

<sup>107</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Principales resultados por localidad 2020* [base de datos], septiembre de 2022, <https://tinyurl.com/y3zshbe2>.

concentran el 46.8% de las acciones públicas; mientras que el segundo grupo, U2 y U1, suman el 53.2%, un porcentaje ligeramente superior que no necesariamente indica la concentración de acciones públicas hacia zonas con viabilidad en términos de su ubicación.<sup>108</sup> Además, es notorio que el Plan no aborda el desafío que actualmente constituyen las reservas habitacionales U3 y FC existentes, particularmente en las entidades federativas donde hay evidencia de su notable expansión, como en el caso de Nuevo León o Baja California. Asimismo, si bien se plantea la ubicación adecuada como un mecanismo de prevención al abandono de viviendas, las unidades actualmente deshabitadas (14.5% del total) no son objeto de alguna acción en particular.

Si bien hasta aquí se ha abordado el atributo de *lugar* respecto al desarrollo territorial, otra arista de observación en el mismo rubro es aquella relativa a la ubicación de viviendas respecto a zonas de riesgo de desastre. Como punto de partida, es relevante mencionar que si bien el Atlas Nacional de Riesgos mide los grados o índices de peligro y vulnerabilidad con una desagregación inclusive municipal, no existe un indicador que mida el grado de vulnerabilidad respecto al número de viviendas con daños estructurales, por lo que no es posible conocer *ipso facto* en el Atlas Nacional el número y ubicación exacta de viviendas en riesgo frente a desastres.<sup>109</sup> Sin embargo, como aproximación, se puede obtener una idea general de las vulnerabilidades subnacionales a través de la cantidad y concentración espacial de las declaratorias de desastre y emergencia, así como las contingencias climatológicas atendidas en el país.<sup>110</sup>

---

**108** COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Inventario de... cit.*, s. p.

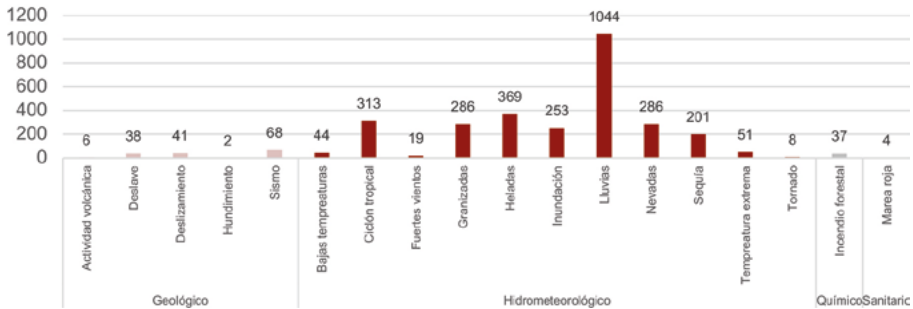
**109** Esta información se podría ver más a detalle en los Atlas Estatales y Municipales. Los Estados y municipios que cuentan con atlas se pueden consultar en el anexo, de esta información se advierte el gran número de municipios que se encuentran en falta por no contar con sus atlas; por otra parte, destaca el Estado de México por contar con todos sus atlas, le siguen CDMX, Baja California Sur y Colima con un porcentaje igual o mayor al 80%. Los Estados con menos porcentaje de avance son San Luis Potosí, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas.

**110** Ley General de Protección Civil: Artículo 59. *La declaratoria de emergencia es el acto mediante el cual la secretaría reconoce que uno o varios municipios o delegaciones de una o más entidades federativas se encuentran ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un agente natural perturbador y por ello se requiere prestar auxilio inmediato a la población cuya seguridad e integridad está en riesgo.* Artículo 60. *La declaratoria de desastre natural es el acto mediante el cual la Secretaría reconoce la presencia de un agente natural perturbador severo en determinados municipios o delegaciones de una o más entidades federativas, cuyos daños rebasan la capacidad financiera y operativa local para su atención, para efectos de poder acceder a recursos del instrumento financiero de atención de desastres naturales.* Artículo 92. *Para dar cumplimiento a la responsabilidad del Gobierno Federal de atender a los productores rurales de bajos ingresos afectados por contingencias climatológicas, el Ejecutivo federal deberá vigilar, la instrumentación de un programa para la atención de fenómenos*



De 2000 a 2022 existieron un total de 2,417 declaratorias: 51% fueron de emergencia, 31.5% de desastre y 17% de contingencia climatológica.<sup>111</sup> Ahora bien, sobre los fenómenos detonantes, se tiene que en su mayoría, 92%, fueron de carácter hidrometeorológico, principalmente lluvias, heladas y ciclones tropicales (véase Gráfica 20); posteriormente, destacan los fenómenos geológicos (6.4%), predominantemente sismos, desplazamientos y deslaves; finalmente, se ubican las declaratorias detonadas por fenómenos químicos y sanitarios, con menor ocurrencia.

Gráfica 20. Fenómenos observados a nivel nacional, 2000 - 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Sobre la distribución espacial de las declaratorias, Veracruz concentra el mayor número de ellas, principalmente a causa de lluvias (211) e inundaciones (54). Otro caso que muestra notables indicios de vulnerabilidad es Oaxaca, con declaratorias mayoritariamente por lluvias (111), seguido de ciclones (24), sismos (19) y deslaves (19).<sup>112</sup> Posteriormente se ubica Chiapas, con declaratorias por lluvias (94), inundaciones (25), ciclones (22) y sismos (10). Finalmente, se ubica Chihuahua, con declaratorias por nevadas (53), heladas (48), granizadas

*naturales perturbadores que afecten los activos productivos de productores rurales de bajos ingresos y su previsión presupuestal según lo establecido en el artículo 4 de esta Ley.*

<sup>111</sup> CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES, *Declaratorias sobre emergencia, desastre y contingencia climatológica* [base de datos], diciembre de 2016, <https://tinyurl.com/3d2sdkht>.

<sup>112</sup> Se aclara que no se hace mención exhaustiva de todas las causas de declaratoria, se mencionan solo las más relevantes.



[...] la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, estatales y el Nacional y no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente.<sup>115</sup>

Asimismo, el artículo 90 señala que *la autorización de permisos de uso de suelo o de utilización por parte de servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno, que no cuenten con la aprobación correspondiente, se considerará una conducta grave, la cual se sancionará de acuerdo con la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos respectiva [...]*.

En lo relativo a la gestión de riesgos en asentamientos humanos, el Plan Nacional de Vivienda aborda siete acciones puntuales. De ellas, dos están destinadas a mejorar la calidad de la asistencia técnica a estados y municipios, particularmente, en lo relativo a verificar que los proyectos de expansión urbana incluyan un enfoque de manejo integral de riesgos (punto 5.4.6). Tres acciones están enfocadas a la generación y difusión de información, en particular, una medida aborda promoción del Atlas de Riesgo como herramienta orientativa para determinar la ubicación de viviendas, reforzando el mandato legal ya sancionado por los artículos 84 y 86 de la LGPC. Asimismo, resulta relevante la acción 5.4.5, que atiende al vacío de información en torno a la identificación precisa de viviendas en riesgo pues, como se apuntó anteriormente, no existe un inventario de viviendas que coordine y agregue en un índice de riesgo la calidad estructural de la vivienda respecto a su ubicación. En este sentido, el Plan propone acertadamente coordinar con el CENAPRED *la generación de información geoestadística sobre la vulnerabilidad de las viviendas por su ubicación y tipo de construcción ante eventos perturbadores* (punto 5.4.5), un objetivo que también se planteó en el Plan Nacional de Vivienda en el sexenio anterior, sin resultados verificables en datos abiertos. Asimismo, el Plan busca *ejecutar diseñar y limitaciones en el otorgamiento de subsidios federales a desarrollos*

<sup>115</sup> Se añade que dicho delito no está actualmente incluido en el Código Penal Federal, por lo que incluirlo es una tarea pendiente para Legislativo Federal.

*en zonas de alto riesgo* [...] (punto 5.4.2), lo que, circularmente, se encuentra con la dificultad de que, en tanto no se tenga un inventario exacto de viviendas vulnerables, será difícil la canalización de fondos de manera precisa. Más allá, la georreferenciación de viviendas en zonas de riesgo constituye un antecedente necesario para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la LGPC de manera *ex post*, que hasta el momento no se realiza.

En breve, respecto al atributo del lugar frente a riesgos los retos del PNV son dos: primero, lograr una coordinación adecuada con las autoridades locales en la ejecución de la LGPC, particularmente, respecto al mejoramiento en el atraso que tienen algunos estados en la elaboración de atlas de riesgo (véase Gráfica B del anexo), y segundo, generar un inventario exacto de viviendas en riesgo que empate los daños estructurales de las viviendas con los riesgos específicamente asociados a su ubicación y exposición climatológica, de tal modo que las acciones propuestas en el Programa puedan focalizarse correctamente.

## IV. CONCLUSIONES

Como se refirió al inicio de esta investigación, tanto el ámbito internacional como el doméstico, coinciden en que el derecho a la vivienda debe ir más allá de solo tener techo bajo el cual guarnecerse y, por el contrario, la vivienda adecuada (o digna y decorosa) se subsume dentro del derecho *a un nivel de vida adecuado* como categoría más amplia, estableciendo, de este modo, un vínculo de interdependencia e indivisibilidad respecto al resto de derechos humanos.

Así, como eje vertebral, los atributos de adecuación establecidos por el Comité DESC permitieron realizar un diagnóstico general sobre las necesidades territoriales en vivienda a lo largo del país, de modo que pudieran identificarse los retos que tiene la Política Nacional de Vivienda cuyo instrumento de ejecución es, precisamente, el programa aquí analizado. Derivado del diseño de esta investigación se pueden obtener cinco observaciones.

Primera. Respecto a la *asequibilidad económica* de la vivienda (gastos soportables) destaca que en México el mayor porcentaje de viviendas se financian con recursos propios, sin algún tipo de crédito o subsidio público. El financiamiento a través de mecanismos públicos constituye

únicamente el 24% del total, mismo que se gestiona principalmente a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), que cubre únicamente a trabajadores formales, una minoría a nivel nacional. Los créditos asociados al trabajo, sin embargo, muestran una tendencia poco redistributiva y, por el contrario, la evidencia muestra su carácter regresivo, donde, analizando su esparcimiento por entidad federativa, a *menor incidencia de pobreza* corresponde una *mayor asignación* de bienes, lo que termina por reproducir las desigualdades regionales (Gráfica 6). Si bien se esperaría que el financiamiento público destinado a las poblaciones más vulnerables fuese redistributivo de conformidad con las disposiciones de la Ley de Vivienda, no hay evidencia de ello y, por el contrario, los créditos y subsidios públicos formalmente destinados a poblaciones vulnerables por ingreso, *de facto*, reproducen la regresividad apuntada en los mecanismos laboristas. En este sentido, se apuntaron tres desafíos fundamentales: 1) revertir la regresividad en la asignación de recursos en vivienda para resarcir a las entidades federativas con mayor rezago; 2) revertir la regresividad en el presupuesto erogado a los deciles más altos y buscar mayor protección a aquellos con menores ingresos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Vivienda y 3) robustecer los canales de asignación de apoyos y subsidios a la vivienda desligados de la condición laboral de los beneficiarios para cubrir a los trabajadores informales y a la población no activa y desocupada.

Segunda. Sobre el atributo de *seguridad en la tenencia* destaca que en México el 25% de las viviendas propias no poseen escrituras, lo que coloca a sus dueños en la inseguridad jurídica de no tener un título que avale su propiedad. En este sentido, aunque si bien el PNV acierta en promover la escrituración de viviendas, se identificó que, en 2020, se escrituraron únicamente 12,965 viviendas, una cantidad que, si bien no es desdeñable, constituye únicamente el 0.2% del total sin escrituración. Más allá, se destacó que, si bien el PNV dirige algunas acciones puntuales hacia una mejora en la seguridad jurídica de escrituración, este opta por una visión acotada de la tenencia, vinculándola únicamente a la titularidad plena; por el contrario, la tenencia de vivienda en asentamientos irregulares y en arrendamiento es difusa, también adjudicable, en parte, a la falta de información y respaldo jurídico en torno a desalojos forzosos en viviendas arrendadas y asentamientos irregulares en los términos descritos.

Tercera. Sobre el atributo de *materiales, servicios e infraestructura*, se optó por seguir el esquema formulado por CONEVAL para la medición de la pobreza multidimensional de conformidad con la Ley General de Desarrollo Social. Respecto a las carencias relacionadas con materiales, la predominante es aquella por material de piso (viviendas con piso de tierra), aunque con notables variantes subnacionales: 12.5% en Oaxaca, 10% en Guerrero y 8.3% en Chiapas. Por otro lado, la carencia por *acceso a servicios* se extiende a porcentajes aún más críticos. La carencia por combustible (que se refiere a las viviendas que cocinan con leña sin chimenea) se extiende más allá del 40% en los estados de Chiapas (45%), Guerrero (43.9%) y Oaxaca (41.5%), lo que supone, *de facto*, un problema público de salud, en tanto la combustión de leña sin ventilación está asociada con daños severos al sistema respiratorio, particularmente nociva para mujeres embarazadas y niños. Aunque las carencias en materiales y servicios son verificables e, inclusive, empíricamente se puede observar una grave concentración en Chiapas, Oaxaca y Guerrero (Gráfica 12), este atributo de adecuación es el menos abordado en el PNV y, más allá, las pocas acciones realizadas en el rubro suceden a petición de parte del potencial beneficiario, lo que borra la dimensión sistémica del rezago observado. En este sentido, queda pendiente, cuando menos, una focalización de acciones hacia los rubros críticos señalados: material de pisos y energía en la cocina, particularmente en los estados con los déficits más notables.

Cuarta. En torno al atributo de habitabilidad, se destacó que, si bien se identifica un avance importante desde 1990 a 2020, comparativamente, el hacinamiento continúa siendo el rubro más rezagado en el ámbito de los indicadores de vivienda contenidos en el Índice de Marginación, con un porcentaje 19.7% a nivel nacional, es decir, aproximadamente dos de cada diez viviendas en el país. Al respecto, el PNV propone desplegar una estrategia para promover el uso del CEV, que prevé el diseño de viviendas atendiendo a la creación de espacios con criterios mínimos de zonificación y espacialidad. En este sentido, se apuntó que, en tanto las competencias en materia de construcción recaen en las autoridades locales de acuerdo con el artículo 115 constitucional, el reto del PNV, más que en realizar acciones específicas, consiste en, lograr una coordinación productiva que promueva estándares mínimos de construcción en los tres niveles de gobierno.

Quinta. Finalmente, en torno al atributo de *lugar*, se destacó que, la asignación territorial por reservas mandatada por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no ha garantizado *per se* que la ubicación de desarrollos habitacionales sea congruente con el acceso a servicios, infraestructura básica y fuentes de empleo. Así, en porcentajes agregados, se tiene que el 39% de las reservas destinadas a desarrollos habitacionales en México están ubicadas en zonas U3, es decir, en cinturones periféricos, alejadas del acceso a servicios y a focos de trabajo, lo que, sin duda, constituye información insoslayable en los procesos de planeación, distribución de servicios y presupuestación. Pese que el PNV se propone focalizar sus acciones en zonas U3 y U1 con el fin de desincentivar el uso habitacional en zonas U3 y FC, no hay evidencia de que el Programa esté cumpliendo su objetivo y, por el contrario, la evidencia muestra que persiste una erogación importante de recursos a zonas U3 y FC. Añadidamente, se destacó que el Plan no aborda el desafío que actualmente constituyen las reservas habitacionales U3 y FC existentes, particularmente en las entidades federativas donde hay evidencia de su notable expansión, como en el caso de Nuevo León o Baja California. Ello se acompaña asimismo de la falta de previsiones normativas que permitan hacer una evaluación *ex post* de los desarrollos habitacionales.

## V. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, tomo IV, 2016.
- EMANUELLI, Maria y ESCOFFIÉ DUARTE, Carla Luisa, “El derecho a una vivienda digna y adecuada: experiencias comparadas de tutela judicial”, en COURTIS, Christian (coord.), *Manual sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.
- ESCOFFIÉ DUARTE, Carla Luisa, *El derecho a la vivienda en México. Derechos homónimos*, México, Tirant lo Blanch, 2021.
- OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS

NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS,  
*Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Naciones Unidas, 2010.

## 2. *Normativa nacional*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Vivienda.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Protección Civil.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

## 3. *Normativa internacional*

Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## 4. *Internet*

BANCO MUNDIAL, *Reducing inequalities in water supply, sanitation, and hygiene in the era of the sustainable development goals synthesis report of the wash poverty diagnostic initiative*, Washington, Banco Mundial, 2018.

CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES, *Declaratorias sobre emergencia, desastre y contingencia climatológica* [base de datos], diciembre de 2016.

COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, *Inventario de vivienda* [base de datos], septiembre de 2022.



- , *Modelo Geoestadístico para la actualización de los Perímetros de Contención Urbana 2018*.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, *Simulador de Crédito Personal y de Nómina*.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General núm. 4, El derecho a una vivienda adecuada*.
- , *Observación General, núm. 7, El derecho a una vivienda adecuada*.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Anexo único de los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*.
- , *Estudio diagnóstico del derecho a una vivienda digna y decorosa 2018*, México, CONEVAL, 2018.
- , *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*.
- , *Medición de la pobreza, anexo estadístico 2016-2020* [base de datos], diciembre 2020.
- , *Medición de la pobreza* [base de datos], diciembre de 2020.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020, nota técnico-metodológica*.
- , *Índice de marginación por entidad federativa* [base de datos], julio 2022.
- CONSEJO NACIONAL DE VIVIENDA, *Código de edificación de vivienda*.
- , *Criterios para una vivienda adecuada*, México, CONAVI.
- , *Financiamientos* [base de datos], diciembre de 2021.
- GOBIERNO DE MÉXICO, *Atlas Municipales de Riesgos*.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, “Sistema habitacional, agravado en CDMX por pandemia de Covid-19”, *Gaceta UNAM*, 20 de enero de 2022.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES, *Atlas del abandono de vivienda*, México, INFONAVIT, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo*

- de población y vivienda de 2020* [base de datos].
- , *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* [base de datos].
- , *Encuesta Nacional de Vivienda* [base de datos].
- , *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre de 2022* [base de datos].
- , *Maestros y escuelas por entidad federativa* [base de datos].
- , *Principales resultados por localidad 2020* [base de datos].
- INSTITUTO NACIONAL DE SUELO SUSTENTABLE, *Escrituras entregadas*.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Indicadores de derechos humanos Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2012.
- , *Principios rectores de la seguridad en la tenencia*, Ginebra, Naciones Unidas.
- ONU HABITAT, *Elementos de una vivienda adecuada*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud, resumen de orientación*.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, *Programa Nacional de Vivienda 2021-2024*.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2022*.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
- SMITH, Kirk, *El uso doméstico de leña en los países en desarrollo y sus repercusiones en la salud*.
- SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL, *Índice SHF de precios de la vivienda en México, primer trimestre de 2022*.

## 5. Otras

“DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA. SU DEBIDA OBSERVANCIA IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) DE EMITIR INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN FORMA

DESAGREGADA O SEGMENTADA, RELATIVA A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES O INFORMALES”, Primera Sala, Tesis [A.]: 1a. V/2021 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 84, tomo III, marzo de 2021, p. 1221, Reg. digital 2022777.

“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. EL ESTADO MEXICANO ESTÁ OBLIGADO A IMPLEMENTAR LAS MEDIDAS PARA CUMPLIR CON LA ESTRATEGIA NACIONAL DE VIVIENDA, PERO SU CUMPLIMIENTO NO ES EXCLUSIVO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, SINO QUE SE HACE EXTENSIVO A LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL QUE PARTICIPAN EN LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO INMOBILIARIO”, Primera Sala, Tesis [A.]: 1a. CXLVII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 5, tomo I, abril de 2014, p. 799, Reg. digital 2006170.

“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. LA AFECTACIÓN PRODUCIDA POR UNA DECISIÓN JURISDICCIONAL QUE RESUELVE SOBRE LA PROPIEDAD Y LA POSESIÓN NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN A ESE DERECHO”, Primera Sala, Tesis [A.]: 1a. XXXV/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 27, tomo I, febrero de 2016, p. 670, Reg. digital 2010962.

“ORDEN DE DESALOJO DE UN ASILO PARA ANCIANOS. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE CONSTATAR QUE PREVEA, ADEMÁS DE CUMPLIR CON LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE AQUÉLLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 17 DEL PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES”, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, Tesis [A.] (XI Región) 2o.9 A (10a.), T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 22, tomo III, septiembre de 2015, p. 2100, Reg. digital 2009972.

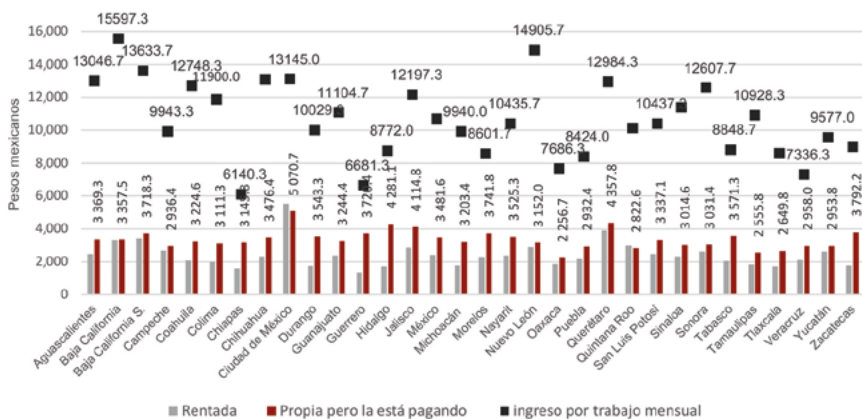
## VI. ANEXOS

Tabla A. Vivienda adecuada frente a vivienda digna y decorosa

Marco convencional VIVIENDA ADECUADA	Marco normativo en México VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA
Seguridad jurídica de la tenencia	2
Protección legal contra el desahucio	1
Protección legal contra el hostigamiento	0
Protección legal contra otras amenazas	0
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	2
Agua potable	0
Energía para la cocina	1
Calefacción	1
Alumbrado	1
Instalaciones sanitarias	2
Instalaciones de aseo	0
Instalaciones de almacenamiento de alimentos	0
Eliminación de desechos	1
Drenaje	1
Servicios de emergencia	0
Gastos soportables	
Gastos de vivienda conmensurados con los niveles de ingreso	0
Subsidios de vivienda	2
Formas y niveles de financiación	2
Protección a inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres	0
Disponibilidad de materiales naturales de construcción de vivienda	1
Habitabilidad	
Espacio adecuado para sus habitantes	2
Proteger del frío, humedad, calor, lluvia y viento	2
Proteger de riesgos estructurales	2
Garantizar la seguridad física de los ocupantes	2
Proteger de las amenazas para la salud y vectores de enfermedad	2

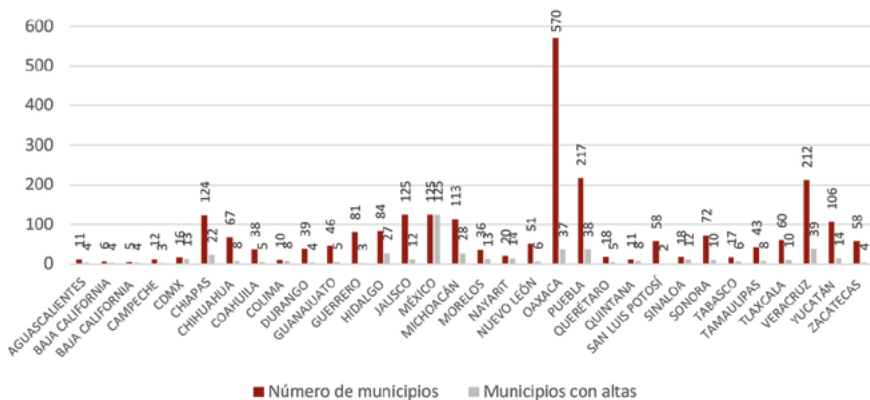
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica A. Gasto promedio en vivienda según modalidad de tenencia vs. ingreso mensual promedio, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de ENVI.<sup>116</sup>

Gráfica B. Altas de riesgo municipales según entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de México.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Vivienda*, op. cit., s. p.

