



# PLURALIDAD Y CONSENSO

Retos y perspectivas de la política exterior de México. Implicaciones de la reforma fiscal norteamericana para México. **La relación comercial bilateral entre México y Estados Unidos.** Encuentros y desencuentros en la relación bilateral México-Estados Unidos. La xenofobia como estrategia política en Estados Unidos. El empoderamiento de la mujer en la vida pública y privada. Desafíos de la fiscalía para la atención de delitos electorales en las elecciones de 2017-2018.

# PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del  
Instituto Belisario Domínguez  
del Senado de la República

## Comité Directivo

**Sen. Miguel Barbosa Huerta**  
Presidente

**Sen. Roberto Armando Albores Gleason**  
Secretario

**Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz**  
Secretario

**Sen. Benjamín Robles Montoya**  
Secretario

## Junta Ejecutiva

**Gerardo Esquivel Hernández**  
Coordinador Ejecutivo de Investigación

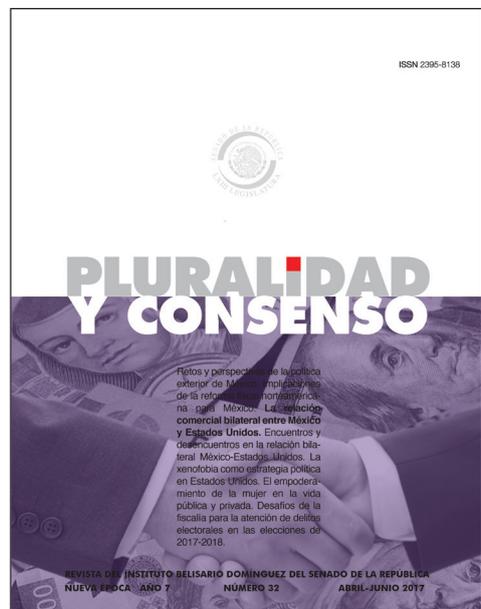
**Juan Carlos Amador Hernández**  
Director General de Difusión y Publicaciones

**Alejandro Navarro Arredondo**  
Director General de Análisis Legislativo

**Alejandro Encinas Nájera**  
Director General de Investigación Estratégica

**Noel Pérez Benítez**  
Director General de Finanzas

Se agradece a los miembros del Consejo Editorial y al personal del Instituto Belisario Domínguez, su participación en el proceso de dictamen y revisión de los textos que integran el número 32 de la revista PluralidadyConsenso.



Publicación a cargo de la Dirección General  
de Difusión y Publicaciones

**Juan Carlos Amador Hernández**

Director de PluralidadyConsenso

**Juan Pablo Arroyo Ortiz**

## Consejo Editorial

**Enrique Cabrero Mendoza**

**Julia Isabel Flores Dávila**

**Luis Foncerrada Pascal**

**Arturo Garita Alonso**

**Pablo Marentes González**

**José Luis Medina Aguiar**

**Sara María Ochoa León**

**Bernardo Olmedo Carranza**

**José de Jesús Orozco Henríquez**

**Pedro Salazar Ugarte**

**Diego Valadés**

**Rosamaría Villarello Reza**

Diseño, cuidado editorial y formación

**Diseño3/Josué García de la Fuente,**

**Alejandra Gallardo Cao Romero,**

**Ana Laura Pasilla Campos**

Coordinación editorial

**Magda Olalde Martínez**

PluralidadyConsenso, Año 7, No. 32, abril-junio 2017 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, [www.ibd.senado.gob.mx](http://www.ibd.senado.gob.mx); [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado), [f](https://www.facebook.com/IBDSenado) IBDSenado; [pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx](mailto:pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx) Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes, No. 2560. Int. 306, 3er piso, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120, en el mes de junio de 2017 con un tiraje de 1000 ejemplares.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro





# Índice

## POLÍTICA Y SOCIEDAD

### **Retos y perspectivas de la política exterior de México**

Mtra. Dulce María Guevara López  
Diana Laura Rouzaud Anaya

**4**

### **Encuentros y desencuentros en la relación bilateral México-Estados Unidos**

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández

**16**

### **La xenofobia como estrategia política en Estados Unidos**

Mtro. Carlos Alberto Galindo López

**36**

## ECONOMÍA Y FINANZAS

### **Implicaciones de la reforma fiscal norteamericana para México**

Mtro. Cornelio Martínez López

**68**

## LOS SENADORES ESCRIBEN

### **El empoderamiento de la mujer en la vida pública y privada**

Senadora Blanca Alcalá Ruiz

**106**

## ARTICULISTAS INVITADOS

### **La relación comercial bilateral entre México y Estados Unidos**

Dr. Ildelfonso Guajardo Villarreal

**122**

### **Desafíos de la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales en las elecciones de 2017-2018**

Dr. Santiago Nieto Castillo

Lic. Arturo Heriberto Sanabria Pedraza

**130**

## INFOGRAFÍA

### **Principales aspectos de la Cuenta Pública 2016**

**154**

## RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

**156**



# E

L MOVIMIENTO “NACIONALISTA-PROTECCIONISTA” encabezado por Donald Trump y puesto en marcha por su gabinete, es un caldo de cultivo para fortalecer a los grupos nacionalistas en países con democracias consolidadas como Francia, Reino Unido e incluso Alemania, en el que pareciera que se está configurando un nuevo orden mundial en diversos aspectos de corte político con impactos en lo económico y lo social.

Los valores surgidos de los “Acuerdos de Bretton Woods” a mediados de 1944 y que generaron la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que tenían como objetivo que los países más industrializados pusieran fin al proteccionismo, no parecen tener la suficiente resonancia 68 años después (Boughton, 2009). Lo anterior es un llamado de atención para que los Estados y Organizaciones Internacionales hagan los ajustes necesarios con el afán de evitar depresiones económicas, tensiones políticas y hasta la producción de

# Retos y perspectivas de la **política exterior** de México

**Dulce María Guevara López\***  
**Diana Laura