<sup>117</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, *Atlas municipales de riesgos*, (14 de septiembre de 2022), <http://www.atlasmunicipalderiesgos.gob.mx/archivo/atlas.html>.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS ADULTAS MAYORES. UNA MIRADA COMPARATIVA

### PUBLIC POLICIES FOR ELDER ADULT PERSONS. A COMPARATIVE LOOK

Elena Beatriz BOLIO LÓPEZ<sup>1</sup>

**RESUMEN:** La Década del Envejecimiento Saludable de las Naciones Unidas representa una oportunidad para que los países analicen sus políticas públicas dirigidas a adultos mayores y tomen acciones locales. Se plantea como estrategia metodológica hacer un estudio comparativo de políticas públicas dirigidas a adultos mayores en México y Chile. Se busca identificar tendencias de las poblaciones latinoamericanas ante el fenómeno del envejecimiento poblacional, sintetizar un marco de referencia internacional sobre los derechos de las personas adultas mayores y observar las tendencias contrastantes entre las políticas públicas en dos países. Se concluye que Chile tiene enfoque multisectorial a mediano plazo, medidas internacionales, sin legislación especializada; mientras que México tiene un enfoque sectorial a corto plazo, legislación especializada sin adoptar medidas internacionales recientes.

**PALABRAS CLAVE:** vejez, política social, envejecimiento de la población, América Latina, México, Chile.

**ABSTRACT:** *The UN Decade of Health Ageing represents an opportunity for countries to analyze their own public policies towards older adults and take local actions. The methodological approach is to do comparative study between Mexico and Chile. It is intended to identify tendencies of Latin American populations, synthesize the international framework of rights of the older persons, and to contrast tendencies between the public policies of Mexico and Chile. It was found that Chile has adopted the most updated international measures on elder adult persons, while Mexico is falling behind. Conclusions are that Chile's focus is multisectorial, medium term, with international policies and no specialized laws, while México's focus is sectorial, short term, specialized laws and no recent international policy adoption.*

**KEYWORDS:** *old age, social policy, ageing population, Latin America, Mexico, Chile.*

---

<sup>1</sup> Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Antropología Social.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Envejecimiento demográfico en América Latina*. III. *Envejecimiento en el derecho internacional*. IV. *Políticas públicas para personas adultas mayores en México y Chile*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

El aumento de edad de la población es un fenómeno progresivo y generalizado en el mundo. Para visibilizar esta situación, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha declarado al periodo 2021-2030 la Década del Envejecimiento Saludable en el marco del cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.<sup>2</sup> Esto plantea simultáneamente una estrategia global común, así como acciones locales específicas sobre envejecimiento.

Con el caso mexicano como punto de partida, cabe preguntarse de manera general: ¿Qué directrices internacionales existen para hablar del fenómeno del envejecimiento? ¿Cómo se está atendiendo a la población adulta mayor actualmente en otras partes de América Latina? ¿De qué manera la actualización de las legislaciones funge como facilitador de las políticas públicas nacionales dirigidas para personas adultas mayores? ¿Qué lecciones podemos tomar de otras experiencias para pensar el caso mexicano?

En consideración de lo anterior, es pertinente reflexionar sobre las políticas públicas contemporáneas de México para tratar el fenómeno del envejecimiento y cómo se posiciona frente a otros países. Es por ello que se plantea como objetivo general hacer un estudio comparativo tomando a México como punto de partida y contrastándolo con el caso de Chile.

Para delimitar el trabajo de investigación se tomaron decisiones metodológicas que se exponen a continuación. Se partió de hacer una revisión sobre marcos internacionales del fenómeno del envejecimiento en el mundo y se identificaron tendencias que pudieran guiar las

---

<sup>2</sup> ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD-ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, A73/INF/2. *Decenio del Envejecimiento Saludable. Estrategia y plan de acción mundiales sobre el envejecimiento y la salud 2016-2020: hacia un mundo en el que todas las personas puedan vivir una vida prolongada y sana*, 5 de mayo de 2020, [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA73/A73\\_INF2-sp.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_INF2-sp.pdf).

políticas nacionales. En esta etapa se observó que Chile habría sido el país proponente del proyecto de la Década del Envejecimiento Saludable, así como sede del lanzamiento regional.<sup>3</sup> Lo anterior sugirió que Chile es un caso relevante para comparar con México, debido a que está fungiendo como vanguardia internacional.

Se consideró necesario hacer una aproximación al fenómeno de envejecimiento desde el punto de vista demográfico. Para ello, se consultaron fuentes sobre las tendencias globales. Se partió del supuesto de que los países de América Latina comparten características en común, lo cual pone a México y Chile en un horizonte regional común.

Habiendo decidido que Chile sería el referente de comparación con México, se procedió a identificar las políticas públicas de sendos países dirigidos a personas mayores. Se tomó en cuenta que los programas estuvieran vigentes al momento del análisis.

Como criterios para comparar se examinó lo siguiente: programas nacionales vigentes en proyectos de desarrollo oficiales (plan nacional o programa de gobierno) y especializados, alcance temporal de los proyectos, alineación con tratados internacionales relevantes y legislación vigente especializada en la materia de estudio.

En consecuencia, en este texto se plantean cuatro objetivos específicos:

- A) Situar la especificidad de las poblaciones latinoamericanas ante el fenómeno del envejecimiento poblacional.
- B) Sintetizar un marco de referencia internacional sobre los derechos de las personas adultas mayores y marcos demográficos.
- C) Identificar tendencias en las políticas públicas dedicadas a este sector de la población y diferencias locales en países selectos de América Latina: Chile y México.
- D) De manera complementaria, se busca identificar avances en las legislaciones nacionales que posibiliten las políticas públicas en consonancia con las tendencias internacionales.

---

<sup>3</sup> GOBIERNO DE CHILE, *Chile lidera lanzamiento de la década del envejecimiento saludable 2021 – 2030 que busca avanzar en mejores condiciones para la vejez*, (22 de octubre de 2021), <https://www.gob.cl/noticias/chile-lidera-lanzamiento-de-la-decada-del-envejecimiento-saludable-2021-2030-que-busca-avanzar-en-mejores-condiciones-para-la-vejez/>.



En este texto el lector encontrará un esbozo del marco de derechos humanos para entender cómo el tema de la vejez se ha enriquecido en años recientes y como las aportaciones regionales de América Latina y el Caribe, con sus retos específicos, han sido destacadas. Se observará que los casos de México y Chile serán contrastantes. Por una parte, México cuenta con leyes especializadas y centra esfuerzos en un programa principal para adultos mayores que está enfocado en la materia de pensión universal no contributiva y acciones en salud. Mientras tanto, Chile presenta un enfoque multisectorial respecto al envejecimiento que se espera atraviese más de un periodo presidencial.

## II. ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN AMÉRICA LATINA

El envejecimiento es un fenómeno complejo que se puede ver desde diferentes aristas. Desde la demografía, implica observar una relación de factores que incluyen el crecimiento de la población, índices de natalidad y mortalidad, entre otros. Para efectos de este texto, la atención está en esbozar algunas tendencias poblacionales que pueden servir para reflexionar las acciones tomadas desde las políticas públicas.

La ONU ha considerado en reiteradas ocasiones que, alcanzar edades más avanzadas es uno de los grandes logros de la humanidad; lo cual trae consigo un cambio social que será paradigmático para entender el siglo XXI.<sup>4</sup> Sin embargo, resulta urgente tomar medidas para anticipar los efectos de este fenómeno y los retos específicos para el desarrollo de las naciones. Torrado y otros, advierten que es importante considerar que *no es el proceso de envejecimiento un problema en sí mismo, [sino que] la mirada debe dirigirse a cuán preparadas están las sociedades humanas ante este fenómeno.*<sup>5</sup> En este sentido, la aproximación a políticas públicas de envejecimiento es en función de reflexionar sobre las acciones que está tomando un país para el envejecimiento de su población.

Según informes de la ONU, se espera que la población adulta mayor entre 2019 y 2050 se duplique en varias regiones del mundo.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en los Planes de Acción de Viena y de Madrid, de los cuales se habla más adelante.

<sup>5</sup> Subrayado en el original. TORRADO RAMOS, Amarilys Mercedes *et al.*, “Envejecimiento poblacional: una mirada desde los programas y políticas públicas de América Latina, Europa y Asia”, *Novedades en Población*, México, año X, núm. 19, 2014, <http://scielo.sld.cu/pdf/rmp/v10n19/rmp020114.pdf>.

América Latina y el Caribe está entre las regiones que más rápido están envejeciendo. El porcentaje de población que supera los 65 años en 2022 asciende a un 9.1 por ciento; pero para el año 2030, considerando los efectos de la pandemia por COVID-19, se espera que alcance los 11.5 puntos porcentuales. Esta población alcanzaría el 18.8 por ciento para el año 2050.<sup>6</sup>

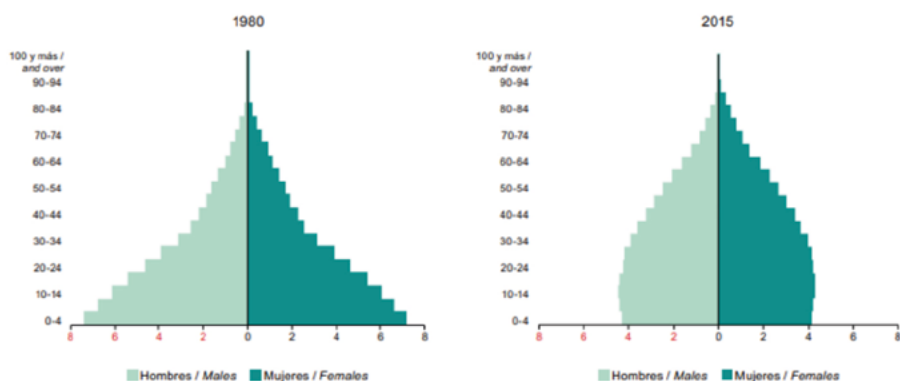
El envejecimiento tiene un componente de género. Las tendencias globales muestran que la población en general está superando los años vividos tras alcanzar la edad de 65 años; pero las mujeres son más longevas que los hombres, por lo que la población mundial será predominantemente femenina y de mayor edad en el futuro. En América Latina y el Caribe las mujeres tienen una esperanza de vida de 78.5 años y los hombres 72.<sup>7</sup> Es decir, las políticas públicas deberían estar atendiendo no solo a una población envejecida, en general, sino a una población feminizada y envejecida.

Con ánimos de esquematizar el proceso de envejecimiento de América Latina a lo largo de los años, se pueden observar —más adelante— dos gráficas que figuran a la población en dos momentos diferentes: 1980 y 2015. Estas son llamadas de campana por la forma que adquieren, y en ellas se pueden ver cambios radicales en su composición que reflejan cambios demográficos. Los niños, representados en la base, eran muchos más en 1980; esto resulta en una campana muy ancha en la base. La población infantil se ha reducido en 2015, lo que hace la campana más angosta. Al mismo tiempo, se ve la tendencia de que los adultos de todas las edades aumentaron en 2015 en comparación con 1980. Por ejemplo, nótese que los adultos mayores a partir de los 60 años aumentaron y las personas son más longevas en 2015, por lo que la campana se ha alargado.

6 UNITED NATIONS, *World Population Ageing 2019. Highlights*, Nueva York, UN, 2009, p. 36, <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Highlights.pdf>; y UNITED NATIONS, *World Population Prospects 2022. Summary of Results*, Nueva York, UN, 2022, p. 8, [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022\\_summary\\_of\\_results.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf).

7 UNITED NATIONS, *World Population Ageing 2019... cit.*, p. 9.

Gráfica 1. Distribución relativa de la población de América Latina por sexo y grupos quinquenales de edad, 1980 y 2015



Fuente: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA, *Observatorio demográfico 2015. Proyecciones*, Santiago de Chile, CEPAL, 2016, p. 44, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40124-observatorio-demografico-america-latina-caribe-2015-proyecciones-poblacion>.

### III. ENVEJECIMIENTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Desde el ámbito del derecho internacional público pueden rastrearse una serie de acciones que resaltan las necesidades de las personas mayores. Los diferentes instrumentos internacionales pueden leerse desde la actualidad como un marco que posibilita las políticas públicas nacionales.

De acuerdo con Islas, el derecho internacional en materia de vejez es un área emergente y considera que un indicador de ello es que los términos que existen para hablar de las personas en esta situación aún son controvertidos y no hay una sola postura generalizada.<sup>8</sup> Por una parte, se habla de *personas de edad* en instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de *personas mayores* en la ONU,

<sup>8</sup> ISLAS COLÍN, Alfredo, “Protección de los derechos de las personas adultas mayores por la comunidad internacional”, en SÁNCHEZ GARCÍA, Raúl y STEEL GARZA, José Guadalupe (coords.), *El derecho humano al acceso a la justicia de las personas adultas mayores*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch/ Facultad de Derecho y Criminología-UANL, 2022.

mientras que en el ámbito interamericano se habla también de *personas adultas mayores* Organización de Estados Americanos (OEA).

A pesar de las diferencias terminológicas, los términos citados se distancian de los coloquiales y tienen la pretensión de ser más incluyentes. Es importante dejar de lado términos que resulten degradantes, discriminatorios o excluyentes de género. La ONU abandonó el término *personas de edad* en documentos recientes, pero la OIT aún lo mantiene. En este artículo se prefiere *personas adultas mayores*, como voz preferida por la Convención Interamericana, o para abreviar, *personas mayores*, como en documentos más recientes de la ONU.

A continuación, se hace un análisis del marco internacional de derechos humanos, el regional para el continente americano y en los planes de acción de la ONU. Se cierra este apartado con las directrices más recientes en la materia de envejecimiento. Se ha hecho una selección de aquellos instrumentos que resultan más relevantes a la discusión, por lo que no se agotan todos los instrumentos existentes.<sup>9</sup>

### 1. Marco universal de derechos humanos

Desde una perspectiva de derechos humanos, el interés por el envejecimiento se puede rastrear en los documentos fundamentales a través de dos temas principales: la seguridad social y la no discriminación.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25 numeral 1, incluye una mención a la *vejez*. Esta se homologa con casos en los que se pierden los medios de subsistencia y que, por lo tanto, debe estar protegida por medio de la seguridad social. El texto señala que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los

---

<sup>9</sup> Algunas revisiones sobre derechos humanos y personas mayores en las cuales el lector puede encontrar información complementaria son: DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, Aida, *Derechos humanos de las personas mayores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CNDH, 2019; HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de Naciones Unidas/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2010, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3803>; y MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *Derechos de las personas adultas mayores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/INEHRM, 2018.

seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>10</sup>

De acuerdo con Morales Ramírez, otra manera de entender la vinculación de la vejez con el trabajo sería con el derecho al descanso,<sup>11</sup> lo cual implica tomar en cuenta el artículo 24 de la misma Declaración Universal de 1948. Este último dice que: *toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.*<sup>12</sup> En un sentido amplio, y en seguimiento a la interpretación de Morales Ramírez, hablar del derecho al descanso aludiría nuevamente a una forma de seguridad social y trabajo a la que se tenga acceso durante la vejez.

Años más tarde, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por las Naciones Unidas en 1966, refiere en su artículo 9 el derecho de las personas a la seguridad social. Está ausente una mención directa a la vejez en esta fracción, pero se alude de manera indirecta a las personas mayores. El texto dice que debe considerarse *el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social;*<sup>13</sup> lo cual da lugar a discutir que la seguridad social puede ser universal y no necesariamente ligada a los derechos laborales.

Es claro que estos instrumentos básicos de derechos humanos trataron directamente el tema de la vejez en relación con el trabajo y anclan supuestos sobre pensiones. En una lectura llana esto implica centrarse en trabajo, pensiones y seguros; especialmente con implicaciones de abordar la vejez como invalidez y como una situación contra la que hay que proteger a las personas.<sup>14</sup>

Una mirada comprensiva de las disparidades que implica el fenómeno del envejecimiento llegó a vincular el género con el envejecimiento. La

---

**10** ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Resolución 217A(III) Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, 10 de diciembre de 1948, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

**11** MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *op. cit.*, p. 4.

**12** ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *op. cit.*, s. p.

**13** ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

**14** *Cfr.* MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *op. cit.*, p. 4.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979, prohibió de manera explícita la discriminación contra mujeres mayores por no darles acceso a seguridad social. Nuevamente el tema del envejecimiento se relaciona específicamente a los derechos laborales, pero introduce la noción general de buscar intersecciones en el fenómeno. Al respecto, vale la pena citar el apartado de la CEDAW referido:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

[...]

e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas [...].<sup>15</sup>

La CEDAW permite comenzar a ampliar la discusión sobre personas mayores, no solo limitada al tema de las pensiones, sino para complejizar y entender que el envejecimiento atraviesa muchas aristas. Específicamente, la CEDAW pone el acento en la relación entre envejecimiento, género, seguridad social y discriminación; asimismo, parte de poner una situación de desigualdad al frente y asumir que las condiciones de vida de las personas están marcadas por ello.

La CEDAW permite una relectura del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La no discriminación por edad avanzada no es explícita en este último, pero puede entenderse que queda protegida por la interpretación amplia del artículo 2.2.<sup>16</sup> En esta disposición se establece la no discriminación para el ejercicio de los derechos. Aunque la fracción enuncia casos específicos, el envejecimiento queda incluido en términos generales cuando se incluye hablar de discriminación por cualquier otra condición social, en este

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución 34/180 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 18 de diciembre 1979, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf).

<sup>16</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

caso, la edad avanzada. Al sumar esto a la perspectiva de la CEDAW, se tiene que hay que prestar atención al envejecimiento atravesado con otras variables, como la del género.

El reconocimiento de que la discriminación juega un papel importante para atender el fenómeno del envejecimiento se continúa desarrollando con perspectiva de derechos humanos. En 2021 la Asamblea General de la ONU emitió una resolución en la materia que aporta algunos matices. Esta resolución fue en parte motivada por los efectos desproporcionados de la pandemia por COVID-19 en personas mayores. Ahí se señalan las condiciones especiales de las mujeres, el edadismo, la importancia de los entornos para generar inclusión, el papel de los estereotipos y las dificultades que enfrentan estas personas para disfrutar de sus derechos humanos.<sup>17</sup>

Como bien señalan Huenchuan y Rodríguez-Piñero, no existe una convención internacional que respalde el tema de la vejez. Fuera de los marcos universal y regional de los derechos humanos, no se ha logrado un consenso. Se han presentado intentos para generar un documento de dicha naturaleza, sin embargo, no han cristalizado en instrumentos vinculantes. Existen, en cambio, otros que, sin tener el mismo peso que una convención, son significativos; por ejemplo, planes de acción (1982 y 2002), diversas declaraciones de la asamblea general de la ONU e instrumentos en materia del trabajo (OIT).<sup>18</sup>

## 2. Marco interamericano de derechos: primeros momentos

En el marco americano de los derechos humanos se pueden ver tendencias sobre envejecimiento que coinciden con los referentes universales antes citados. La relación entre envejecimiento y seguridad social se repite nuevamente, así como nociones de dependencia que años más tarde serían confrontadas.

A manera de antecedente, la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1949, reformada varias veces, vincula la vejez con

---

17 ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Resolución A/HRC/RES/48/3, Derechos humanos de las personas de edad*, 7 de octubre de 2021, <https://daccess-ods.un.org/tmp/7611970.30544281.html>.

18 HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *op. cit.*, p. 26. En 1948 Argentina propuso que se pusiera atención en el tema, pero la iniciativa no prosperó. En los años noventa se presentaron propuestas, dos por parte de República Dominicana y una por parte de Estados Unidos, de las cuales solo la primera de República Dominicana tuvo efectos, al convertirse en los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad.

seguridad social. La Carta habla de derechos y deberes de los Estados integrantes (como señala el capítulo IV), centrándose más en estos que en las personas, por lo que la forma de enunciación es diferente a otros documentos de derechos humanos. Específicamente sobre el tema de envejecimiento, en la Carta se habla de condiciones de vida, económicas y de salud que deben asegurarse a las personas. En su artículo 29 inciso B —según lo reformado por el Protocolo de Buenos Aires de 1967— incluye de manera explícita una mención a la vejez relacionada con la imposibilidad de trabajar, en los términos siguientes:

El trabajo es un derecho y un deber social; no será considerado como un artículo de comercio; reclama respeto para la libertad de asociación y la dignidad de quien lo presta y ha de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud, y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo, como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajar.<sup>19</sup>

En 1969 la OEA adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mejor conocida como Pacto de San José. Esta no incluyó en su redacción, disposiciones específicas sobre envejecimiento.<sup>20</sup> Según Díaz-Tendero, este pacto enfatiza los derechos sociales, como la sindicalización, y se ha podido utilizar creativamente a favor de las personas adultas mayores, especialmente en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>21</sup> Ello deja claro que los instrumentos de derechos humanos están sujetos a una interpretación amplia a favor de las personas.

Años más tarde, en 1988, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador se incorporó a la discusión especializada del envejecimiento. En consonancia con los instrumentos que se han analizado, la vejez es

<sup>19</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, 1967, [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-41\\_carta\\_OEA.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp).

<sup>20</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, 1969, [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf).

<sup>21</sup> DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, Aida, *op. cit.*, pp. 38 y 76.



considerada nuevamente como parte de la seguridad social y no como un fenómeno en sí mismo y la materia está supeditada a los temas de pensiones. El artículo 9, numeral 1 señala lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.<sup>22</sup>

En este texto se pueden apreciar las nociones que hay detrás de este tipo de disposiciones sobre vejez en relación con la seguridad social: hay que proteger a las personas *de* la vejez y *contra* las consecuencias de esta que se leen como indeseables. Pareciera que, al ser algo que hay que combatir, no se asume que envejecer es parte de un proceso humano y que se trata de una etapa más de la vida. El Protocolo equipara la vejez con una forma de incapacidad (laboral) y, si bien el objetivo es que las personas *tengan una vida digna y decorosa*, rondan ideas negativas respecto al envejecimiento que hoy podemos entender como formas de discriminación.

El Protocolo de San Salvador incluye dos artículos (17 y 18) dedicados a la población que se considera hay que proteger: *ancianos* y *minusválidos* (sic). Si bien podemos insertar una lectura de derechos para las personas mayores desde la seguridad social, el texto en general las entiende como sujetos de protección, no de derechos. La Convención habla de *derecho de la niñez*, pero en contraste habla de *protección de los ancianos* y *protección de los minusválidos*; dicho sea de paso, estos últimos dos términos han caído en desuso. De manera textual el artículo 17 dice:

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada

<sup>22</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*, 17 de noviembre de 1988, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.

- que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.<sup>23</sup>

Uno de los pasos fundamentales para entender los derechos humanos de las personas mayores es dejar atrás la visión de protección contra la vejez y comenzar a entender el envejecimiento como proceso complejo en el curso de la vida humana. Justamente los cambios de paradigma se darían desde el marco regional interamericano a través de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores la cual, por fines heurísticos, se presenta más adelante en el texto.

### 3. Planes de acción

En 1982 la ONU establece el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, que desencadena una serie de esfuerzos enfocados en la materia.<sup>24</sup> La perspectiva adoptada proponía por primera vez, una mirada integral al fenómeno y ya no restringida al tema de las pensiones. Los temas que abarca son: salud y nutrición, protección de los consumidores, vivienda y medioambiente, familia, seguridad social, ingreso seguro, empleo y educación.

El Plan de Acción Internacional reconoce que hay que tomar acciones a lo largo de las etapas de desarrollo de las personas (infancia, juventud y adultez) para mejorar las condiciones de la vida en la vejez. Según Montes de Oca, debe observarse que este documento no se desarrolló con perspectiva de género, lo cual habría contribuido a la falta de resultados.<sup>25</sup>

En los años siguientes el trabajo sobre envejecimiento se intensificó. El Plan de Acción Internacional tendría correlato en una estrategia regional,

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, 1982, <https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/vienna-international-plan-of-action.html>.

<sup>25</sup> MONTES DE OCA, Verónica, “El envejecimiento en el debate mundial: reflexión académica y política”, *Papeles de Población*, Toluca, núm. 35, 2003, p. 82, <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v9n35/v9n35a5.pdf>.

así como en reflexiones que culminaron en los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad (en adelante Principios).

Los Principios plantean cinco grandes líneas que se buscó fueran aplicados por las políticas de las naciones: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. Estos fueron resultado de una propuesta de declaración sobre derechos y responsabilidades de las *personas de edad* hecha en 1991 por parte de República Dominicana. Según Huenchuan y Rodríguez-Piñero, la propuesta dominicana era más robusta por usar lenguaje de derechos humanos, mientras que los Principios son con base en deberes, lo cual tiene implicaciones de énfasis en lo individual antes que en una responsabilidad colectiva.<sup>26</sup>

Hay que recalcar que en los Principios se siguen desarrollando nuevas ideas acerca del envejecimiento. Se va dejando atrás la visión de que vejez es equiparable a una forma de incapacidad y un tipo de consecuencia que hay que evitar. En cambio, se inserta en la idea de que el envejecimiento puede existir como etapa de la vida donde las personas pueden ser independientes o con distintas formas de dependencia y que forman parte activa de su comunidad, aunque se acepta que necesitarán cuidados y que estos deben ser considerados como parte estructural de las diversas instituciones de los estados. También, por medio del principio de autorrealización, supone que la vejez es una etapa en la que las personas pueden tener logros, por ejemplo, el punto 15 dice que: *Las personas de edad deberán [...] aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.*<sup>27</sup> La noción de vivir dignamente, que se ha presentado en otros instrumentos precedentes, se ve acompañada de más elementos que describen una posibilidad más integral para llevar a cabo esa etapa de la vida. Este principio incluye hablar de vivir una vida *libre de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales* (punto 17),<sup>28</sup> que va sentando bases para hablar más adelante del maltrato hacia la persona mayor.

El cambio de paradigma sobre el envejecimiento se reafirmaría con una revisión del Plan de Acción Internacional de Viena y su reformulación. En

26 ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Resolución 46/91. Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad*, 16 de diciembre de 1991, <https://www.acnur.org/5b6caf814.pdf>; y HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *op. cit.*, p. 26.

27 ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS... *cit.*, p. 3.

28 *Idem.*

2002 se presentó la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.<sup>29</sup> En dicho instrumento de la ONU se habla aún de *personas de edad* para referirse al grupo etario, pero ya se refiere a *envejecimiento* para hablar de un proceso de cambio social y demográfico. Ahí se plantea la necesidad de la interconexión entre países del mundo para lograr metas generales a nivel planetario. En el artículo 6 se reconoce la existencia de riqueza y avances tecnológicos en el mundo que se describen como hitos nunca alcanzados por la humanidad. La meta de este segundo Plan de Acción sería lograr el desarrollo de los países, a pesar del envejecimiento. Sin embargo, este enfoque parece suponer que hay una potencia de enriquecimiento de todos los países a través del desarrollo. Es decir, pareciera que se asume que el desarrollo es un proceso lineal. Por otra parte, hay que reconocer que el Plan de Acción de Madrid integra la perspectiva de género como parte integral de las políticas a desarrollar sobre envejecimiento.

El Plan de Acción de Madrid trasciende la perspectiva del pasado que relaciona de manera automática vejez con seguridad social. Se habla de manera más amplia de trabajo, de participar en la vida económica, capacitación y educación y apoyo social. Podría especularse que esta visión más integral quizás estaría vinculada a la crisis de las pensiones en los países y la quiebra de los modelos de bienestar que empujaron a las personas mayores de entonces, y las generaciones futuras, a trabajar cada vez más años.

Las críticas al Plan de Acción de Madrid se pueden poner en perspectiva si se piensa que en buena parte reproduce elementos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La estrategia planteada fue atender ocho objetivos de desarrollo que se deben atender en común, tanto en países desarrollados como los que están en desventaja:

Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. Reconocemos que

---

<sup>29</sup> ASAMBLEA MUNDIAL SOBRE EL ENVEJECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Madrid, abril de 2002, <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/MIPAA/political-declaration-sp.pdf>.

los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. *Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías.*<sup>30</sup> (Énfasis añadido)

El fragmento anterior muestra que, aunque se menciona la desigualdad, esta no es el eje de las acciones. En cambio, se toma un mismo punto de partida que deja en desventaja a países con condiciones estructurales, tales como los procesos de descolonización o la pobreza extrema en aras de mantener un sentido de *mundialización* que parece partir una pretendida igualdad mundial.<sup>31</sup>

#### 4. Marco interamericano, su cambio paradigmático y tendencias actuales

Desde el marco regional americano, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, marca un cambio en la dirección sobre cómo se entiende el envejecimiento.<sup>32</sup> Esta fue aprobada el 15 de junio de 2015 por la OEA en la ciudad de Washington. Da la pauta para complementar los marcos internacionales adaptados a las necesidades regionales del continente. De acuerdo con sus lineamientos, fue puesta en vigor en 2017.<sup>33</sup>

En 2022 los países que han ratificado la Convención son ocho: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y

<sup>30</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/55/2 Declaración del Milenio*, 13 de septiembre de 2000, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf>.

<sup>31</sup> La noción de una ciudadanía universal y homogénea ha sido discutida desde ámbitos académicos, por ejemplo, desde críticas feministas que ponen al frente las desigualdades sociales para pensar los fenómenos.

<sup>32</sup> Se hará referencia a este documento como Convención Interamericana o Convención de aquí en adelante.

<sup>33</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores*, 15 de junio de 2015, Washington, [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp).

Uruguay. Los primeros firmantes fueron Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay. De estos hay que recalcar que Brasil no ha continuado con la ratificación del instrumento y su respectivo depósito ante la OEA. Los demás países miembros de la OEA están pendientes al momento de escribir este documento.<sup>34</sup>

La Convención está orientada a la protección de los derechos de las personas mayores, no así al proteccionismo de estas como sujetos pasivos. Esta perspectiva es clara en el artículo primero que apunta que: *El objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor; a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.*<sup>35</sup> Así, se busca el ejercicio de derechos de las personas y su participación y, al mismo tiempo, reconocer que son parte integrante de las sociedades.

La Convención es un instrumento que permite a las personas en el continente americano defender sus derechos humanos y tenerlo como referencia para su protección. Este documento implica que los Estados se comprometan a su observancia, reparar daños si fuera necesario, generar responsabilidades en particulares y asumir responsabilidades internacionales.<sup>36</sup>

Según Huenchuan, la Convención implica una triple dimensión de los derechos humanos para las personas mayores. Trabaja con derechos *emergentes*, respecto al derecho internacional vigente, amplía contenidos y genera nuevas interpretaciones y derechos *extendidos* en ciertas materias.<sup>37</sup>

Los derechos emergentes en la Convención son los derechos a la vida y la dignidad en la vejez, a la independencia y la autonomía, y a los cuidados de largo plazo. Estos marcan una nueva pauta que se aleja de nociones prevalentes sobre la vejez como incapacidad y con énfasis en la protección. Se reconoce que debe haber cuidado como parte de esta etapa, pero no se asume *a priori* la dependencia de las personas.

---

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> HUENCHUAN, Sandra, “Los derechos humanos en un contexto de envejecimiento y la protección de los derechos de las personas mayores”, en HUENCHUAN, Sandra (ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Santiago, CEPAL, 2018, pp. 111 y 112, <http://hdl.handle.net/11362/44369>.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 113-115.

En el artículo 6 se habla de garantizar el derecho a la vida digna, incluyendo vivir sin discriminación y la posibilidad de tener cuidados paliativos. El artículo 7 reconoce que las personas mayores pueden decidir sobre sí mismos, incluyendo sus creencias y tradiciones. El artículo 12 hace alusión a los cuidados a largo plazo, implicando un trato sin violencia por parte de instituciones de cuidado. La relación entre independencia y cuidados a largo plazo pueden estar en cierta tensión, pero no son excluyentes. La Convención plantea el vivir con independencia como vía preferente para las personas y el cuidado a largo plazo es una circunstancia a la cual se puede o no llegar. En cualquier caso, la noción de llevar una vida digna durante la vejez debería primar, aun cuando alguien esté bajo el cuidado de una institución porque ya no puede valerse por sí mismo.

La Convención reafirma derechos que ya estaban plasmados en otras áreas del derecho internacional, pero los integra para una lectura específica a la situación de las personas mayores. El derecho al trabajo, salud, acceso a la justicia, educación, cultura, recreación y al medio ambiente sano son contemplados en este instrumento. También se enriquecen interpretaciones sobre discriminación, consentimiento en materia de salud y vivir una vida sin violencia. Por otra parte, los derechos a accesibilidad y movilidad, así como su rol en situaciones de riesgo se plantean en la Convención, aunque otros instrumentos internacionales hayan omitido las necesidades de este grupo de personas, complementando las disposiciones existentes.

Entre las tendencias contemporáneas sobre el envejecimiento hay que hablar de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible como plan de acción y metodología global para el desarrollo adoptada por las Naciones Unidas.<sup>38</sup> Las referencias directas al envejecimiento se encuentran insertas entre los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) 2 y 11, sobre hambre cero y accesibilidad en comunidades sostenibles, en donde se habla explícitamente con el término de *personas de edad*. Otros objetivos en la materia son la salud universal (ODS 3), cuidados (ODS 5), y protección social (ODS 1), los cuales tienen implicaciones directas para este grupo. También puede ser relevante hablar de la

<sup>38</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015, [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf).

inclusión social y económica del objetivo 10 y de desagregar datos por grupo edad (ODS 17). Por la naturaleza de la Agenda 2030, cada uno de los objetivos pueden entenderse para las personas mayores, dado que la metodología implica que los temas de acción son indivisibles y vinculados entre sí. Hay que recalcar que hubo una intención de incluir expresamente a las personas mayores como actores en la Agenda 2030.<sup>39</sup>

En 2020 el tema del envejecimiento se reafirma como tema de interés global mediante la adopción de la Década del Envejecimiento saludable, 2020-2030, en el marco de la Agenda 2030. La Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud adoptó en mayo de 2020 esta estrategia para visibilizar los derechos de las personas adultas mayores. El proyecto se nutre de las experiencias regionales de América Latina y Europa. En las fechas 21 a 23 de noviembre de 2018, en Santiago de Chile, tuvo lugar un foro internacional que apoyó la idea del envejecimiento saludable. Al año siguiente en Moscú se llevaría a cabo un evento homólogo para discutir la situación europea. El liderazgo de Chile en el tema de envejecimiento se vio al ser este país el impulsor de los acuerdos que darían lugar a la Década del Envejecimiento Saludable. En este evento, organizado entre la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se estableció la meta de crear una década de envejecimiento saludable.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> BÁRCENA, Alicia, “Prólogo”, en HUENCHUAN, Sandra (ed.), *op. cit.*, pp. 14-16.

<sup>40</sup> ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Países de las Américas firman acuerdos para fortalecer buenas prácticas en materias de envejecimiento*, (21 de noviembre de 2018), <https://www.paho.org/es/noticias/21-11-2018-paises-americas-firman-acuerdos-para-fortalecer-buenas-practicas-materias>; y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Década del Envejecimiento Sostenible. Primer informe de progreso*, marzo de 2019, 2019, [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/decade-of-health-ageing/decade-healthy-ageing-update1-es.pdf?sfvrsn=d9c40733\\_0](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/decade-of-health-ageing/decade-healthy-ageing-update1-es.pdf?sfvrsn=d9c40733_0).



## IV. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS ADULTAS MAYORES EN MÉXICO Y CHILE

México y Chile tienen proporciones diferentes de habitantes de adultos mayores. De acuerdo con proyecciones de 2016, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indicó que Chile contaba en 2015 con 14.9 por ciento de población con 60 y más años, mientras que México contaba con 9.6 por ciento. Para 2030 se espera que Chile alcance el 22.4 por ciento de adultos mayores y que en 2050 alcance el 30.6 por ciento. Por su parte, para México se espera que el proceso de envejecimiento se acelere marcadamente, aunque seguiría teniendo proporcionalmente menos adultos mayores que Chile. En 2030 México tendría una proporción de 14.1 por ciento de personas de 60 y más años y en 2050 México tendría 22.8 por ciento.<sup>41</sup>

Según los datos anteriores, el punto de partida de ambos países es diferente. Chile diseñó su política pública para aplicarse entre 2012 y 2024 para un país que ya estaba en un proceso de envejecimiento y se preparaba. Mientras tanto México, toma acciones aún como país de población joven. Sin embargo, los mismos datos de la CEPAL señalan que —en el futuro próximo— el proceso de envejecimiento para México será mucho más acelerado que para Chile.

### *1. Políticas públicas dirigidas a personas adultas mayores*

Para identificar política pública en cada país se recurrió a ubicar la presencia del tema de envejecimiento en los planes nacionales de desarrollo vigentes. En el caso de Chile, el proyecto dirigido a personas mayores está diseñado para durar más de un periodo presidencial; se tomaron en cuenta los dos planes nacionales de desarrollo. También se observó si existía algún documento rector que estuviera enfocado en personas mayores.

<sup>41</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Observatorio demográfico 2015. Proyecciones*, Santiago, 2016, pp. 42 y 43, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40124>.

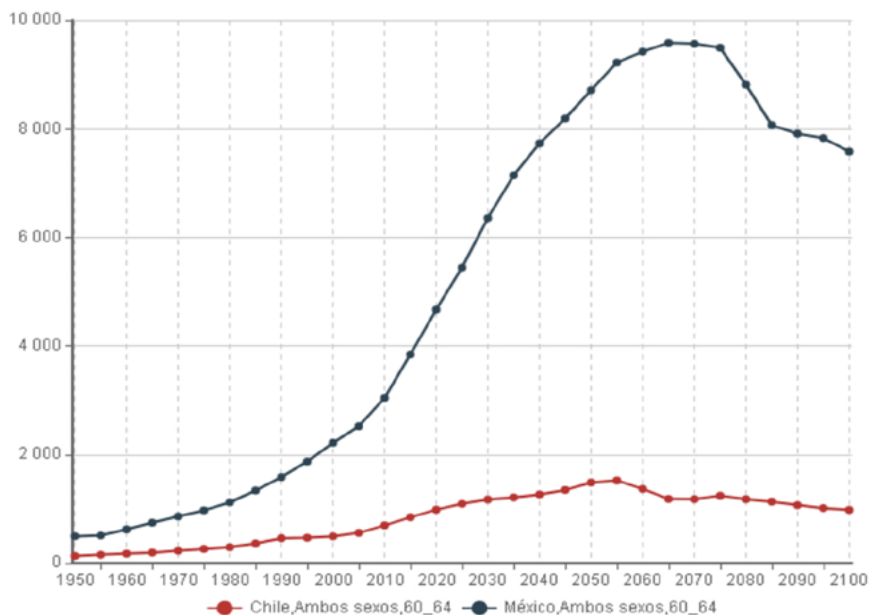
Tabla 1. Documentos clave sobre política pública dirigida a personas mayores, Chile y México

País	Periodo presidencial	Plan Nacional de Desarrollo	Documentos maestros
Chile	2018-2022, Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique 2022-[2026], Gabriel Boric Font	Programa de Gobierno 2018-2022 <i>Construyamos tiempos mejores para Chile</i> Programa de Gobierno de Chile 2022-2026, <i>Apruebo dignidad</i>	Política integral de envejecimiento positivo para Chile
México	2018-[2024], Andrés Manuel López Obrador	Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024	Programa para el bienestar de las personas adultas mayores

Fuente: elaboración propia con base en COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe* [base de datos], Nueva York, (15 de septiembre de 2020), <https://observatorioplanificacion.cepal.org/en/planning-development>.

Para tener una idea general del panorama al que se estarían enfrentando México y Chile, vale tomar en cuenta que, en cuanto al total de población, la CEPAL registra que México en 2022 tendría 125 millones 998 mil personas frente a 19 millones 303 mil personas en Chile. Para ejemplificar el incremento de población adulta mayor, la Gráfica 2 muestra proyecciones hasta el año 2100, donde se espera que México tenga un crecimiento acelerado de envejecimiento. En 2050, la CEPAL proyecta que habrían más de 8 millones 712 mil adultos mayores de 60 a 64 años, en comparación con los 4 millones 668 mil que calcula para 2020, es decir, prácticamente se duplicarían en treinta años. Para Chile en 2020 se calculan 982 mil personas mayores de 60 a 64 años, que en 2050 ascenderían a 1 millón 485 mil personas.

Gráfica 2. Población de Chile y México por grupo de edad (60-64 años)



Fuente: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Estadísticas e indicadores* [base de datos], (15 de septiembre de 2022), <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>.

La desigualdad en los países de estudio también sirve para pensar su punto de partida en políticas públicas. En 2020, la CEPAL señala datos que describen a México como más desigual que Chile, según el coeficiente de Gini. Este es un indicador que mide la desigualdad por ingresos, donde cero es igualdad perfecta y uno es desigualdad perfecta. Chile es calificado con un coeficiente de Gini de 0.475 puntos frente a 0.452 puntos de México. La media regional es 0.466 y Chile estaría por encima de la media de desigualdad y México por debajo. En cuanto a pobreza extrema, México en 2022 resulta más pobre con 9.2 puntos de pobreza extrema en comparación a 4.5 puntos de Chile. En este rubro, la región presenta una media de 13.1 puntos, lo cual implica que la población chilena está en condiciones menos extremas que otros países y México.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Estadísticas e indicadores* [base de datos], (15 de septiembre de 2022), <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>.

### A. Chile: hacia una política integral

Para el caso chileno se describe un programa integral de política pública sobre envejecimiento y las directrices que hay del tema en los Programas de Gobierno más recientes. El programa en análisis fue propuesto por la administración del presidente Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique (2010-2014). Para el análisis de programas de gobierno se revisa únicamente la segunda administración de Piñera (2018-2022) y la de Gabriel Boric Font (2022-2026). Se dejaron de lado las visiones que hubiera tenido tempranamente Piñera (2010-2014) y la presidenta Verónica Michelle Bachellet Jeira (2014-2018).

La primera administración de Piñera integró un documento de acciones para la atención de las personas mayores conocido como *Política integral de envejecimiento positivo para Chile*, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Este cuenta con una duración a mediano plazo, de 2012 a 2025 y retoma acciones que ya existían y se diseñaron nuevos programas para complementar el trabajo preexistente. De tal manera que los gobiernos chilenos van adoptando medidas y se van traslapando, de modo que programas nuevos van coexistiendo con programas diseñados anteriormente.

El citado documento tiene la cualidad de plantear una estrategia multisectorial, pues permite agrupar medidas que existen en diferentes ministerios del país para los adultos mayores y presentarlos de manera conjunta bajo un mismo marco lógico.<sup>43</sup> Así, la política abarca materias de salud, trabajo, transportes, justicia, educación, deporte, género, previsión social y economía.

Para diseñar nuevos programas complementarios, el gobierno chileno tomó en cuenta estudios realizados por la Cámara de Diputados en materia de envejecimiento, el análisis de las políticas existentes, diagnósticos realizados en las diferentes regiones del país y la colaboración de funcionarios públicos.<sup>44</sup>

Esta política de envejecimiento se articula a través de tres ejes principales: proteger la salud funcional (*envejecimiento saludable*), mejorar la participación (*envejecimiento participativo*) y la integración

<sup>43</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, *Política integral de envejecimiento positivo para Chile*, Chile, 2018, [https://diprece.minsal.cl/wrdprss\\_minsal/wp-content/uploads/2016/05/SENAMALibroPolíticas\\_.pdf](https://diprece.minsal.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2016/05/SENAMALibroPolíticas_.pdf).

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 17-20.

e incrementar el bienestar subjetivo (*envejecimiento positivo*).<sup>45</sup> El documento señala elementos orientados a replantear las nociones de envejecimiento que encuentran puntos de coincidencia con instrumentos internacionales, especialmente en considerar cuidados y participación. El documento anticipa algunas disposiciones de la Convención Interamericana, por lo que muestra posturas, como las ideas sobre independencia, comunidad y cuidados, que se cristalizarían después en el instrumento internacional.

Llama la atención que, el texto chileno de Política Integral habla de un sentido de ambivalencia en ser adulto mayor, lo cual describe esta tensión entre cuidados e independencia discutidas anteriormente: *Ser adulto mayor es una experiencia ambivalente, marcada por significados positivos como la expectativa de permanecer activo, dejando atrás las obligaciones y los deberes, y significados negativos, centrados en los problemas de salud y el temor a depender de otros.*<sup>46</sup>

En el eje orientado a salud, se adoptan medidas de previsión y de atención integral a la salud del adulto mayor. Esta área se articula con un plan enfocado a la demencia y otro enfocado a la rehabilitación. Se aplican tamizajes para guiar qué medidas deben tomarse con las personas, ya sea para prevención o canalización a otros servicios. Las acciones en materia de salud implican los tres niveles de atención, desde la primaria para la prevención y detección oportuna, la secundaria especializada para la intervención y la terciaria para el cuidado de las personas mayores. Hay un modelo de cuidado ya puesto en marcha.<sup>47</sup>

En el eje participativo se incluyen acciones de voluntariado para personas mayores, programas educativos en modalidades flexibles, emprendimiento y capacitación laboral, fomento a las pensiones como medida de seguridad económica, a la vivienda en común y accesibilidad en el transporte.<sup>48</sup>

En cuanto al bienestar subjetivo, se propone crear evaluaciones periódicas para medir los efectos de los programas en las percepciones de las personas mayores chilenas. Este eje atiende la disminución de la discriminación y el maltrato. Este último ámbito incluye la

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 47-55.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 56-64.

sensibilización de personas mediante talleres y la asesoría jurídica para las personas mayores que, en caso de necesitarlo, puedan tomar acciones legales.<sup>49</sup>

La estrategia propone planes de nueva creación. Entre ellos, los programas de cuidados domiciliarios y centros diurnos están centrados en fortalecer la autonomía de las personas y los lazos comunitarios. Asimismo, se proponen subsidios a Establecimientos de Larga Estadía y se incorpora que debe existir investigación sobre envejecimiento.<sup>50</sup>

De los tres ejes el de salud es el que parece más consolidado, pues no fueron necesarias nuevas acciones. En cambio, la estrategia agrega más acciones en el eje de participación, lo que da cuenta que un cambio de paradigma orientado a la autonomía y la independencia permitió identificar áreas de oportunidad. El eje de bienestar subjetivo es fortalecido con la investigación, lo que permitiría generar más conocimiento sobre la población local y pautas para acciones futuras.

La Política Integral está presente en el proyecto del presidente Piñera para su segundo periodo presidencial que, si bien delinea que existe una política integral, se permite resaltar algunos aspectos estratégicos. En la sección *Un Chile justo y solidario para caminar juntos*, el Programa de Gobierno 2018-2022 de la administración del presidente Piñera pone énfasis en el papel de los adultos mayores:

Lo que más aprecian nuestros adultos mayores es tener una vejez digna junto a sus familiares. La extensión de la tercera edad es una de las consecuencias más positivas de nuestro desarrollo, pero plantea desafíos que debemos enfrentar con fuerza y entusiasmo para mejorar su calidad de vida. Debemos cambiar el concepto de vejez, desde la dependencia y la carga, hacia el reconocimiento del aporte a la sociedad y el derecho a seguir activos y permanecer junto a nuestros seres queridos. Por ello, contarán con el apoyo de un Plan Integral de Envejecimiento Positivo, el acompañamiento a la familia en eventuales cuidados, la creación del Plan Auge Adulto Mayor y nuestro firme compromiso con que ningún adulto mayor viva bajo la línea de.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 66-77.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 80-86.

<sup>51</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Programa de Gobierno 2018-2022 “Construyamos*

La atención a las personas mayores se enmarca en una propuesta de desarrollo social; esta contempla medidas bajo la retórica de *crear oportunidades para todos*. Algunas acciones de desarrollo económico tomadas en este documento son la promoción de la libre competencia, un programa tributario eficiente y acciones de modernización. Mientras tanto, en desarrollo social se presta atención a grupos específicos como infancia, los adolescentes, la superación de la pobreza, el desarrollo de las clases medias, las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los adultos mayores.<sup>52</sup>

En el Programa de Gobierno destaca de manera particular el programa Pensiones Dignas, que busca aumentar las contribuciones a las pensiones tanto por la vía de fomentar el ahorro voluntario, como de aumentar las contribuciones básicas. El documento reconoce que ha habido *descontento* con el sistema de pensiones chileno y que es necesaria una reforma.<sup>53</sup>

El Programa de Gobierno *Apruebo dignidad* del presidente Gabriel Boric Font, sucesor de Piñera, aborda el tema del envejecimiento de una manera diferente; por lo que habrá que tomar en cuenta que el documento que aquí se menciona entra en diálogo con las disposiciones de la administración en turno.

Con el cambio de administración presidencial, se agregan nuevos intereses al tema de envejecimiento. Los programas prioritarios para la administración del presidente Boric son el cambio de régimen de pensiones y un Sistema Nacional de Cuidados. Bajo el apartado *Consagración de un Estado social de derecho*, el programa de gobierno pone al frente un conjunto de programas en relación con los derechos de las personas mayores: pensiones, educación, salud, cuidados, cultura y recreación. Dos de estos temas conciernen directamente a personas adultas mayores: pensiones y cuidados.<sup>54</sup>

Respecto a las pensiones se plantean tres pilares. Primero, un modelo no contributivo que corresponde a un sistema universal que ofrece

---

*tiempos mejores para Chile*”, Chile, 2018, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/programa-de-gobierno-de-chile-2018-2022>, p. 16.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 38-88, 90-132.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 107 y 108.

<sup>54</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Programa de Gobierno de Chile 2022-2026, “Apruebo dignidad”*, Chile, 2022, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>.

una suma garantizada a personas de 65 y más años que no coticen en el sistema formal. La pensión básica universal iría aumentando progresivamente. Segundo, en el plan contributivo se propone una transición que promueva que cuentas individuales sean administradas por un organismo público y ya no por instituciones privadas, buscando reducir la incertidumbre por cambios en los mercados financieros. Un tercer pilar es el ahorro voluntario, que promueve *ahorrar para la vejez*. Se plantea una visión que critica el sistema de pensiones vigente.<sup>55</sup>

El Sistema Nacional de Cuidados, que describe la administración de Boric, presenta perspectiva feminista y está basado en los pilares de: *corresponsabilidad social de los cuidados, participación de la comunidad en su gobernanza, universalidad, pertinencia local, cuidado comunitario y gestión de datos*.<sup>56</sup> La población atendida es diversa: personas cuidadoras, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores. Las personas mayores se distinguen por señalar diferencias entre quienes tienen dependencia al cuidado y quienes no la tienen. Es decir, se reconoce que hay diversidad dentro de la etapa de la vejez y, por lo tanto, necesidades diferentes.

Para la promoción de un envejecimiento activo y saludable, se propone que las personas mayores sin dependencia y con dependencia leve tengan a su disposición opciones de alfabetización digital que puedan facilitar el uso de teleasistencia. Esto asume que estas personas mayores puedan seguir siendo independientes. Por otra parte, se proponen actividades centradas en fortalecer vínculos sociales y comunitarios por medio de centros diurnos y centros de cuidados comunitarios.<sup>57</sup>

El Programa de Gobierno distingue programas para personas mayores consideradas con *dependencia más avanzada*, para quienes se proponen acciones enfocadas al cuidado y detección de manera temprana condiciones que generan dependencia, como el Alzheimer y formas de demencia. Al mismo tiempo, se consideran políticas de vivienda con enfoque comunitario para quienes tienen formas de dependencia menos avanzadas y remunerar el trabajo de cuidadores con un programa de Agentes Comunitarios de Cuidados. Hay que señalar que aún estas acciones buscan resaltar que debe promoverse la autonomía de las

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 141 y 142.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 143.



personas, siguiendo así las tendencias globales e interamericanas de asumir un enfoque de independencia del adulto mayor.<sup>58</sup>

Hay que tomar en cuenta que, aunque el Programa Integral de envejecimiento se planteó como estrategia a largo plazo, pudiera haber un cambio de interés en el futuro hacia un sistema nacional de cuidados que podría cambiar las acciones ya logradas. Sin embargo, al ya haberse adquirido compromisos internacionales por medio de la firma de la Convención Interamericana —aunque cambien las estrategias— se deberá seguir el mismo fin. Según el Plan de Gobierno de Boric, la coexistencia del enfoque de cuidados y de envejecimiento habrá de verse en los años venideros para Chile.

### B. México: pensiones universales y salud

La política pública en México para personas mayores se identificó en el Plan Nacional de Desarrollo y un programa sectorial de salud. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) resume la estrategia del presidente Andrés Manuel López Obrador para México. Bajo el apartado denominado *Política social*, se encuentran descritos nueve programas estratégicos para el país; entre ellos el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

La visión general de estos programas de política pública se enmarca en el objetivo de lograr que la población viva *en bienestar*. Se explica en el PND que la noción de bienestar deriva de recuperar la historia nacional que pasó de un estado de bienestar a una desigualdad en medio del enfoque neoliberal.<sup>59</sup>

El enfoque de desarrollo de bienestar se alinea a la noción de *desarrollo sostenible* promovido por la Organización de Naciones Unidas en la plataforma de acción global Agenda 2030. De modo que la sección *Política social* se sintetiza como aquella que promueve desarrollo sostenible *sin excluir a nadie*. Aunque no se menciona explícitamente la Agenda 2030, la referencia está relacionada con el principio de la ONU de *no dejar nadie atrás*, término que también se

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 142-144.

<sup>59</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO, *Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024*, México, 2019, pp. 34-36, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/plan%20nacional%20de%20desarrollo%20de%20m%c3%a9xico.pdf>.

usa textualmente en otros momentos del PND.<sup>60</sup> Dicho sea de paso, este principio de la ONU tiene implicaciones directas para evitar toda forma de discriminación y cerrar brechas de desigualdad.

El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se describe como transferencias directas de dinero a beneficiarios. Cuenta con la característica de que pretende alcanzar de manera universal a todas las personas con más de 68 años. El programa considera la situación de la población indígena del país, a la que se da preferencia para iniciar en el programa a partir de los 65 años. Esto supone un reconocimiento de la desigualdad que esta población sufre en términos estructurales. Así, se ofrece una acción afirmativa para otorgar mayores beneficios a un sector de la población adulta mayor que se encuentra en situación de particular vulnerabilidad.<sup>61</sup>

Este programa cuenta con una visión clara de que el envejecimiento afecta de diferente manera a la población indígena, la cual es entendida como grupo vulnerable. En cambio, el beneficio del mismo para las mujeres está presente, pero se plantea de manera soterrada. Como se vio antes, una de las características del envejecimiento es su feminización. En un sentido amplio, pudiera ser que las mujeres mayores mexicanas resulten beneficiadas por el programa porque este plantea que las pensiones deben de ser un derecho universal, y no un derecho social limitado al trabajo. Esto hace que, aun cuando las mujeres hayan trabajado menos años que los hombres de forma remunerada, hayan recibido un menor salario que los hombres, o nunca hayan recibido un salario, también tienen la posibilidad de una pensión, lo que compensa un poco su situación desigual en razón de género.

Como se vio anteriormente, el interés en las pensiones ha sido un tema recurrente al hablar de envejecimiento en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Aquí el programa pone sobre la mesa que las pensiones deberían trascender los derechos al trabajo.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Para una revisión en extenso del principio de la Agenda 2030 *no dejar a nadie atrás* puede revisarse: UNITED NATIONS, *Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development The United Nations System Shared Framework for Action*, Nueva York, UN, 2017, <https://digitallibrary.un.org/record/1628748>.

<sup>61</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO, *op. cit.*, p. 38.

<sup>62</sup> Para abundar en el tema de pensiones léase PALAZUELOS COVARRUBIAS, Israel, "Pensiones por jubilación en México: situación actual y debates legislativos", *Quórum Legislativo*, México, núm. 138,

El Programa de Acción Específico Atención al Envejecimiento 2020-2024 es un documento sectorial enfocado en salud. Ahí se toma en consideración que *las limitaciones en las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria se incrementan conforme aumenta la edad*. Identifica *síndromes geriátricos* como la depresión, el deterioro cognitivo, las caídas y la osteoporosis. El Programa señala que para atender estos problemas se necesita *una atención centrada en la persona, al mismo tiempo que integral, para las personas mayores*.<sup>63</sup>

Este tiene tres objetivos prioritarios a desarrollar que se pueden resumir como accesibilidad, discriminación y cuidados. Los objetivos en extenso son:

1. Mejorar el acceso y la calidad de la atención a las personas mayores en el sistema de salud.
2. Disminuir la discriminación y el maltrato contra las personas mayores.
3. Mejorar el bienestar de las personas mayores a través de un sistema de cuidados de largo plazo para las personas mayores con dependencia funcional.<sup>64</sup>

El primer objetivo prioritario está centrado en medidas de salud. Busca la mejora al acceso y a la calidad de la atención que reciben las personas adultas mayores en el sistema de salud, por lo que vincula la capacitación de recursos humanos, el uso de recursos materiales y la atención directa a la población. Se busca que los servicios de salud sean accesibles y adecuados para la población mayor, que se usen los recursos para resolver y atender los problemas específicos de estos y que sean acciones integrales y multidisciplinarias. En los planteamientos del programa se señala que se necesitan *establecimientos amigables* con las personas mayores. Para lograr este primer objetivo se mide que el personal esté capacitado, la detección oportuna de dolencias varias (riesgo de caídas, incontinencia, depresión), vacunación, la gestión de equipo destinado a la atención de personas mayores, entre otros. Aquí se destaca que uno de los indicadores

---

2022, pp. 201-250.

<sup>63</sup> SECRETARÍA DE SALUD, *Acción Específico Atención al Envejecimiento 2020-2024*, México, 2020, s. p.

<sup>64</sup> *Idem*.

es que exista personal multidisciplinario capacitado en el primer nivel de atención que conozca de atención a la persona mayor. Se está haciendo el esfuerzo por abrir el esquema de atención a una visión más amplia. Igualmente, se incluye que debe haber actividades de atención llevadas a cabo por personal gerontólogo y hacer un tamizaje sobre actividades y vida diaria, que estaría contribuyendo a actividades para llevar una vida activa y saludable como persona mayor.<sup>65</sup>

El Programa de Atención Específico tiene la cualidad de buscar atender el problema de discriminación con su segundo objetivo prioritario. El marco de acción es limitado a los centros de salud, pero hay conciencia de que existen prejuicios contra las personas adultas mayores que son un problema social. El documento reconoce que existe discriminación por edad o *edadismo* y se deben difundir los derechos de las personas mayores tanto al personal de salud, funcionarios y las propias personas mayores usuarias de los servicios. Todo esto para combatir *el estereotipo de las personas mayores como sujetos con pobre capacidad física y mental, fácilmente irritables, pueriles e improductivos*.<sup>66</sup>

Para el segundo objetivo se proponen dos acciones específicas: elaborar y difundir un cartel para prevenir la discriminación y el maltrato en unidades de primer nivel de atención, es decir, aquellas que están en primer contacto con la población atendida, y medir el número de detecciones de osteoporosis para disminuir el riesgo de fracturas. El Instituto Nacional de Geriátrica se encarga de registrar campañas nacionales en el sector salud por discriminación y maltrato para medir el porcentaje de personas mayores que considera que sus derechos no se respetan. La primera medida es un acercamiento modesto para visibilizar el problema de discriminación, mientras que el segundo está centrado en salud e implica buscar atención oportuna que podría estarse dejando de lado justamente por discriminación. Las últimas medidas contribuyen a tener datos a lo largo del tiempo y ver si las actividades tienen efectos.<sup>67</sup>

El tercer objetivo prioritario es acerca del cuidado. Si bien el Programa tiene una duración de cuatro años, este objetivo tiene un aliento mayor, pues establece que la meta es desarrollar un sistema de cuidados a largo plazo. En ese sentido, este programa sería solo el inicio de una

---

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> *Idem.*

estrategia que debería continuarse más allá del sexenio en turno. Entre las metas están el desarrollar un marco legal y estándares de calidad, así como generar mecanismos para formar recursos humanos como cuidadores formales (como personal de salud, geriatras) e informales (por ejemplo, quienes se encargan de familiares).<sup>68</sup>

La primera actividad que mide este tercer objetivo es capacitar al personal directivo en un curso de la Organización Panamericana de la Salud sobre la estrategia de Cuidados a Largo Plazo. También se toma en cuenta generar o continuar indicadores sobre la detección de caídas y alteraciones de la memoria. El Instituto Nacional de Geriátrica se encargaría de cuantificar datos sobre cuidadores, sobre los cuales se necesitaría conocer para avanzar en una estrategia a largo plazo; estos son cuantificar a los cuidadores formales e informales (indicador de nueva creación), y cuantificar a las personas que reciben cuidados de largo plazo (seguimiento). Este tercer objetivo prioritario se queda corto en sus acciones, pero plantea la necesidad de un plan a largo plazo que incluiría el tema del envejecimiento, pero no se limitaría a este, pues la materia de cuidados es intergeneracional.<sup>69</sup>

La pretensión de crear un sistema nacional de cuidados queda a penas insinuada en el Programa de Acción Específico. Este tema necesariamente exige vinculación con otras áreas del gobierno mexicano, donde la salud sea uno de varios ejes de interés y no el único ámbito que considere acciones. Es decir, plantear un sistema nacional de cuidados podría representar una oportunidad para hacer una visión integral del envejecimiento en las políticas públicas mexicanas.

## *2. Avances en adoptar medidas de convencionalidad*

En cuanto a la legislación de cada país en materia de adultos mayores hay que señalar dos aspectos: los compromisos internacionales adquiridos por México y Chile en específico para atender a esta población y, por otra parte, el desarrollo de legislación centrada en esta misma. En este aspecto, nuevamente hay un contraste entre las acciones de estas naciones (véase Tabla 2).

---

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> *Idem.*

Para este apartado destaco de manera especial los compromisos internacionales de los países en el marco interamericano, así como de la estrategia más reciente de la ONU sobre envejecimiento saludable. Discuto en qué medida estos están siendo considerados como parte de los marcos legislativos que hay sobre personas mayores en cada país, teniendo como referencia que la tendencia internacional actual es la de buscar una perspectiva integradora de la vejez.

Como se ha visto, en Chile se ha hecho un esfuerzo en las primeras dos décadas del siglo XXI de mantener al país actualizado en tratados internacionales, incluyendo la ratificación con 19 años de diferencia frente a la firma del Protocolo de San Salvador. Por otra parte, en México se hicieron los trámites conducentes para este último, pero no se han tomado acciones para la más reciente Convención Interamericana en materia de personas adultas mayores, que deja al país desactualizado en esta área de los derechos humanos.

Tabla 2. Compromisos selectos de Chile y México para con personas mayores

Instrumento	Chile	México
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador” (1988, adopción)	Sí, firma (2001) y ratificación (2022)	Sí, firma (1988) y ratificación (1996)
Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores (2015, adopción)	Sí, firma (2015) y ratificación (2017)	No
Leyes específicas	No (en trámite, Boletín 13822-07)	Sí, Ley de los derechos de las personas adultas mayores (2002)

Fuente: Elaboración propia con base en ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”* (A-52), San Salvador, 18 de noviembre de 1988, <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* (A-70). *Estado de Firmas y Ratificaciones*, Washington, 15 de junio de 2015, [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores\\_firmas.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp); y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Decade of Healthy Ageing, 2020-2030. Update 5: April 2020*, (15 de septiembre de 2022), <https://mailchi.mp/who/decade-of-healthy-ageing-update-5>.

### A. Chile: adopción de tratados internacionales, pero leyes dispersas

Chile fue uno de los países que impulsaron la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores mediante su firma desde un primer momento. El país firmó y ratificó el instrumento y el 15 de agosto de 2017 se depositó la ratificación ante la OEA. Al hacerlo, se anexaron declaraciones que hablan de la perspectiva a tomar sobre el envejecimiento. Aquí destacan dos ideas, a saber, adoptar un enfoque de curso de vida y un enfoque de género:

La República de Chile declara que el enfoque de curso de vida será entendido como el continuo de la vida de la persona, desde el inicio de su existencia hasta la última etapa de su vida, que, condicionada por diversos factores, como el familiar, social, económico, ambiental y/o cultural, configuran su situación vital, siendo el Estado el encargado de desarrollar este enfoque en sus políticas públicas, planes y programas, con especial énfasis en la vejez.

La República de Chile declara que la identidad de género a que alude la presente Convención será entendida en armonía con lo dispuesto en su legislación nacional [...].<sup>70</sup>

La adopción de esta Convención obliga al país a continuar trabajando en la dirección de hacer los cambios necesarios para instrumentar los principios y nociones a las políticas nacionales.

El marco jurídico chileno no cuenta con una ley específica sobre envejecimiento, sino que se encuentra disperso en disposiciones sobre salud y pensiones. La Biblioteca del Congreso chileno pone a disposición de sus ciudadanos una guía de lectura simple sobre derechos del adulto mayor. La *Guía legal sobre derechos del adulto mayor*, disponible en Internet, invita a conocer dichos derechos en relación con dos leyes: una sobre pensiones y otra sobre salud. A grandes rasgos, la Ley número 20.255 trata sobre el sistema de pensiones en su modalidad administrada por instituciones privadas y el sistema de salud. Por su

<sup>70</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70). Estado de Firmas y Ratificaciones*, (15 de septiembre de 2022), [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores\\_firmas.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp).

parte, la Ley número 19.966 trata sobre el sistema de salud chileno. En estas dos leyes la referencia hacia las personas mayores es a través de los derechos al trabajo y la salud, que como hemos visto, son dos grandes entradas al tema.<sup>71</sup>

En 2002 se creó por ley un organismo dedicado a las personas mayores, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). Su funcionamiento se encuentra vertido en la Ley 19.828 que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Se usan los términos *adulto mayor* a quienes han cumplido 60 años y en una reforma en 2019 se añadió el término *cuarta edad* para referirse a las personas de 80 y más años, buscando así diferenciar las circunstancias de diferentes grupos dentro de las personas mayores.<sup>72</sup>

La ley de la SENAMA establece disposiciones más bien administrativas, que de derechos de las personas mayores. Sin embargo, en su artículo primero, párrafo primero, se da una noción sobre cómo el Estado chileno concibe el fenómeno del envejecimiento, a través de explicar el objeto de ley de la manera siguiente en el artículo 1:

Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto establecer la creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor, que velará por la plena integración del adulto mayor a la sociedad, su protección ante el abandono e indigencia, y el ejercicio de los derechos que la Constitución de la República y las leyes le reconocen.<sup>73</sup>

La Convención es adoptada por Chile después de haberse creado esta Ley y su énfasis está en establecer un gran marco de derechos humanos en donde se busca el ejercicio y protección de derechos de las personas mayores. De esta manera el objeto de la SENAMA parece quedarse un poco atrás del sentido de la Convención, pues la Ley 19.828 se establece como un ente que *vela* y *protege* a las personas mayores en Chile, que deja ver nociones de proteccionismo como guía de las políticas de

---

71 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Guía legal sobre derechos del adulto mayor*, (15 de septiembre de 2022), <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/derechos-del-adulto-mayor>; *Ley núm. 20.255 establece Reforma Previsional*, del 11 de marzo de 2008, Chile; y *Ley núm. 19.966 que establece un Régimen de Garantías en Salud*, del 25 de agosto de 2004, Chile.

72 *Ley 19.828 que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor*, publicada el 3 de septiembre de 2002, reformada el 1 de marzo de 2019, Chile.

73 *Idem*.



envejecimiento, reconociendo los problemas por abandono y negligencia contra adultos mayores. Es solo en la segunda parte de la redacción, que se habla en general del ejercicio de derechos según la Constitución chilena.

En Chile se presentó en 2020 un proyecto de ley con el objetivo de atender el fenómeno del envejecimiento, por parte del presidente Sebastián Piñera.<sup>74</sup> La iniciativa, que se identifica mediante su publicación en el *Boletín 13822-07 para promover el envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores, y el fortalecimiento de la institucionalidad del adulto mayor*. Esta fue recibida en el Senado de Chile el 6 de octubre de 2020 y fue entregada para su estudio a la Comisión Especial del Adulto Mayor. Por decisión de la Comisión, se integró para su estudio otras dos propuestas relativas a la materia.<sup>75</sup>

En un ejercicio de parlamento abierto, el Senado chileno cuenta con la información disponible sobre el asunto a discusión,<sup>76</sup> incluyendo los trabajos de la Comisión por sesión, las reuniones de trabajo con el ejecutivo y otros actores e informes de la comisión elaborados para el estudio del proyecto. De tal suerte que todas las personas interesadas pueden consultar directamente los avances hechos en la materia.<sup>77</sup>

Según el segundo informe de la Comisión Especial del Adulto Mayor, se ha propuesto cambiar los términos de las leyes existentes de *adulto mayor* a *persona adulta mayor*, esto es en consonancia con la Convención Interamericana. El artículo primero propuesto hasta esta etapa incluye: fortalecer institucionalmente la atención a la persona adulta mayor a partir de la autonomía, independencia y cuidados de las personas mayores, trabajar con perspectiva de género, enfoque comunitario, de participación y envejecimiento positivo. El aspecto de velar y proteger

---

74 Al momento de la redacción de este análisis, el proyecto se encontraba aún en estudio en el primer trámite constitucional, que en México sería equivalente a que un proyecto de ley se encuentre en la Cámara de origen.

75 SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Boletín 13822-07 Para promover el envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores, y el fortalecimiento de la institucionalidad del adulto mayor*, 6 de octubre de 2020, s. p., [https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=13822-07](https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13822-07).

76 *Idem*.

77 Hay que recordar que, en términos generales, parlamento abierto se refiere a un enfoque para vincular a los congresos con la ciudadanía para restaurar la confianza de estos en el poder legislativo. Más que concebir al *parlamento abierto* como un evento que empieza y acaba en un momento específico, se puede entender como un conjunto de prácticas acumulativas en todos los aspectos del trabajo parlamentario. Es decir, se hablaría de *prácticas de apertura parlamentaria*. En una ocasión anterior se desarrolló un estudio de caso sobre el uso de la perspectiva de parlamento abierto en México que puede consultarse en: BOLIO LÓPEZ, Elena Beatriz, “Del Seguro Popular al INSABI: estudio de caso sobre parlamento abierto”, *Agenda Legislativa*, México, núm. 1, 2021, pp. 61-114.

a personas mayores cambiaría para entenderse que debe darse atención prioritaria, y las instituciones deben velar porque sus servicios estén dirigidos a las personas mayores: *Promover atención preferente de las personas mayores en las entidades públicas y privadas y velar por el funcionamiento adecuado de dichos servicios dirigidos a las personas mayores.*<sup>78</sup> Es decir, se cambia a una perspectiva de garantizar derechos a través de transformar la atención del Estado hacia las personas mayores.

De llevarse a cabo la propuesta de ley chilena, se daría un mayor énfasis en la perspectiva de la Convención y repercutiría en la aplicación futura de política pública para personas mayores.

### *B. México: adopción parcial de tratados internacionales, pero leyes específicas*

En el caso de México, no se ha firmado ni ratificado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que es uno de los documentos claves en la materia de envejecimiento.

México tiene una ley específica para personas mayores publicada en 2002, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. El día que fue aprobada por la Cámara de Diputados se enmarcó esta ley en relación con el Plan de Acción de Madrid:

[El envejecimiento] Es un tema de interés y preocupación internacional, así quedó demostrado en la recién celebrada “Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento”, con sede en Madrid, España. Se enfatizó en la necesidad de un cambio de actitud, de la política y la práctica de todos los sectores para aprovechar el enorme potencial que el envejecimiento supone y una política que permita a todas las personas mayores poder envejecer con seguridad y dignidad y continuar formando parte de la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> COMISIÓN ESPECIAL DEL ADULTO MAYOR, *Segundo informe recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, para promover el envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores, y el fortalecimiento de la institucionalidad del adulto mayor. Boletín números 12.451-13, 12.452-13 y 13.822-07, refundidos*, Chile, Senado de la República, 5 de enero de 2022, p. 61, [https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=13822-07](https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13822-07).

<sup>79</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, 30 de abril de 2002, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/58/2do/2P/Ord/20020430.html>

En esta misma presentación ante el pleno, se justifica el haber de esta ley como parte de los influjos de una reforma constitucional en materia de discriminación. Se recuerda que el artículo primero fue reformado en 2001 e incluyó la prohibición de la discriminación por edad en la Constitución. Ambos hechos representan un avance importante para visibilizar y atender a la población adulta mayor.

En esta ley se establecieron en el artículo cuarto los principios rectores la autonomía y autorrealización, la participación, la equidad, corresponsabilidad y atención preferente. A estos se incorpora también el principio de la igualdad sustantiva como una noción transversal a la ley. Estos principios son similares a los ya citados como los Principios de la ONU de 1991: *independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad*. Coinciden en autorrealización y participación, pero notablemente se omite independencia y cuidados. En su lugar se habla de atención preferente y corresponsabilidad, implicando un acercamiento a nociones de dependencia. El principio de dignidad también se desdibuja, pero está vinculado con equidad e igualdad sustantiva, aportando una dimensión de perspectiva de género. La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores se ha reformado en varias ocasiones y podría ser espacio para incorporar voluntariamente las tendencias de la Convención Interamericana, aun cuando esta última no haya sido firmada o ratificada.

También es un pendiente para el país avanzar hacia un sistema nacional de cuidados. Como ya se vio, se ha insinuado el interés de comenzar a desarrollarlo y poder articular las prácticas ya existentes sobre envejecimiento.

## V. CONCLUSIONES

Reconocer el fenómeno del envejecimiento contribuye a confrontar la idea neutra de universalidad de los derechos. Desde las luchas por los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, por ejemplo, se ha mostrado que es necesario abrir la noción de lo universal a la diversidad. La idea de reconocer los derechos de las personas mayores pone bajo la lupa que el envejecimiento es un proceso para tomar en cuenta en el ciclo de vida de las personas y cuestionar la noción de la juventud

como etapa *normalizadora* de la experiencia humana.<sup>80</sup>

El proceso de reconocimiento de derechos tiene su producto más acabado, —hasta ahora (2022)— en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. En este sentido, hay que destacar que las contribuciones de la región latinoamericana a la discusión sobre envejecimiento representan un gran aporte al pensamiento global.

Los instrumentos interamericanos sobre envejecimiento tienen la posibilidad de potenciar una planeación lo suficientemente anticipada entre los países para hacer frente a la realidad del envejecimiento paulatino. Latinoamérica y el Caribe son una región relativamente más joven que otras, como Europa y Asia, por lo cual hay un margen para poder preparar a las naciones para un futuro inminente.

Las características del envejecimiento en América Latina y el Caribe mantienen las pautas globales de ser un proceso que afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Asimismo, las desigualdades regionales acentúan situaciones de pobreza y problemas de salud específicos que mermarán la calidad de vida de las personas en el futuro cercano.

Las políticas públicas de México y Chile sobre envejecimiento muestran maneras distintas de aproximarse al fenómeno. México con una población mucho mayor que Chile (por millones), pero más joven; mientras que Chile es un país más pequeño, pero más avanzado en su envejecimiento.

Para el análisis de política pública se privilegió una revisión desde los programas vigentes sobre envejecimiento para cada país. Debido a que las acciones de Chile abarcan de 2012 a la fecha, y cuatro periodos presidenciales, se limitó el análisis al documento principal de política pública y las implicaciones en las últimas dos administraciones. En el caso de México las acciones de envejecimiento se enmarcan en un periodo presidencial.

A grandes rasgos, Chile tiene una perspectiva a mediano plazo, trascendiendo los tiempos administrativos de los cambios de gobierno; mientras que México ancla sus políticas públicas al periodo del ejecutivo

---

<sup>80</sup> Cfr. HUENCHUAN, Sandra, “Igualdad y universalidad de los derechos humanos en contexto de envejecimiento”, en HUENCHUAN, Sandra (coord.), *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, CEPAL/Gobierno de la Ciudad de México, 2012, p. 19, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1467>.

en turno. Chile ejerce una visión integral del envejecimiento con atención multisectorial; mientras que en México hay énfasis en áreas específicas como la existencia de una pensión universal y la atención a la salud. Chile se encuentra adherido a la Convención Interamericana, mientras que México aún no lo hace.

Las materias de salud y pensiones son dos grandes temas para abordar el envejecimiento en los países de estudio. En el área de salud, Chile ya cuenta con un sistema de cuidados puesto en marcha y sus políticas de atención abarcan los tres niveles de atención. En México, el sistema de cuidados aún es un proyecto y la atención para personas mayores está enfocada únicamente en el primer nivel de atención.

En cuanto a pensiones, Chile está pasando por una discusión de su sistema de modo que, tanto las administraciones de Piñera como de Boric, toman acciones, aunque en sentidos diferentes. El primero estuvo orientado a la efectividad fiscal, y el segundo está tratando de eliminar la administración privada de las pensiones y fortalecer el papel del Estado para el beneficio del ciudadano. En México el programa de pensiones universales desarrolla una orientación social de estas, que se logra a través de subsidios directos a la población.

La inclusión de temas que trascienden las pensiones y la salud son una novedad para ambos países. Chile ha aplicado más aristas del fenómeno del envejecimiento, fortaleciendo especialmente acciones dirigidas a la participación y el bienestar subjetivo de las personas. México ya insinúa acciones contra la discriminación y el cuidado, pero siguen limitadas al ámbito de la salud.

Con el cambio de administración en el ejecutivo chileno, el tema del envejecimiento tendrá cambios en ese país. La estrategia de envejecimiento planteada por el gobierno de Piñera seguiría en ejercicio, pero hay otras acciones con las que convivirá. El Programa de Gobierno 2022-2026 se interesa por las pensiones, especialmente por cambiar el régimen de estas, característica compartida con México. Asimismo, este programa chileno comparte una inquietud planteada en el Programa de Acción Específico de México: ambos países están proponiendo la necesidad de sistemas nacionales de cuidados. Este último tema excede los objetivos de este texto, pero plantea retos de investigaciones futuras.

Para finalizar, puede decirse que la política pública no siempre va de la mano con la legislación. Prueba de ello es que México ha logrado

desarrollar legislación específica para adultos mayores, no así Chile, donde la normativa está dispersa. Aunque México no se ha unido formalmente a la estrategia interamericana más reciente, tener una legislación nacional específica en envejecimiento puede dar lugar a incorporar las recomendaciones internacionales y empujar a acciones más integrales. Por su parte, el interés de los gobiernos chilenos por apoyar nuevas perspectivas sobre el envejecimiento ha dado frutos en impulsar la firma de la Convención Interamericana, buscar aplicar una política pública a más largo plazo y con intenciones de integralidad, aun sin tener una ley específica en la materia. Los compromisos internacionales adquiridos en Chile han empujado que se discuta un nuevo proyecto de ley para atender el fenómeno del envejecimiento desde la perspectiva de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Si tomamos como referente a la Convención Interamericana, la búsqueda por la atención integral del fenómeno del envejecimiento es la meta en la materia. Tanto Chile como México tienen retos y oportunidades de trabajar en los resabios de perspectivas proteccionistas hacia las personas adultas mayores y renovar marcos y prácticas hacia una perspectiva de derechos en beneficio de este grupo.

## VI. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

- BÁRCENA, Alicia, “Prólogo”, en HUENCHUAN, Sandra (ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Santiago, CEPAL, 2018.
- BOLIO LÓPEZ, Elena Beatriz, “Del Seguro Popular al INSABI: estudio de caso sobre parlamento abierto”, *Agenda Legislativa*, México, núm. 1, 2021.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA, *Observatorio demográfico 2015. Proyecciones*, Santiago de Chile, CEPAL, 2016.

- DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, Aida, *Derechos humanos de las personas mayores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CNDH, 2019.
- HUENCHUAN, Sandra, “Igualdad y universalidad de los derechos humanos en contexto de envejecimiento”, en HUENCHUAN, Sandra (coord.), *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*, CEPAL/Gobierno de la Ciudad de México, 2012.
- , “Los derechos humanos en un contexto de envejecimiento y la protección de los derechos de las personas mayores”, en HUENCHUAN, Sandra (ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Santiago, CEPAL, 2018.
- HUENCHUAN, Sandra y RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de Naciones Unidas/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2010.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, “Protección de los derechos de las personas adultas mayores por la comunidad internacional” en SÁNCHEZ GARCÍA, Raúl y STEEL GARZA, José Guadalupe (coords.), *El derecho humano al acceso a la justicia de las personas adultas mayores*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch/Facultad de Derecho y Criminología-UANL, 2022.
- MONTES DE OCA, Verónica, “El envejecimiento en el debate mundial: reflexión académica y política”, *Papeles de Población*, Toluca, núm. 35, 2003.
- MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *Derechos de las personas adultas mayores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/INEHRM/Secretaría de Cultura, 2018.
- PALAZUELOS COVARRUBIAS, Israel, “Pensiones por jubilación en México: situación actual y debates legislativos”, *Quórum Legislativo*, México, núm. 138, 2022.
- TORRADO RAMOS, Amarilys Mercedes *et al.*, “Envejecimiento poblacional: una mirada desde los programas y políticas públicas de América Latina, Europa y Asia”, *Novedades en Población*, México, año X, núm. 19, 2014.

UNITED NATIONS, *World Population Ageing 2019. Highlights*, Nueva York, UN, 2009.

-----, *Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development The United Nations System Shared Framework for Action*, Nueva York, UN, 2017.

-----, *World Population Prospects 2022. Summary of Results*, Nueva York, UN, 2022.

## 2. Normativa nacional

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

## 3. Normativa internacional

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *A/RES/55/2 Declaración del Milenio*, 13 de septiembre de 2000.

-----, *Resolución A/HRC/RES/48/3, Derechos humanos de las personas de edad*, 7 de octubre de 2021.

-----, *Resolución 46/91. Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad*, 16 de diciembre de 1991.

ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD-ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *A73/INF./2. Decenio del Envejecimiento Saludable. Estrategia y plan de acción mundiales sobre el envejecimiento y la salud 2016-2020: hacia un mundo en el que todas las personas puedan vivir una vida prolongada y sana*, 5 de mayo de 2020.

ASAMBLEA MUNDIAL SOBRE EL ENVEJECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS *Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Madrid, abril de 2002.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966.

-----, *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, 1982.

-----, *Resolución 217A(III) Declaración Universal de los Derechos del*



Hombre, 10 de diciembre de 1948.

-----, *Resolución 34/180 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 18 de diciembre 1979.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, 1967.

-----, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, San José, 1969.

-----, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores*, 15 de junio de 2015.

-----, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

#### 4. Internet

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Guía legal sobre derechos del adulto mayor*.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Estadísticas e indicadores* [base de datos].

-----, *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe* [base de datos], Nueva York.

GOBIERNO DE CHILE, *Chile lidera lanzamiento de la década del envejecimiento saludable 2021–2030 que busca avanzar en mejores condiciones para la vejez*.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70). Estado de Firmas y Ratificaciones*.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Década del Envejecimiento Sostenible. Primer informe de progreso*.

-----, *Decade of Healthy Ageing, 2020-2030. Update 5: April 2020*.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Países de las Américas firman acuerdos para fortalecer buenas prácticas en materias de envejecimiento*.

## 5. Otras

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, México 30 de abril de 2002.

COMISIÓN ESPECIAL DEL ADULTO MAYOR, *Segundo informe recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, para promover el envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores, y el fortalecimiento de la institucionalidad del adulto mayor. Boletín números 12.451-13, 12.452-13 y 13.822-07, refundidos*, Senado de la República, (Chile), 5 de enero de 2022.

Ley 19.828 que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor, reformada el 1 de marzo de 2019, Chile.

Ley núm. 19.966 que establece un Régimen de Garantías en Salud, del 25 de agosto de 2004, Chile.

Ley núm. 20.255 que establece Reforma Previsional, del 11 de marzo de 2008, Chile.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, *Política integral de envejecimiento positivo para Chile*, Chile, 2018.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Programa de Gobierno 2018-2022 “Construyamos tiempos mejores para Chile”*, Chile, 2018.

-----, *Programa de Gobierno de Chile 2022-2026, “Apruebo dignidad”*, Chile, 2022.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO, *Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024*, México, 2019.

SECRETARÍA DE SALUD, *Acción Específica Atención al Envejecimiento 2020-2024*, México, 2020.

SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Boletín 13822-07 Para promover el envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores, y el fortalecimiento de la institucionalidad del adulto mayor*, Chile, 6 de octubre de 2020.

**Q**uórum **139**  
**Legislativo**

## ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A MÉXICO EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA Y SU RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES LEGISLATIVAS

### INTERNATIONAL RECOMMENDATIONS ANALYSIS REGARDING ENFORCED DISAPPEARANCE AND THEIR RELATIONSHIP WITH LEGISLATIVE ACTIVITIES

Yasmín MARTÍNEZ CARREÓN<sup>1</sup>

**RESUMEN:** Se articula el enfoque de *necropolítica* con los antecedentes históricos de la desaparición forzada y la evolución de la normativa internacional en la materia, con el fin de sentar las bases para un análisis respecto de las recomendaciones internacionales para México, así como las actividades legislativas que se puedan derivar. Se parte de la hipótesis de la posibilidad de explicar el desarrollo de la normativa internacional en materia de desaparición forzada utilizando el concepto de *necropolítica* en el marco del Estado. Para ello se emplea una metodología cualitativa y un método de teoría fundamentada todo ello en la consideración de que la normativa internacional toma en cuenta el rol del Estado para prevenir y combatir este delito.

**PALABRAS CLAVE:** Desaparición forzada, tratados internacionales, *necropolítica*, relación Estado-poder.

**ABSTRACT:** *This paper articulates the necropolitics approach with the historical background of enforced disappearances and with the evolution of international standards on this matter, to lay the foundations for an analysis of the international recommendations towards Mexico and the legislative activities that stem off these. It is based on the hypothesis that it is possible to explain the development of international regulations on enforced disappearance using the concept of necropolitics in a State framework. Using a qualitative methodology and a grounded theory method, the research concludes that international regulations consider the role of the State to prevent and combat this crime.*

**KEYWORDS:** *Enforced disappearance, international treaties, necropolitics, State-power relationship.*

---

<sup>1</sup> Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctora en Ciencias Sociales y Políticas.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico-metodológico*. III. *Antecedentes históricos de las desapariciones forzadas*. IV. *Evolución del derecho internacional en materia de desaparición forzada*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con cifras de los informes del Comité contra la Desaparición Forzada y del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias, entre 1964 y 2021 han desaparecido alrededor de 100,000 personas en México, de las cuales el 97% corresponden a casos posteriores al año 2006, esto coincide con el inicio de la llamada guerra contra las drogas.<sup>2</sup> Por consiguiente, la desaparición forzada se presenta como una problemática de coyuntura relacionada con la agenda legislativa de seguridad, además de ser una práctica focalizada a la realidad latinoamericana.

Este trabajo busca construir un enfoque teórico sólido que permita dar cuenta de la complejidad del fenómeno de desaparición forzada, en tanto incorpora una heterogeneidad de actores, incluido el Estado, además de que el marco normativo para hacer frente a este delito vincula los niveles de análisis nacional e internacional. En este sentido, el objetivo de esta investigación consiste en articular los conceptos de *necropoder* y *necropolítica* con los antecedentes históricos de la desaparición forzada en América Latina enfatizando el caso de México, además del desarrollo de la normativa internacional. Lo anterior con la finalidad de identificar las principales recomendaciones de los organismos internacionales hacia México en materia de desaparición forzada y la pertinencia de las actividades legislativas que de estas se han desprendido.

Por otro lado, se parte de la hipótesis de que es posible explicar el desarrollo de la normativa internacional en materia de desaparición forzada utilizando el concepto de *necropolítica* en el marco del Estado. Por ende, para analizar la armonización legislativa es indispensable comprender la relación Estado-poder situada entre los factores

2 NACIONES UNIDAS, *México: ante los más de 100,000 desaparecidos, la ONU insta al gobierno a combatir la impunidad*, ONU Noticias, México, 17 de mayo de 2022, <https://news.un.org/es/story/2022/05/1508892#:~:text=M%C3%A9xico%20ha%20registrado%20oficialmente%20100.000,personas%20de%201964%20a%202022.&text=La%20cuenta%20registra%20las%20desapariciones,ha%20sentenciado%20a%20los%20perpetradores>.

estructurales de este delito. Para arribar a tal resultado se utilizó el enfoque teórico de *necropolítica* desarrollado por el camerunés Achille Mbembe;<sup>3</sup> el diseño de investigación se estructuró a partir de una metodología cualitativa y de un método de teoría fundamentada vinculando el nivel de análisis internacional con el nacional.

## II. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

### 1. *La concepción social del desaparecido*

Es fundamental reflexionar sobre lo que se comprende por desaparición forzada, más allá de la definición del delito desde el ámbito jurídico, aspecto que se examinará posteriormente en la investigación al explorar el desarrollo de la normativa internacional. La especificidad de la desaparición es la no presencia, es decir, se entiende que no se conoce el paradero de la persona o personas en cuestión, por lo que es imposible saber si aún viven, si están muertos, y si este es el caso, en qué condiciones murieron. Al mismo tiempo, al *no estar*, no pueden ser sujetos de derechos, y tampoco es posible acusar a nadie de tortura, privación de la libertad, homicidio, u otros delitos relacionados, toda vez que no hay una víctima. La siguiente cita del entonces presidente *de facto* en Argentina, José Rafael Videla, en un discurso de 1979, refleja el argumento antes expuesto:

Frente al desaparecido en tanto esté como tal, es una incógnita. Si el hombre apareciera tendría un tratamiento X y si la aparición se convirtiera en certeza de su fallecimiento, tiene un tratamiento Z. Pero mientras sea desaparecido no puede tener ningún tratamiento especial, es una incógnita, es un desaparecido, no tiene entidad, no está [...] ni muerto ni vivo, está desaparecido.<sup>4</sup>

Esta incógnita entraña daños no solo para la víctima, sino también para sus familiares. Asimismo, este perjuicio puede ser: material, entendido como los gastos que ha implicado a la familia la búsqueda

<sup>3</sup> Véase MBEMBE, Achille, *Necropolítica*, Madrid, Melusina, 2011, pp. 17-76.

<sup>4</sup> BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, “El delito de desaparición forzada de personas en América Latina”, *Ius Humani Revista de Derecho*, Quito, vol. 7, 2018, p. 10.

del desaparecido e, inmaterial, el cual se divide en el daño de la víctima desaparecida (la angustia y el terror que la persona experimenta ante la desaparición forzosa) y el daño que sufren los familiares (la ruptura del trato afectuoso con los miembros de la familia durante la desaparición).<sup>5</sup> En este sentido, la reparación debe comprender necesariamente a la familia de la víctima, como se analizará posteriormente.

## 2. La desaparición forzada desde la relación Estado-poder

Con el propósito de articular la práctica de la desaparición forzada desde el entramado de la relación Estado-poder, se utilizó el enfoque analítico de la *necropolítica*. Esta perspectiva fue acuñada inicialmente por el camerunés Achille Mbembe a fin de comprender la relación entre el Estado y la ciudadanía en el continente africano poscolonial, aunque es aplicable al conjunto del tercer mundo. Mbembe fundamenta sus argumentos en la noción de *biopoder* desarrollada por Michel Foucault, resumida como el dominio de la vida sobre el que el poder ha establecido su control, y sustentada en el objetivo de hacer vivir y dejar morir.<sup>6</sup>

Foucault establece que el *biopoder* es el ejercicio de la política con la finalidad de regular a la población como cuerpo político, y no en tanto sujetos individuales, práctica que a su vez denominó *biopolítica*, donde la ciudadanía es fragmentada y jerarquizada, y los que están en la parte inferior son abandonados para morir.<sup>7</sup> Así pues, *se trata de un asesinato indirecto, porque sin necesidad de que poblaciones enteras sean matadas intencionalmente, estas mueren como consecuencia de que el Estado no haga algo por ellas*.<sup>8</sup> Por ejemplo, el fenómeno de la migración irregular ha sido estudiado desde la *biopolítica*, por lo que un ejemplo de la afirmación anterior puede ser la negación de servicios de salud primaria a migrantes indocumentados;<sup>9</sup> en este sentido, no se considera a los migrantes como un fragmento necesario de la población en el desarrollo y subsistencia del Estado, por lo que son prescindibles y no importa si mueren.

<sup>5</sup> Cfr: *Ibidem*, p. 28.

<sup>6</sup> Cfr: ESTÉVEZ, Ariadna, “Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?”, *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, vol. XXV, núm. 73, septiembre-diciembre 2018, p. 12.

<sup>7</sup> Cfr: FOUCAULT, Michel, *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 220.

<sup>8</sup> Cfr: ESTÉVEZ, Ariadna, *op. cit.*, p. 13.

<sup>9</sup> Cfr: *Idem*.

No obstante, la *biopolítica* y el concepto de *biopoder* no son suficientes para explicar ciertas dinámicas de poder que ocurren en los llamados países del tercer mundo, dentro de las cuales se identifica la práctica de la desaparición forzada, en donde la violencia, el crimen organizado y el Estado no tienen como objetivo la regulación de la vida, sino la de la muerte.<sup>10</sup> En este sentido, Achille Mbembe desarrolla las nociones de política de la muerte (*necropolítica*) y de poder de la muerte (*necropoder*) con la finalidad de ilustrar las formas contemporáneas de sumisión de la vida al poder de la muerte que se presentan en contextos de violencia y de proliferación de armas al igual que ocurre en varios países africanos.

He utilizado las nociones de política de la muerte y de poder de la muerte, para reflejar los diversos medios por los cuales, en nuestro mundo contemporáneo, las armas se despliegan con el objetivo de una destrucción máxima de las personas y de la creación de mundos de muerte, formas únicas y nuevas de existencia social en las que numerosas poblaciones se ven sometidas a condiciones de existencia que les confieren el estatus de muertos-vivientes.<sup>11</sup>

Para Mbembe, esta *necropolítica*, entendida como el derecho soberano de matar, se presenta en sociedades donde el estado de excepción y/o el estado de sitio son una condición permanente. En estos casos, el poder invoca continuamente a la urgencia ante una noción del enemigo construida discursivamente; importa destacar que Mbembe no se refiere solamente al poder estatal, sino al que ejerce cualquier grupo capaz de disputarle al Estado el monopolio del uso de la fuerza, por ejemplo, las milicias urbanas, grupos paramilitares, crimen organizado, e incluso policías de seguridad privada. En este contexto de emergencia ininterrumpida se legitima la suspensión de derechos fundamentales, y se justifica la matanza argumentando que esta involucra deshacerse del adversario.<sup>12</sup> De manera adicional, la autora eslovena Marina Grzinic relaciona el concepto de *necropolítica* con las condiciones extremas

<sup>10</sup> Cf: *Ibidem*, p. 18.

<sup>11</sup> MBEMBE, Achille, *op. cit.*, p. 75.

<sup>12</sup> Cf: *Ibidem*, pp. 21-24.



que producen las políticas socioeconómicas neoliberales en el segundo (países de la ex Unión Soviética) y el tercer mundo, en donde *la vida es regulada a través de la perspectiva de la muerte y transformada en regulación de la muerte, en una del nivel de vida más básico*.<sup>13</sup>

En lo que se refiere al delito de desaparición forzada, es posible plantear que tiene lugar en contextos como los que describe Mbembe, en donde hay un clima de violencia generalizada y el estado de excepción ya es permanente. Asimismo, la perpetración de este delito se da normalmente en un escenario de lucha contra un enemigo articulado discursivamente; por ejemplo, una guerrilla que vulnera la legitimidad y poder del Estado, opositores al gobierno legítimo, miembros de grupos criminales, entre otros.

Adicionalmente, tomando en consideración la definición del delito de desaparición forzada convenido por la comunidad internacional, este podría considerarse ligado directa o indirectamente a la relación Estado-poder. En este sentido, el artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece lo siguiente:

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

Esta definición coincide con lo propuesto por Mbembe ya que él sostiene que el Estado no es el único actor con *necropoder*;<sup>14</sup> vinculando este argumento con relación a la problemática de desapariciones forzadas, aun cuando actores no estatales sean los perpetradores del delito, la legitimidad del poder del Estado podría justificar en cierta medida su omisión para dar resolución a dichas desapariciones.

<sup>13</sup> ESTÉVEZ, Ariadna, *op. cit.*, p. 20.

<sup>14</sup> Cfr. MBEMBE, Achille, *op. cit.*, pp. 58-60.

De esta manera, se refuerza el argumento referente al control de los cuerpos, retomado, como ya se mencionó, del concepto de *biopoder* de Michel Foucault.<sup>15</sup> Tal como lo formulan Pavel Díaz Román y Carolina Jasso González, *la desaparición forzada de personas al constituirse principalmente como una práctica aplicada por el Estado remite esencialmente a procesos de instauración y mantenimiento de coerción sobre los cuerpos, vistos no solo como naturalidades biológicas, sino como instituciones políticas instituidas y regimentadas por la violencia del Estado.*<sup>16</sup>

Estos planteamientos se examinarán en el capítulo siguiente, al articular los preceptos teóricos previamente desarrollados con el contexto histórico de las desapariciones forzadas.

### 3. Estrategia metodológica

Para llevar a cabo el trabajo de investigación se utilizó una metodología cualitativa, ya que esta permite profundizar en el análisis del fenómeno en cuestión, en este caso la práctica de la desaparición forzada y su marco jurídico internacional. El enfoque cualitativo brinda además la posibilidad de indagar de manera circular, en tanto el proceso de desarrollo de preguntas e hipótesis puede desarrollarse antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos.<sup>17</sup> En consecuencia, las preguntas de investigación pueden afinarse posteriormente al planteamiento inicial, haciendo posible un estudio más profundo del fenómeno delimitado, así como del contexto en el que se desarrolla.

Dentro de esta metodología cualitativa se empleó el método de teoría fundamentada para analizar la información, es decir, los hallazgos de la investigación, que construyen en última instancia la hipótesis, van emergiendo a partir de los datos examinados; se trata de un proceso no lineal, es decir, es posible regresar en la trayectoria del análisis de datos con el objetivo de profundizar y clarificar los hallazgos.<sup>18</sup> Paralelamente,

<sup>15</sup> Cfr: FOUCAULT, Michel, *op. cit.*, p. 220.

<sup>16</sup> DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, “Cuatro décadas de impunidad: Contexto y patrones de la desaparición forzada en México”, *Revista Divergencia*, México, vol. 7, núm. 10, enero-junio 2018, p. 111.

<sup>17</sup> Cfr: HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto *et al.*, *Metodología de la Investigación*, 6ª edición, México, McGraw Hill Education, 2014, p. 7.

<sup>18</sup> Cfr: *Ibidem*, p. 422.

la teoría fundamentada permite articular los resultados con los conceptos teóricos de *necropolítica* y de *necropoder* antes descritos con el fin de incorporar un desarrollo teórico a la investigación, además de aplicar sus elementos al contexto mexicano actual.

En lo referente a las categorías de análisis, se examinaron los orígenes de las desapariciones forzadas en América Latina a partir del enfoque de *necropolítica* con el objetivo de comprender esta práctica desde la relación Estado-poder ya que es la que permite definir y delimitar el delito en el marco jurídico internacional. Se enfatizó el caso mexicano ya que en un estudio posterior se busca analizar la evolución de la legislación nacional en el tema de desaparición forzada, articulándola con el desarrollo de la normativa del derecho internacional en la materia y con las recomendaciones emanadas de estos mismos convenios hacia el Estado mexicano.

La exploración de los orígenes y el desarrollo de la desaparición forzada es indispensable para dar cuenta del perfeccionamiento de la normativa internacional en la materia, ya que los elementos característicos de la práctica fueron la base de las primeras definiciones del delito. Del mismo modo, la incorporación de actores no estatales en la consumación del delito contribuyó a que se adecuara la legislación en cuanto a la delimitación de los perpetradores y a identificar las diferentes modalidades de participación del Estado. Una vez más, las categorías de *necropolítica* y *necropoder* hacen posible la comprensión de la evolución de la legislación internacional y la inherencia del rol estatal sobre el particular.

Importa mencionar que la temporalidad del análisis de los antecedentes y del desarrollo de la legislación internacional en materia de desaparición forzada comprende desde la década de 1960, cuando la práctica empieza a presentarse de manera sistemática, hasta 1998, momento en que se establece la última definición del delito en el Estatuto de Roma, y se eleva a la categoría de crimen de lesa humanidad.

Finalmente, este trabajo de investigación incorpora los niveles analíticos nacional e internacional, así como la interacción y causalidad que existe entre los dos. Esta interacción se entiende a partir de la *teoría del juego a dos niveles* de Robert D. Putnam,<sup>19</sup> la cual articula

---

<sup>19</sup> Cfr. PUTNAM, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Washington, vol. 42, núm. 3, 1988, p. 440.

las interacciones y la influencia del nivel internacional hacia el nacional y viceversa; es decir, ayuda a estructurar procesos causales en ambos sentidos.

### III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS DESAPARICIONES FORZADAS

#### 1. *El origen de la desaparición forzada y las dictaduras militares latinoamericanas*

El estudio del delito de desaparición forzada en México resulta pertinente debido a que el delito tiene su origen en la región de América Latina, aunque es posible identificar algunos antecedentes en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial;<sup>20</sup> sin embargo, la jurisprudencia desarrollada en torno a este conflicto no versó sobre la conceptualización de la desaparición forzada. Autores como Lucero Molina Theissen, Gabriela Citroni, y Marcelo Basaure Miranda, coinciden en que la práctica sistemática de la desaparición forzada surgió en el ámbito latinoamericano, específicamente en Guatemala, entre 1963 y 1966.<sup>21</sup>

En este período, el coronel Alfredo Enrique Peralta Azurdia se proclamó jefe de Estado de Guatemala mediante un golpe perpetrado el 1 de abril de 1963, instaurando una dictadura militar, en la que el ejército poseía el control absoluto del Estado, derogó la Constitución Política del país, e inició una campaña para acabar con la guerrilla insurgente, además de la persecución y desaparición de todos los posibles opositores del régimen.<sup>22</sup> Con la organización de la llamada Policía Judicial, un mecanismo de policía política, se autorizaron las detenciones arbitrarias seguidas de la incomunicación de los detenidos,

---

<sup>20</sup> Amnistía Internacional encuentra antecedentes de las desapariciones en las prácticas nazis durante la Segunda Guerra Mundial: *siguiendo órdenes de Hitler, los nazis recurrieron a la desaparición de los opositores a fin de evitar que fuesen convertidos en mártires por sus pueblos si eran sometidos a juicios y condenas de muerte*. MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *La desaparición forzada de personas en América Latina*, San José, Estudios Básicos de Derechos Humanos, t. VII, 1996, p. 65.

<sup>21</sup> Cfr: MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *op. cit.*, p. 65; y CITRONI, Gabriela, “Desaparición forzada de personas: desarrollo del fenómeno y respuestas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Navarra, vol. XIX, 2003, pp. 373-408; BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 11.

<sup>22</sup> Cfr: BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 17.

quiénes eran además sometidos a torturas en los centros de detención.<sup>23</sup> *Las detenciones fueron haciéndose cada vez más prolongadas y paulatinamente se convirtieron en desapariciones, tal como lo hizo constar el Comité Guatemalteco para la Protección de los Derechos Humanos en un informe a las Naciones Unidas en 1968.*<sup>24</sup>

En marzo de 1966 se celebraron elecciones para dar paso a un gobierno civil en Guatemala, y el candidato opositor a Peralta, el abogado Julio César Méndez Montenegro, resultó vencedor. Fue en esta coyuntura poselectoral que se cometió la primera desaparición forzada a gran escala: 28 personas opositoras al régimen de Peralta (dirigentes políticos y populares, e intelectuales de ideología de izquierda) fueron detenidas sin orden de arresto, no fueron sometidos a juicio, ni tampoco liberados, y sus cuerpos nunca aparecieron.<sup>25</sup> Molina Theissen sostiene que *posteriormente se logró establecer que habían sido capturados por órdenes del entonces ministro de la defensa, el coronel Rafael Arriaga Bosque; torturados hasta la muerte, sus cadáveres fueron arrojados al mar desde aviones de la Fuerza Aérea.*<sup>26</sup> Este escenario desencadenó una guerra civil que golpearía a Guatemala hasta la década de 1990, y en cuyo contexto desaparecieron alrededor de 45,000 personas y otras 150,000 fueron asesinadas por motivos políticos.<sup>27</sup>

Desde entonces, la práctica de la desaparición forzada de personas se expandió a través de la región de América Latina, siendo utilizada en mayor medida por las dictaduras militares que se instauraron en el continente en las décadas de 1960, 1970 y 1980 con el objetivo de silenciar a los opositores.<sup>28</sup> Por ejemplo, en Argentina, el dictador Jorge Rafael Videla (1976-1986) implementó los llamados *escuadrones de la muerte* para reprimir a la subversión o a sus simpatizantes; actuaban paralelamente a los órganos estatales y estaban autorizados por el gobierno.<sup>29</sup> En el caso de Brasil las desapariciones forzadas coinciden también con el golpe de

<sup>23</sup> Cfr. MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *op. cit.*, p. 67.

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Cfr. BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 17.

<sup>26</sup> MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *op. cit.*, p. 68.

<sup>27</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>28</sup> Cfr. BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 11.

<sup>29</sup> Cfr. BRIJALDO ACOSTA, María Alejandra y LONDOÑO PEÑA, Catalina María, "La desaparición forzada de seres humanos: una conducta focalizada en América Latina", *Universitas Estudiantes*, Bogotá, núm. 2, 2005, p. 38.

Estado de 1964 y la consecuente militarización del país; se encontraban a cargo del Servicio de Inteligencia Nacional, que tenía la función de recopilar información sobre los opositores al régimen.<sup>30</sup>

A su vez, en Chile, las desapariciones iniciaron con el golpe de Estado de 1973 por parte del general Augusto Pinochet, el cual derrocó al gobierno de ideología socialista de Salvador Allende. El caso chileno fue fundamental para sensibilizar a la opinión pública internacional sobre las desapariciones forzadas en el continente —gracias a las denuncias y luchas tanto de los familiares de los desaparecidos, como de la diáspora chilena— y a la evolución del derecho internacional en torno a esta problemática.<sup>31</sup>

Otras dictaduras militares en América Latina donde se cometieron desapariciones forzadas por parte del Estado totalitario en contra de los opositores al régimen fueron: Haití (François Duvalier, 1957-1971), El Salvador (Junta Revolucionaria de Gobierno, 1979-1992), Bolivia (Hugo Bánzer Suárez, 1971-1978), Paraguay (Juan Alfredo Stroessner, 1954-1989), Ecuador (Guillermo Rodríguez Lara, 1972-1976), y Perú (Juan Francisco Velasco Alvarado, 1968-1975).<sup>32</sup>

En función de los casos antes expuestos es posible establecer que las dictaduras militares en América Latina entre 1950 y 1980, la mayoría de las cuales se impusieron a través de golpes de Estado, pusieron en marcha una *necropolítica*, identificando a todos sus posibles opositores y desapareciéndolos (y/o ejecutándolos), es decir, regulando la muerte de la ciudadanía en función de su postura política. Adicionalmente, estos gobiernos totalitarios otorgaron el *necropoder* (la autorización para matar) no solamente a instituciones estatales, sino a grupos armados paraestatales. En este sentido, la práctica de desaparición forzada en estos contextos autoritarios coincide con los argumentos de Achille Mbembe, ya que estos gobiernos se desarrollaron en un Estado de excepción permanente, en donde los derechos humanos de los habitantes se vieron suspendidos en nombre de la lucha contra los enemigos de un gobierno que proporcionaba orden y estabilidad a un país convulso e inestable social, económica, y políticamente.

<sup>30</sup> Cfr. MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *op. cit.*, p. 69.

<sup>31</sup> Cfr. BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 12; y BRIJALDO ACOSTA, María Alejandra y LONDOÑO PEÑA, Catalina María, *op. cit.*, p. 43.

<sup>32</sup> Cfr. BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, pp. 11-13.

No obstante, importa mencionar que el delito de desaparición forzada de personas no se presentó exclusivamente en dictaduras, ya que este se ha cometido durante gobiernos democráticamente electos, como son el de Alberto Fujimori en Perú (1990-2000), el de Ernesto Samper en Colombia (1994-1998), y el de Luis Echeverría en México (1970-1976).<sup>33</sup> Importa notar que el caso mexicano corresponde a la coyuntura de las dictaduras militares antes descritas, contexto que pudo haber tenido un impacto en la puesta en marcha de la práctica en el país. A continuación, se expondrá el desarrollo del delito de desaparición forzada de personas en México.

## 2. La desaparición forzada en México

En el caso mexicano es posible distinguir dos períodos en los que se ha documentado un incremento en las denuncias de desapariciones. El primero de ellos es la llamada *guerra sucia*, entre 1968 y 1982, y el segundo se identifica dentro del marco de la *guerra contra las drogas*, iniciada en 2006.<sup>34</sup> Mientras que el primer período se caracteriza por la violencia estatal, el segundo incorpora a las organizaciones criminales como perpetradoras del delito, aunque ambos contextos presentan las características precisadas por el enfoque de *necropolítica* de Mbembe: estado de excepción continuado, supresión de ciertos derechos fundamentales, y construcción de un enemigo para justificar y legitimar el uso de la fuerza.

Previo al desarrollo histórico, es fundamental realizar ciertas precisiones teóricas y argumentales en lo que se refiere al estado de excepción. En México este se encuentra regulado en el artículo 29 constitucional, el cual establece lo siguiente:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá

<sup>33</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>34</sup> Cfr. DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 113; y ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 55, mayo 2016, pp. 99-101.

restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.

Esto indica que el estado de excepción *se genera por las facultades extraordinarias que se otorgan al Poder Ejecutivo para hacer frente a una situación de emergencia*.<sup>35</sup> Asimismo, la última vez que se aplicó el artículo 29 fue con la declaración de guerra que hizo México a las naciones del Eje (Alemania, Italia y Japón) en 1942 en el contexto de la Segunda Guerra Mundial.<sup>36</sup> Por ende, no puede hablarse de una implementación formal de un estado de excepción en el territorio mexicano en más de cincuenta años.

Sin embargo, tanto en el contexto de la guerra sucia, como en el de la guerra contra las drogas, en los hechos se implementaron medidas que se podrían equiparar a un estado de excepción, principalmente en lo referente a la suspensión de derechos y garantías. Por ejemplo, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante la guerra sucia se vulneraron el derecho a la libertad (detenciones arbitrarias contra militantes disidentes), el derecho a la democracia, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de asociación, reunión y manifestación (uso de la fuerza para disolver manifestaciones pacíficas), entre otros.<sup>37</sup>

Por su parte, en los últimos quince años la presencia de grupos de delincuencia organizada ha propiciado que algunas comunidades del país vean vulneradas ciertas garantías, como la libertad de tránsito: miembros del Cártel de Jalisco Nueva Generación impusieron toque de queda a los habitantes de la comunidad Guadalupe de Rivera, municipio de Irapuato;<sup>38</sup> asimismo, pobladores del Estado de Jalisco denunciaron

---

<sup>35</sup> DORANTES DÍAZ, Francisco Javier, “Estado de excepción y derechos humanos. Antecedentes y nueva regulación jurídica”, *Alegatos*, México, núm. 81, mayo-agosto 2012, p. 394.

<sup>36</sup> Cfr: *Ibidem*, p. 400.

<sup>37</sup> Cfr: COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “La ‘Guerra Sucia’ antes de la guerra sucia”, *Revista Perspectiva Global*, México, agosto 2022, pp. 22-30.

<sup>38</sup> Cfr: LABORATORIO DE PERIODISMO Y OPINIÓN PÚBLICA, *Irapuato: comunidades viven ‘toque de queda’ impuesto por la delincuencia*, (5 de septiembre de 2022), <https://poplab.mx/v2/story/Irapuato:->



la presencia de narco-retenes en las carreteras.<sup>39</sup> Estos son solamente algunos ejemplos que permiten equiparar la proliferación del crimen organizado con las características de un estado de excepción.

En función de lo anterior, este trabajo considera que, en los hechos, tanto la guerra sucia como la guerra contra las drogas presentan características que se pueden equiparar a un estado de excepción.

### A. La guerra sucia

La década de 1960 constituyó el marco en el que se desarrollaron políticas de represión orientadas a eliminar a los opositores de los regímenes establecidos en América Latina. A este respecto, es pertinente considerar que estas políticas se llevaron a cabo en el contexto de la Guerra Fría, en el que el sistema internacional estaba dividido; de un lado se encontraba el bloque occidental capitalista, encabezado por Estados Unidos como superpotencia, y del otro, el bloque oriental socialista dirigido por la Unión Soviética. Este sistema bipolar se tradujo en una construcción del enemigo por parte de los gobiernos de la región, particularmente en contra de cualquier grupo opositor de ideología de izquierda.

En el caso mexicano, Gamiño Muñoz concibe esta construcción del enemigo de la siguiente manera:

El “enemigo” fue dotado de una potencialidad indefinida, de una fuerza política y social, pero, sobre todo, de una ideología que amenazaba la estabilidad del régimen emanado de la Revolución. Ese “enemigo” estaba contra las libertades, la democracia, el crecimiento económico y la estabilidad de los mexicanos. Ese “enemigo” tenía que ser exterminado.<sup>40</sup>

Lo anterior puede articularse con los planteamientos del enfoque de *necropolítica*. A la manera que lo formula Mbembe, es indispensable

comunidades-viven-%E2%80%98toque-de-queda%E2%80%99-impuesto-por-la-delincuencia.

<sup>39</sup> Véase PARTIDA, Juan Carlos, *Alfaro rechaza presencia de narco-retenes en carreteras de Jalisco*, La Jornada, México, 28 de junio de 2022, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/06/28/estados/alfaro-rechaza-presencia-de-narco-retenes-en-carreteras-de-jalisco/>.

<sup>40</sup> GAMÍÑO MUÑOZ, Rodolfo, “Los orígenes de la ‘verdad histórica’. Los primeros informes sobre la desaparición forzada en México”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, México, vol. 41, núm. 160, 2020, p. 2.

defender al Estado y a sus facultades para proteger a la ciudadanía; en este sentido, se legitima el exterminio de un fragmento de la población, aquel identificado como *el enemigo*, bajo el argumento de preservar la estabilidad del gobierno en beneficio de la libertad y bienestar del resto de los ciudadanos. Pero ¿quién era este adversario contra el que debía luchar el Estado mexicano?

Ya en la década de 1950 comenzaron a configurarse los denominados movimientos guerrilleros, principalmente en el ámbito rural, con el objetivo de visibilizar las condiciones del campesinado mexicano.<sup>41</sup> Estos movimientos sociales llegaron hasta el entorno urbano, donde se les unieron grupos estudiantiles luchando por la democratización de los espacios educativos, partidos políticos de izquierda, además de algunos sectores de la iglesia influenciados por la teología de la liberación.<sup>42</sup>

Esta heterogeneidad de actores sociales fue agrupada por los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982) para designar al *enemigo del Estado*, articulando mecanismos de represión para combatir a cualquier oposición que resistiera al poder representado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>43</sup> Estudios como el de Carolina Robledo,<sup>44</sup> incluso argumentan que no solamente los miembros de los movimientos sociales fueron objeto de desaparición forzada, sino también sus familiares o cualquier persona que viviera cerca de la zona de conflicto. De igual manera, para llevar a cabo esta lucha, los gobiernos antes mencionados implementaron medidas que se pueden equiparar a un estado de excepción sin un límite temporal (como se explicó anteriormente), situación que Mbembe considera esencial para el ejercicio de la *necropolítica*. Gamiño Muñoz describe que *el Estado mexicano suspendió invariablemente la legalidad bajo un discurso nacionalista, una arenga que terminó por legitimar los delitos de lesa humanidad bajo el argumento de “salvar a la patria”*. *La respuesta del Estado contra la insurrección fue encuadrada públicamente como un*

---

41 Las primeras manifestaciones de movimientos guerrilleros ocurrieron a finales de los años cincuenta en la sierra de Chihuahua con el grupo Madera, liderado por Arturo Gámiz y Pablo Gómez (1959). No obstante, el foquismo guerrillero adquirió mayor madurez con la Brigada de Ajusticiamiento del Partido de los Pobres (1967) de Lucio Cabañas y la Asociación Nacional Cívica Revolucionaria (ANCR) de Genaro Vázquez Rojas, ambas surgidas en la sierra de Atoyac en el estado de Guerrero. DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 113.

42 Cfr: *Ibidem*, p. 114.

43 Cfr: ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, *op. cit.*, p. 99.

44 Cfr: *Ibidem*, p. 101.

acto legítimo y “apegado” al estado de derecho.<sup>45</sup>

El evento paradigmático que ilustra el inicio del ejercicio del *necropoder* estatal fue la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968, en la cual se consolidó la desaparición forzada como una de estas herramientas de represión,<sup>46</sup> recuperada de los regímenes totalitarios del continente. *A nivel policial y militar, se crearon fuerzas de elite como la Brigada Especial o Brigada Blanca para combatir a la guerrilla y se aplicaron operativos militares en estados como Guerrero, Chihuahua, Nuevo León y Jalisco.*<sup>47</sup> De igual manera, la violencia institucional fue ejercida desde distintos niveles: *autoridades ministeriales, policiales y militares, tanto federales como locales.*<sup>48</sup> La pluralidad de actores actuando al amparo de la legitimidad del Estado impidió que existan cifras concluyentes sobre las desapariciones acaecidas durante la llamada *guerra sucia*, y que hasta el día de hoy se desconozca el paradero de una gran parte de las víctimas de este delito.

De acuerdo con un informe elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el año 2001, del periodo comprendido entre 1968 y 1982 se desprendieron 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas (351 correspondientes a la zona rural, y 181 a la urbana); asimismo, aunque solamente se haya acreditado la desaparición forzada en 275 de los casos y la existencia de indicios en 97, este delito no puede ser descartado en los casos restantes.<sup>49</sup> Por otro lado, la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, creada en 2001 por recomendación de la misma CNDH investigó un total de 797 casos de desapariciones forzadas,<sup>50</sup> lo que indica la falta de claridad que aún persiste con respecto a la *necropolítica* de la *guerra sucia*. Adicionalmente, cabe destacar el caso de Guerrero, donde se consolidó

45 GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo, *op. cit.*, p. 2.

46 Cfr. GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, “La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana*, México, núm. 219, enero-febrero 2020, p. 41.

47 DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 114.

48 GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, *op. cit.*, p. 41.

49 Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*, Recomendación 26/2001, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2001\\_Desapariciones70y80.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf).

50 Cfr. GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, *op. cit.*, p. 41.

el aparato represor del Estado, como lo plantea Carolina Robledo.

Según el informe presentado por la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero ha sido posible documentar 436 casos de violación sistemática de los derechos humanos ocurridos durante este período, de los cuales 24 corresponden a ejecuciones sumarias, 230 a desapariciones forzadas y 205 a sobrevivientes de desaparición forzada, solo en este estado del sur de la república.<sup>51</sup>

A partir de lo antes expuesto se reafirma el argumento planteado con respecto al ejercicio del *necropoder* estatal en un contexto equiparable a un estado de excepción, aun cuando México no tuvo formalmente un régimen dictatorial. Los gobiernos de la época construyeron un adversario abstracto, la insurgencia, y la lucha en su contra justificaba la implementación de una *necropolítica* a través de mecanismos coercitivos que tenían como objetivo eliminar a una parte de la población.

Del mismo modo, la negación de estos mecanismos represivos ha dificultado el acceso de las víctimas y de sus familiares a la justicia y reparación del daño. Sobre la base de los informes que han recopilado los casos de desaparición forzada ocurridos en las décadas de 1970 y 1980, se observa que las recomendaciones hacia México no se presentaron sino hasta principios del siglo XXI. Lo anterior coincide con el desarrollo y fortalecimiento de la legislación internacional en la materia, y la clasificación del delito de desaparición forzada de personas como un crimen de lesa humanidad, lo que se expondrá más adelante.

### B. *La guerra contra el narcotráfico*

El segundo periodo en la historia mexicana en la que la práctica de desaparición forzada se ha perpetrado de manera sistemática es la llamada *guerra contra las drogas*. A diferencia de la época de la *guerra sucia*, en este caso el fortalecimiento de la delincuencia organizada transformó sustancialmente los procesos de violencia (tanto en México como en el resto de América Latina), por lo que el ejercicio del

---

<sup>51</sup> ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, *op. cit.*, p. 101.

*necropoder* va más allá de las políticas de Estado, y esta multiplicidad de actores con capacidad de ejercer la fuerza complejizan el fenómeno y por ende, la búsqueda de justicia y de reparación del daño por parte de las víctimas de desaparecidos y de sus familiares.

Desde el primer día de su gobierno, en diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón anunció un plan de combate frente al narcotráfico, para el cual *las instituciones armadas fueron consideradas como parte indispensable para el desmantelamiento de las estructuras delincuenciales [...] las fuerzas militares se volvieron actores cardinales, ya sea con su despliegue o, en su defecto, con la reorganización de las policías locales.*<sup>52</sup> En este sentido, los autores Pavel Díaz Román, Carolina Jasso González, Carolina Robledo, y Alan García Huitrón, coinciden con la interpretación de que el incremento exponencial de la violencia en México en los años subsiguientes se explica como resultado de las acciones emprendidas para combatir la delincuencia organizada utilizando un enfoque coercitivo e involucrando a las fuerzas armadas.<sup>53</sup> En el contexto de este escenario de violencia, que nos remite a los descritos por Mbembe donde el *necropoder* encuentra una posibilidad de ejercicio, se identifica un aumento en el número de homicidios dolosos, enfrentamientos armados, y personas desaparecidas.

En lo que se refiere específicamente al delito de desaparición forzada, el Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México (del 15 al 26 de noviembre de 2021), establece que *al 26 de noviembre de 2021 se encontraban registradas 95,121 personas desaparecidas.*<sup>54</sup> Este número representa las cifras recabadas por el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, que si bien es cierto, fue creado en 2017, sistematiza denuncias de desaparición forzada desde 1964. Cabe destacar, que este es administrado por la Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación, según el cual el 98% de estos desaparecidos corresponden al periodo entre

<sup>52</sup> DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.* p. 117.

<sup>53</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 118; GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, *op. cit.*, p. 43; y ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, *op. cit.* p. 103.

<sup>54</sup> COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención. Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones (art. 33, párr. 1)*, CED/C/MEX/VR/1, 26 de abril de 2022, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fINF%2fMEX%2f22%2f33830&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fINF%2fMEX%2f22%2f33830&Lang=en).

2006 y 2021 (solamente 1,706 pertenecen al período de 1964 a 2005), aunque se advierte una disminución de denuncias de desapariciones en 2020 y 2021.<sup>55</sup> Conforme a lo anterior, el informe concluye lo siguiente:

Estos datos evidencian la estrecha relación entre el incremento de las desapariciones y el inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que se produjo durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), durante el que se puso en práctica una política caracterizada por el despliegue de las fuerzas armadas para cumplir funciones de seguridad pública, que se mantuvo e incluso se ha agudizado en los siguientes sexenios. De este modo, si en la segunda mitad del siglo pasado las desapariciones se caracterizaron por ser principalmente mecanismos de represión política cometidas por agentes del gobierno y las fuerzas armadas cuyas víctimas eran mayoritariamente grupos sociales de oposición, a partir de 2006 las desapariciones reflejan una gran diversidad de perpetradores, modalidades y víctimas.<sup>56</sup>

Complementando estos hallazgos, el Comité identificó que, aunque las desapariciones involucran en mayor medida a hombres de entre 15 y 40 años, *las cifras oficiales muestran un incremento notable de desapariciones de niños y niñas a partir de los 12 años, así como de adolescentes y mujeres, tendencia que se agudizó en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).*<sup>57</sup>

Respecto de los perpetradores del delito, el Comité encontró que la delincuencia organizada se ha convertido en un perpetrador central de desapariciones, sin embargo, estas se llevan a cabo *con diversas formas de connivencia y diversos grados de participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos.*<sup>58</sup> Asimismo, de acuerdo con los testimonios que recibió el Comité, *las desapariciones forzadas continúan siendo cometidas directamente por agentes públicos del ámbito federal, estatal y municipal.*<sup>59</sup> Por consiguiente, se reitera el argumento inicial de este

---

<sup>55</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> *Idem.*

trabajo, en el que el delito de desaparición forzada no puede entenderse sin tomar en cuenta la relación Estado-poder.

El caso de los 43 normalistas de Ayotzinapa, desaparecidos el 26 de septiembre de 2014, es una muestra del rol estatal en la continuidad del delito de desaparición forzada, en particular en lo que se refiere a las omisiones que obstaculizan el esclarecimiento de los hechos. De acuerdo con el Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (CoVAJ), publicado apenas el 18 de agosto de 2022, la “*verdad histórica*”<sup>60</sup> es el resultado de una acción concertada del aparato organizado del poder con la participación de autoridades del más alto nivel del gobierno federal.<sup>61</sup> De igual manera, el informe afirma que en la construcción de esta llamada “*verdad histórica*” predominan contradicciones, rupturas argumentativas y vacíos narrativos que acreditan el abuso de poder y que a su vez entorpecieron las investigaciones y procesos de búsqueda,<sup>62</sup> incurriendo en violaciones a los derechos humanos que caracterizan el delito de la desaparición forzada de personas, entre las que se encuentran: a) *participación e involucramiento de agentes estatales o grupos de personas que actúan con el apoyo y consentimiento del Estado, y; b) negativa, ocultamiento y manipulación de información e investigaciones por parte de autoridades gubernamentales.*<sup>63</sup>

Aunque el escenario de la guerra contra las drogas es diferente al de la guerra sucia, es posible articular ciertos elementos que permiten comprender el ejercicio de una *necropolítica* que se muestra en una de sus múltiples dimensiones a través del creciente número de desaparecidos. Por un lado, la guerra contra las drogas se desarrolla en un entorno de violencia generalizada en el cual se vuelve cotidiano leer noticias o, incluso, ser testigos de homicidios, enfrentamientos armados, cobro de piso, así como acciones en contra de la ciudadanía con el único objetivo

<sup>60</sup> El término de *verdad histórica*, adoptado por el entonces Procurador General de la República Jesús Murillo Karam, se funda en la versión de la incineración de los 43 estudiantes en el basurero de Cocula. COMISIÓN PARA LA VERDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA DEL CASO AYOTZINAPA, *Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa*, Gobierno de México, México, agosto de 2022, p. 87.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>62</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 87.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 88.

de generar terror en la población;<sup>64</sup> en su mayoría, en estos actos se encuentran involucrados grupos de crimen organizado. En este sentido, la violencia se normaliza como una condición inherente a la vida, igual que lo establece Mbembe,<sup>65</sup> se crean condiciones de existencia social regidas por las armas y el poder de la muerte.

Por otro lado, esta violencia generalizada propicia que se genere un contexto similar a un estado de excepción permanente bajo la premisa de enfrentar al enemigo que vulnera el bienestar de la sociedad y del Estado, plasmado en el crimen organizado. Así pues, se justifica la exterminación de una parte de la población, en este caso de aquellas personas vinculadas a las organizaciones criminales. Asimismo, la lucha contra este enemigo difumina otras prácticas de *necropoder* efectuadas por diversos actores, incluyendo las desapariciones forzadas, en contra de personas no necesariamente relacionadas con el crimen organizado,<sup>66</sup> pero cuya muerte se legitima en el contexto de lucha prevaleciente.

## IV. EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA

### 1. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias

El primer instrumento internacional que se ocupó del problema de las desapariciones forzadas fue el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias creado en 1980 con la resolución 20 (XXXVI) de la Comisión de Derechos Humanos de

<sup>64</sup> Cfr. GONZÁLEZ DÍAZ, Marcos, *Violencia en México: 'cuando vives durante años en una violencia constante, uno empieza a dejar de verla o a normalizarla como manera de defensa'*, BBC News Mundo, México, 27 de abril de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61173421>.

<sup>65</sup> Cfr. MBEMBE, Achille, *op. cit.*, p. 75.

<sup>66</sup> Carolina Robledo Silvestre propone conclusiones similares ante el fenómeno: A diferencia de lo que se vivió en nuestro país en los años de la llamada Guerra Sucia en que las desapariciones se cometían con motivos políticos, hoy en día estas no son solo en contra de líderes sociales y activistas políticos o contra grupos insurgentes, sino que se extiende a amplios sectores de la población. Así, personas sin alguna militancia social o política, acusados por el Estado de pertenecer a bandas del crimen organizado, han sido víctimas de desaparición forzada. Este cambio ha llevado a pensar a algunos sectores de la sociedad civil que la desaparición forzada pasó de ser solo un mecanismo de eliminación y control de la disidencia política a un mecanismo más amplio de control social, despojo territorial y control de flujos migratorios. ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, *op. cit.*, p. 103.



las Naciones Unidas.<sup>67</sup> Este Grupo de Trabajo surgió a partir de la resolución 33/173 del 20 de diciembre de 1978 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual externaba su preocupación por el creciente número de personas desaparecidas alrededor del mundo —en el caso de América Latina resaltaron los regímenes autoritarios de Chile y de Argentina— producto del uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades policiales, de seguridad, o similares, así como de las dificultades que las mismas instituciones estatales presentaban para dar cuenta del paradero de los desaparecidos.<sup>68</sup>

El mandato inicial del Grupo era de un año (1981), y consistía en establecer a 5 miembros de la Comisión de Derechos Humanos como expertos en sus capacidades individuales para examinar cuestiones relevantes en materia de desapariciones forzadas o involuntarias.<sup>69</sup> Para cumplir con este objetivo debía buscar y recibir información de parte de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones humanitarias.<sup>70</sup> Este Grupo subsiste en la actualidad y su mandato se ha ampliado. Una de sus principales tareas consiste ayudar a los familiares de las personas desaparecidas a averiguar el paradero de las víctimas, actuando como canal de comunicación entre estos y los gobiernos involucrados.<sup>71</sup> Asimismo, tiene la facultad de brindar asistencia a los Estados para aplicar eficazmente la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas mediante visitas a los países interesados.<sup>72</sup>

Si bien fue el primer esfuerzo en el ámbito del derecho internacional por dar solución al problema de las desapariciones forzadas, en su momento el establecimiento del Grupo de Trabajo no conllevó obligaciones para los Estados miembros de las Naciones Unidas más

<sup>67</sup> Cfr. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, (01 de septiembre de 2022), <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-disappearances/mandate-working-group-enforced-or-involuntary-disappearances>.

<sup>68</sup> Cfr. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Personas desaparecidas*, Resolución 33/173, Nueva York, 20 de diciembre de 1978, p. 158.

<sup>69</sup> Cfr. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Question of missing and disappeared persons*, Resolución 20 (XXXVI), Ginebra, 29 de febrero de 1980, pp. 1 y 2.

<sup>70</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>71</sup> Cfr. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit.*

<sup>72</sup> Cfr. *Idem*.

allá de la recomendación de coadyuvar en sus actividades. Además, no se estableció una definición concreta del delito contribuyendo a la falta de claridad con respecto a sus características, sus perpetradores, y su gravedad en materia de violaciones a los derechos humanos. No obstante, las inquietudes que llevaron a su creación ya daban cuenta del inherente rol estatal en la ejecución de las desapariciones forzadas.

## *2. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*

Si bien el Grupo de Trabajo comenzó a examinar casos de desaparición desde 1981, no fue sino hasta 1992 que por primera vez la desaparición forzada se identificó como una violación grave a las normas del derecho internacional y que se elaboró un concepto del crimen. Esta conceptualización representó un avance significativo en el desarrollo de la normativa internacional ya que, a pesar de que la práctica se había llevado a cabo de manera sistemática en diferentes países desde la década de 1960, no se encontraba delimitada, mucho menos tipificada a manera de delito. El 18 de diciembre de 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 47/133, proclamó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas como un conjunto de principios que debían ser aplicados por todos los Estados, estableciendo que existe una desaparición forzada cuando:

Se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Resolución 47/133, Nueva York, 18 de diciembre de 1992, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1428.pdf>.

A partir de la definición antes expuesta, es posible identificar los elementos característicos de la desaparición forzada: la primera acción que contribuye a producir el delito es la privación de la libertad, ya sea mediante arresto, detención o traslado; la segunda es el rol del Estado en la comisión del delito, ya sea por colaboración, aquiescencia, acción, u omisión, aunque cabe resaltar que se incluye a particulares como posibles perpetradores, siendo indirecta la participación del Estado en estos casos; la tercera es la negativa de las autoridades a reconocer la desaparición, así como la obstaculización para obtener una resolución al problema.<sup>74</sup> Estos elementos conceptuales resultarían esenciales para tipificar la desaparición forzada como delito en el derecho penal internacional y en los códigos penales nacionales.

En función de este concepto, la Declaración determinó que los actos de desaparición forzada constituyen una violación de las prohibiciones que figuran en otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.<sup>75</sup> Entre las normas quebrantadas por este delito se encuentran el derecho de todo ser humano al *reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; viola el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro.*<sup>76</sup> Adicionalmente, la Declaración estableció en sus artículos 2, 3 y 4 que los Estados suscritos deben tomar medidas legislativas, administrativas y judiciales para prevenir o erradicar toda práctica de desaparición forzada en el territorio sometido a su jurisdicción; estas medidas incluyen la tipificación del delito como parte del derecho penal del Estado, la cual debe comprender además su extrema gravedad.<sup>77</sup>

No obstante, importa señalar que esta Declaración no constituía un tratado internacional vinculante para los Estados, ya que la misma hace hincapié en la necesidad de elaborar un instrumento internacional vinculante *que haga de todos los actos de desaparición forzada delitos*

<sup>74</sup> Cfr. BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 19.

<sup>75</sup> Como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, *op. cit.*

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> Cfr. *Idem.*

*de extrema gravedad y establezca normas destinadas a castigarlos y prevenirlos.*<sup>78</sup> En este sentido, la Declaración constituye simplemente un comunicado de las Naciones Unidas apelando a la buena voluntad de los Estados miembros para cooperar en la protección de derechos humanos al implementar medidas para prevenir y combatir la práctica de desapariciones forzadas.

En lo que respecta a México, a pesar de ser miembro de las Naciones Unidas desde su creación en 1945, el delito de desaparición forzada no fue incorporado en el Código Penal Federal sino hasta el año 2001, además de que durante la década de 1990 el gobierno continuó negando las medidas represivas y coercitivas que llevó a cabo el Estado en el periodo de la guerra sucia.<sup>79</sup>

### 3. *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*

El primer acuerdo específico en materia de desaparición forzada fue la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP) de 1994, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). A diferencia de la Declaración antes expuesta, en tanto se trata de un tratado internacional sí posee un carácter vinculante, es decir, acarrea responsabilidades y obligaciones para aquellos Estados que lo firmen y que lo ratifiquen. Asimismo, resalta el hecho de que se formulara en el continente americano ya que, como se mencionó en los antecedentes históricos, América Latina fue la región donde se originó la práctica sistemática de la desaparición forzada a manera de instrumento político represivo.

La CIDFP retomó la definición de desaparición forzada establecida por la Declaración, añadiendo que *este delito será considerado permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.*<sup>80</sup> De esta manera, adquiere un carácter imprescriptible y, para enfrentarlo, los Estados Parte se comprometían a *adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que*

---

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> Cf: DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, pp. 110 y 111.

<sup>80</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, Belém do Pará, 9 de junio de 1994, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>.

*fuere necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad.*<sup>81</sup>

México ratificó esta Convención el 9 de abril de 2002, aunque formuló una reserva con respecto al Artículo IX, que establece que *los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.*<sup>82</sup> México expresó que su Constitución reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio, y que este no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención.<sup>83</sup>

Por otro lado, cabe señalar que México ratificó esta Convención después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recibiera el caso *Rosendo Radilla vs. México*,<sup>84</sup> en 2001 y no autorizara al Estado mexicano una excepción en su responsabilidad por no ratificar aún la CIDFP debido a la gravedad y a la imprescriptibilidad del crimen. De igual manera, este periodo coincide con la incorporación del delito de desaparición forzada al Código Penal en 2001 en el artículo 215-A6.<sup>85</sup> A tal efecto, México cubrió su obligación de tomar las medidas legislativas pertinentes, previo a su adhesión a la CIDFP.

#### 4. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, como su nombre lo indica, creó la Corte Penal Internacional como la institución permanente (vinculada a las Naciones Unidas) facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional, con carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.<sup>86</sup> En su calidad de miembro de las

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> *Cfr. Idem.*

<sup>84</sup> El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas en 1974, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Ficha técnica: Radilla Pacheco vs. México*, (05 de septiembre de 2022), [https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=360#:~:text=El%20caso%20se%20refiere%20a,y%20sanci%C3%B3n%20de%20los%20responsables](https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360#:~:text=El%20caso%20se%20refiere%20a,y%20sanci%C3%B3n%20de%20los%20responsables).

<sup>85</sup> *Cfr. ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, op. cit., p. 105.*

<sup>86</sup> *Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, A/CONF.183/9, Roma, 17 de julio de 1998, <https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/>*

Naciones Unidas, México lo firmó y ratificó en septiembre del 2000.

Este Estatuto forma parte del derecho penal internacional, rama del derecho internacional público *por la cual se prohíben ciertas categorías de conducta consideradas delitos graves; se regulan procedimientos para la investigación, el enjuiciamiento y el castigo por esas categorías de conducta, y se considera que una persona que perpetre uno de esos delitos será responsable personalmente.*<sup>87</sup> Así pues, posee un carácter vinculante no solamente para los Estados que lo suscriben, sino también para cualquier individuo (o grupo) perpetrador de alguno de los delitos que lo comprenden.

Los crímenes que el Estatuto considera más graves para la comunidad internacional en su conjunto son: a) el genocidio; b) los crímenes de lesa humanidad;<sup>88</sup> c) los crímenes de guerra, y; d) el crimen de agresión. Dentro de los crímenes de lesa humanidad el Estatuto contempla la desaparición forzada; esta calificación implica que dicho delito es imprescriptible, y que forma parte de la jurisdicción universal. Es decir, la Corte posee competencia para conocer de estos crímenes, independientemente del lugar en que se hayan cometido y de la nacionalidad del autor o de la víctima; de igual manera, el delito se encuentra en la jurisdicción de la Corte sin importar los tratados internacionales a los que se encuentre adherido el Estado afectado.<sup>89</sup> Adicionalmente, estos crímenes estarán en la esfera de la Corte aunque el Estado en cuestión no los reconozca en su legislación nacional;<sup>90</sup> lo anterior, debido a su gravedad, además de

---

spanish/rome\_statute(s).pdf.

**87** COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *Principios generales del derecho penal internacional*, (27 de agosto de 2022), <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/2014/general-principles-of-criminal-icrc-spa.pdf>.

**88** Cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*

**89** *Cfr.* COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *op. cit.*

**90** *Cfr.* ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*

que atentan contra la costumbre, la paz y seguridad internacionales.<sup>91</sup> No obstante, a diferencia del caso *Rosendo Radilla vs. México*, en el que la CIDH retomó un crimen ocurrido en 1974, la Corte Penal Internacional tiene competencia únicamente respecto de delitos cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto, a menos que el Estado involucrado otorgue su consentimiento expreso.<sup>92</sup>

### 5. Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

La Convención internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas se aprobó en el marco de las Naciones Unidas en 2006 y constituye el primer instrumento a nivel global (a diferencia de la CIDFP que tiene un carácter regional), jurídicamente es vinculante, se encarga de este fenómeno específico y busca *reconocer el derecho de las víctimas y sus familiares a la justicia, la verdad y a una reparación*.<sup>93</sup> En este aspecto, la Convención reconoce como víctimas del delito a la persona desaparecida y a toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo consecuencia de la desaparición forzada,<sup>94</sup> como puede ser la familia de la víctima.

Por otro lado, la Convención retoma la Declaración de 1992 enfatizando que este instrumento es de vital importancia para la comunidad internacional en tanto la desaparición forzada constituye una violación simultánea de varios derechos humanos —derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la libertad, a la seguridad, a no ser sometido a torturas, a la vida— por lo que es un crimen que se prohíbe en todo momento y no puede ser justificado por una guerra, un estado de excepción, razones de seguridad nacional, inestabilidad

91 Cfr. SERVÍN RODRÍGUEZ, Christopher Alexis, “La evolución del crimen de lesa humanidad en el derecho penal internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLVII, núm. 139, enero-abril 2014, pp. 213 y 214.

92 Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, op. cit.

93 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Nueva York, 20 de diciembre de 2006, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>.

94 Cfr. *Idem*.

política, ni una emergencia pública.<sup>95</sup> Lo anterior refleja que la Convención tomó en cuenta los elementos expuestos por Mbembe para la puesta en práctica de una *necropolítica*, como el estado de excepción permanente, o un escenario de violencia y de proliferación de armas generalizados, que utilizan los actores que ejercen el *necropoder* para justificarlo, con el fin de no considerarlos asuntos de emergencia en los cuales se legitime la perpetración de desapariciones forzadas.

En lo referente a las responsabilidades de los Estados parte, la Convención obliga a: a) que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal; b) responsabilizar penalmente a toda persona que cometa ordene o induzca a una desaparición forzada, incluyendo la responsabilidad penal de los superiores; c) asegurar el derecho a denunciar y la protección del denunciante; d) adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda y la restitución de sus restos.<sup>96</sup>

Una de las innovaciones que presentó esta Convención fue la creación del Comité contra las Desapariciones Forzadas como el órgano encargado de vigilar que los Estados suscritos a esta cumplan con sus obligaciones. Este Comité está integrado por diez expertos elegidos por los Estados parte y sus principales funciones comprenden:

- i. Recibir informes periódicos de los Estados Parte sobre las medidas tomadas para implementar sus obligaciones, y hacer comentarios, observaciones y recomendaciones.
- ii. Recibir y examinar peticiones sobre casos individuales de desaparición forzada.
- iii. Recibir y examinar peticiones presentadas por un Estado Parte que alega el incumplimiento por parte de otro Estado de sus obligaciones.
- iv. Realizar visitas a los Estados para luego ofrecer observaciones y recomendaciones.
- v. En caso de recibir información de una práctica sistemática y generalizada de la desaparición forzada, el Comité podrá llevar

---

<sup>95</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>96</sup> Cfr. *Idem.*



la cuestión con carácter urgente a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su consideración.<sup>97</sup>

México se adhirió a la Convención en 2007 por lo que desde entonces se encuentra vinculado jurídicamente a sus disposiciones. En este sentido, importa recordar que el 10 de junio de 2011 se llevaron a cabo varias reformas constitucionales con el objetivo de incluir diferentes obligaciones y acciones que el Estado mexicano debe realizar con la finalidad de ofrecer una mejor protección a los derechos humanos. Entre estas se encuentra la modificación al artículo primero constitucional, el cual establece actualmente que en el territorio mexicano todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Esto significa que los acuerdos internacionales referentes a derechos humanos se encuentran dentro del marco constitucional, es decir, que la Constitución y estos tratados internacionales están al mismo nivel. En consecuencia, la Convención se coloca también dentro de este marco constitucional debido a que el delito de desaparición forzada vulnera múltiples derechos humanos. Esto implica que la legislación nacional debe armonizarse con la Convención, lo que involucra directamente la función legislativa del Congreso de la Unión, quien tiene la tarea de estar informado y actualizado con respecto a los tratados que México suscriba en el exterior, así como de los constantes cambios en el escenario internacional que puedan incidir en sus funciones.

Con el fin de cumplir con las responsabilidades desprendidas de la Convención, en noviembre de 2017 se firmó el decreto por el cual se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. El propósito central de esta ley fue tipificar adecuadamente el delito, homologar los códigos penales a nivel estatal y crear protocolos de búsqueda.<sup>98</sup> Sin embargo, también es posible observar que existió un desfase entre la ratificación de la Convención y la promulgación de la Ley General, lo que da cuenta de que la Cámara de Diputados reaccionó en función de los tratados internacionales una

---

<sup>97</sup> *Idem.*

<sup>98</sup> *Cfr.* DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 110.

vez que estos se aprobaron, y no tuvo una participación activa en el debate sobre la ratificación; cabe recordar que, aunque esta última es facultad exclusiva del senado, los diputados pueden participar en la discusión a través de las actividades de diplomacia parlamentaria.

Finalmente, como se ha mencionado, el Comité contra las Desapariciones Forzadas realizó una visita a México en noviembre de 2021. De conformidad con sus facultades, el Comité había solicitado realizar una visita al país desde el 2013, la cual fue autorizada por el gobierno mexicano el 30 de agosto de 2021, después de ocho años de negociaciones.<sup>99</sup> Las recomendaciones del Comité hacia México a partir de su visita giran en torno a la necesidad de crear una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas que sea integral, enfocada en atender y combatir las causas del fenómeno, que contenga acciones concretas e indicadores mensurables, y que establezca un sistema de monitoreo transparente e independiente que asegure la rendición de cuentas.<sup>100</sup> De igual forma, *el diseño de la política nacional debe involucrar a todas las autoridades federales, estatales, municipales, así como a los órganos autónomos de México y a amplios sectores de la sociedad, incluyendo las víctimas y colectivos de víctimas y sus representantes.*<sup>101</sup> Este informe fue publicado apenas el 12 de abril de 2022, por lo que plantea nuevos retos para el Estado mexicano, y en el caso de la Cámara de Diputados, expone áreas de oportunidad para fortalecer la legislación y coordinar esfuerzos en materia presupuestal para la puesta en marcha de una política nacional para combatir las desapariciones forzadas.

## V. CONCLUSIONES

Este trabajo se llevó a cabo con el objetivo de sentar las bases analíticas para posteriormente examinar las recomendaciones de los organismos internacionales hacia México en materia de desaparición forzada y las actividades legislativas que de estas se han desprendido. En términos generales, se reafirma la hipótesis propuesta en tanto que es posible explicar las causas estructurales de la práctica de desaparición forzada

<sup>99</sup> Cfr. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *op. cit.*

<sup>100</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>101</sup> Cfr. *Idem.*

a partir de una *necropolítica* en la cual el Estado podría encontrarse directa o indirectamente involucrado; asimismo, la normativa internacional evolucionó tomando en cuenta estos elementos, por lo que para prevenir y combatir este delito es crucial considerar el papel de las autoridades estatales.

El enfoque de *necropolítica* permite establecer que el delito de desaparición forzada no puede comprenderse fuera de la relación Estado-poder, ya que el análisis del contexto histórico podría dar cuenta del rol estatal en su ejercicio. El período de dictaduras militares en América Latina entre 1960 y 1980 exhibe que la práctica sistemática de desaparición forzada se formuló a partir de una *necropolítica* legitimada en un estado de sitio continuo en la que los gobiernos totalitarios otorgaron la autorización para matar; el *necropoder* podía ser utilizado no solamente por las instituciones del Estado, sino también por grupos armados paraestatales. Este escenario de emergencia se justificó en nombre de la lucha contra los enemigos ideológicos de gobiernos que proporcionaban orden y estabilidad en un entorno internacional convulso.

En cuanto al caso de México, es posible distinguir dos períodos en los que se ha documentado un incremento en las denuncias de desapariciones; por un lado, se encuentra la *guerra sucia*, entre 1968 y 1982 y, por el otro, la llamada *guerra contra las drogas* que inició en 2006. Por lo que se refiere a la guerra sucia, se concluye que el Estado ejerció una *necropolítica* legitimada en una narrativa nacionalista fruto de la oposición ideológica en el escenario internacional (el modelo capitalista contra el modelo socialista) aun cuando México no tuvo formalmente un régimen dictatorial. Este discurso justificó, además, como se expuso durante la investigación, una suspensión de garantías equiparables a un estado de excepción que buscaba combatir a *la insurgencia*, es decir, todas aquellas personas opositoras al régimen prevaleciente, y en el cual se implementaron dispositivos de represión y coerción cuyo objetivo radicaba en eliminar a una parte de la población vinculada a la delincuencia organizada. Hoy en día muchas de las desapariciones de la *guerra sucia* continúan sin esclarecerse principalmente porque durante décadas el Estado negó la existencia de estos mecanismos represivos.

Respecto al contexto de la *guerra contra las drogas*, a partir del 2006 se advirtió un incremento del 98% en el número de desapariciones

forzadas, contabilizando 95,121 personas desaparecidas al 26 de noviembre de 2021 según cifras recopiladas por el Comité contra la Desaparición Forzada. Estos datos sugieren que es posible relacionar, en aquellos años, la práctica sistemática de este delito con una estrategia de seguridad determinada. Asimismo, suponen que la presencia del crimen organizado propicia la expansión de una violencia generalizada y normalizada, en la que diversos actores son capaces de ejercer un *necropoder*; ya que las desapariciones revelan una pluralidad de perpetradores y víctimas.

El estudio del contexto en el que se ejecutan las desapariciones forzadas es relevante ya que dio pie al desarrollo de la normativa específica en la materia dentro del marco del derecho internacional público, además de la consideración del delito como una cuestión de extrema gravedad que violenta múltiples derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional. El primer mecanismo internacional a este respecto fue el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias creado en 1980 con el objetivo de combatir la desaparición sistemática de los opositores a los regímenes totalitarios latinoamericanos. Sin embargo, no se trataba de un instrumento jurídicamente vinculante por lo que sus funciones estaban restringidas a la cooperación y buena voluntad de los Estados implicados.

Posteriormente, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992 estableció por primera vez una definición del delito de desaparición forzada a partir de la cual es posible identificar sus elementos principales: la privación de la libertad; el inherente rol del Estado (aunque no sea directamente el perpetrador), y; la negativa de las autoridades a reconocer la desaparición y la obstaculización a la resolución del crimen. Si bien este instrumento tampoco era vinculante permitió crear un fundamento para la tipificación del delito, además de que dio cuenta de su gravedad y de la necesidad de que todos los Estados lo incluyeran en sus códigos penales nacionales.

En 1994 la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue el primer instrumento a nivel regional de carácter vinculante en materia específica de desaparición forzada, lo que implica que todos los Estados que la suscriban deben cumplir con las

obligaciones que esta supone, entre las cuales se encuentra adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar el delito e imponerle una pena apropiada. México ratificó este instrumento internacional en 2002. Es importante destacar, que como parte de la armonización legislativa en 2001 se incorporó por primera vez el delito de desaparición forzada en el Código Penal Federal.

Más adelante, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 estableció la jurisdicción universal de la Corte respecto del delito de desaparición forzada al categorizarlo como un crimen de lesa humanidad. Asimismo, se reiteró su imprescriptibilidad, ya establecida en la Declaración y en la Convención Interamericana, al igual que su continuidad en tanto se desconozca el paradero de la persona desaparecida.

Por último, en 2006 se firmó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, siendo el primer acuerdo global en la materia jurídicamente vinculante para los Estados que se adhieran. Entre las innovaciones de la Convención está, por un lado, la consideración del delito de desaparición forzada como un crimen que se prohíbe en todo momento y no puede ser justificado por una guerra, un estado de excepción, razones de seguridad nacional, inestabilidad política, ni una emergencia pública, ya que vulnera múltiples derechos humanos. Por otra parte, la Convención creó el Comité de Desaparición Forzada para que funcione como el órgano encargado de vigilar que los Estados suscritos a la Convención cumplan con sus obligaciones.

Al observar la evolución de la normativa internacional sobre la desaparición forzada es posible establecer que esta consideró los elementos del enfoque de *necropolítica* en su desarrollo: características similares a un estado de excepción permanente, normalización de la violencia como parte de la existencia, actores que ejercen el *necropoder*, y construcción de un enemigo para excusar su puesta en práctica.

En lo que concierne a México y al proceso de armonización legislativa, la reforma del artículo primero de la Constitución en 2011 colocó a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, dentro del marco constitucional puesto que refiere a la defensa de los derechos humanos. Sobre la base de esta armonización, en noviembre de 2017 se aprobó la Ley General en

Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual busca tipificar el delito de desaparición forzada, por otro lado, esta ley marco sirve como punto de partida para incorporar dicho delito en los códigos penales estatales. En este sentido, se advierte una brecha temporal en el proceso de diez años con respecto a la Convención, y de seis en lo referente a las reformas constitucionales, por lo que es posible establecer que la Cámara de Diputados reaccionó con relación a la ratificación de los tratados internacionales. De ahí que sea preciso enfatizar que la Cámara de Diputados cuenta con la posibilidad de mantenerse informada y actualizada en asuntos internacionales, así como de participar en los debates sobre la ratificación de tratados internacionales (aunque sea el senado quien tenga esta facultad en última instancia) con el objetivo de que el proceso de armonización legislativa sea más eficiente y pertinente. De igual manera, la armonización debe cubrir las obligaciones que se desprenden de las convenciones suscritas al igual que las observaciones y recomendaciones emitidas por los órganos internacionales.

En este respecto, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas sugiere de manera general a todos los Estados parte que se prohíba expresamente en su legislación la detención en lugares secretos, además de que se mantengan registros oficiales de las personas privadas de libertad con un mínimo de información y la autorización para comunicarse con su familia, un abogado o cualquier otra persona de su elección.<sup>102</sup>

Respecto de este último punto, y como ya se mencionó en esta investigación, México creó en 2017 el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas el cual recopila todas las denuncias de desapariciones desde 1964, por lo que, para fortalecer el combate al delito de desaparición forzada, el enfoque podría consistir en apuntalar este registro a través del estímulo de las denuncias ciudadanas y manteniendo el sistema actualizado constantemente. Un elemento adicional que podría coadyuvar a reforzar este sistema sería un registro unificado de identificación de personas en el que se ingresen las huellas dactilares, fotografía y los datos de la persona que sean relevantes para

---

<sup>102</sup> Cfr: ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, op. cit.

su identificación, o, en su defecto, un sistema informático interoperable para que el procedimiento de confrontación de huellas dactilares se realice de manera expedita.<sup>103</sup>

De igual manera, la efectividad de este registro podría potenciarse a través de *la coordinación sistemática y efectiva de todas las instituciones involucradas en el proceso de búsqueda, investigación, reparación y acompañamiento a las víctimas*,<sup>104</sup> como lo recomienda el Comité contra la Desaparición Forzada en su informe sobre su visita a México en 2021. En este mismo informe el Comité sugirió a México a incrementar el apoyo humano y financiero destinado a la Comisión Nacional de Búsqueda y a las comisiones locales.<sup>105</sup>

Por otro lado, la Convención Internacional propone a los Estados parte que se implementen mecanismos de justicia transicional<sup>106</sup> para reparar el daño ocasionado a las víctimas y sus familiares. Uno de los mecanismos de la justicia transicional son las comisiones de la verdad, que contribuyen a satisfacer el derecho a la verdad de los familiares y pueden ayudar a revelar el paradero de las personas desaparecidas, además de que favorecen la dignificación de las víctimas a través del reconocimiento público de los hechos y reforzando la memoria colectiva.<sup>107</sup> Otro mecanismo consiste en garantizar a través del trabajo legislativo que el delito de desaparición forzada se considere como una violación continuada o permanente de derechos humanos en tanto no se encuentre a la persona o a sus restos;<sup>108</sup> por ende, se trata de un delito que no debe prescribir y debe estar tipificado de esta forma.

Estas conclusiones teórico-analíticas denotan la complejidad del fenómeno de desaparición forzada, lo que abre la posibilidad de dar continuidad a este objeto de investigación. Una línea de estudio que

<sup>103</sup> Cfr. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *op. cit.*

<sup>104</sup> *Idem.*

<sup>105</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>106</sup> La justicia transicional se refiere a una serie de mecanismos para acceder a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición posterior a periodos de conflicto, represión y/o niveles de violencia a gran escala y de alto impacto, que llevaron a la comisión de violaciones a derechos humanos de forma tan grave y masiva, que el Estado no puede dar respuesta con el sistema de justicia ordinario. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *¿Qué es la justicia transicional?*, (09 de septiembre de 2022), <https://www.gob.mx/segob/es/articulos/que-es-la-justicia-transicional?idiom=es>.

<sup>107</sup> Cfr. CALVET MARTÍNEZ, Elisenda, *Desapariciones forzadas y justicia transicional*, Valencia, Cruz Roja Española-Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, 2018, p. 349.

<sup>108</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 350.

aún no ha sido explorada es el análisis detallado del Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención como marco para analizar la pertinencia de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y las áreas de oportunidad en materias legislativa y presupuestal, enfatizando el rol de la Cámara de Diputados para hacer frente a los retos que se identifiquen.

## VI. REFERENCIAS

### 1. *Bibliohemerográficas*

- BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, “El delito de desaparición forzada de personas en América Latina”, *Ius Humani Revista de Derecho*, Quito, vol. 7, 2018.
- BRIJALDO ACOSTA, María Alejandra y LONDOÑO PEÑA, Catalina María, “La desaparición forzada de seres humanos: una conducta focalizada en América Latina”, *Universitas Estudiantes*, Bogotá, núm. 2, 2005.
- CALVET MARTÍNEZ, Elisenda, *Desapariciones forzadas y justicia transicional*, Valencia, Cruz Roja Española-Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, 2018.
- CITRONI, Gabriela, “Desaparición forzada de personas: desarrollo del fenómeno y respuestas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Navarra, vol. XIX, 2003.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “La ‘Guerra Sucia’ antes de la guerra sucia”, *Revista Perspectiva Global*, México, agosto 2022.
- DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, “Cuatro décadas de impunidad: Contexto y patrones de la desaparición forzada en México”, *Revista Divergencia*, México, vol. 7, núm. 10, enero-junio 2018.
- DORANTES DÍAZ, Francisco Javier, “Estado de excepción y derechos humanos. Antecedentes y nueva regulación jurídica”, *Alegatos*, México, núm. 81, mayo-agosto 2012.



- ESTÉVEZ, Ariadna, “Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?”, *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, vol. XXV, núm. 73, septiembre-diciembre 2018.
- FOUCAULT, Michel, *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo, “Los orígenes de la ‘verdad histórica’. Los primeros informes sobre la desaparición forzada en México”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, México, vol. 41, núm. 160, 2020.
- GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, “La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana*, México, núm. 219, enero-febrero 2020.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto *et al.*, *Metodología de la Investigación*, 6ª edición, México, McGraw Hill Education, 2014.
- MBEMBE, Achille, *Necropolítica*, Madrid, Melusina, 2011.
- MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *La desaparición forzada de personas en América Latina*, San José, Estudios Básicos de Derechos Humanos, t. VII, 1996.
- PUTNAM, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Washington, vol. 42, núm. 3, 1988.
- ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 55, mayo 2016.
- SERVÍN RODRÍGUEZ, Christopher Alexis, “La evolución del crimen de lesa humanidad en el derecho penal internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLVII, núm. 139, enero-abril 2014.

## 2. Normativa nacional

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*, Recomendación 26/2001.
- COMISIÓN PARA LA VERDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA DEL

CASO AYOTZINAPA, *Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa*, México, Gobierno de México, agosto de 2022.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

### 3. *Normativa internacional*

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Nueva York, 20 de diciembre de 2006.

-----, *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Resolución 47/133, Nueva York, 18 de diciembre de 1992.

-----, *Personas desaparecidas*, Resolución 33/173, Nueva York, 20 de diciembre de 1978.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Question of missing and disappeared persons*, Resolución 20 (XXXVI), Ginebra, 29 de febrero de 1980.

COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención. Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones (art. 33, párr. 1)*, CED/C/MEX/VR/1, 26 de abril de 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, A/CONF.183/9, Roma, 17 de julio de 1998.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, Belém do Pará, 9 de junio de 1994.

### 4. *Internet*

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *Principios generales del derecho penal internacional*, (27 de agosto de 2022).

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Ficha técnica: Radilla Pacheco vs. México*, (05 de septiembre de 2022).
- GONZÁLEZ DÍAZ, Marcos, *Violencia en México: ‘cuando vives durante años en una violencia constante, uno empieza a dejar de verla o a normalizarla como manera de defensa’*, BBC News Mundo, México, 27 de abril de 2022.
- LABORATORIO DE PERIODISMO Y OPINIÓN PÚBLICA, *Irapuato: comunidades viven ‘toque de queda’ impuesto por la delincuencia*, (5 de septiembre de 2022).
- NACIONES UNIDAS, *México: ante los más de 100,000 desaparecidos, la ONU insta al gobierno a combatir la impunidad*, ONU Noticias, México, 17 de mayo de 2022.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, (01 de septiembre de 2022).
- PARTIDA, Juan Carlos, *Alfaro rechaza presencia de narco-retenes en carreteras de Jalisco*, La Jornada, México, 28 de junio de 2022.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *¿Qué es la justicia transicional?*, (09 de septiembre de 2022).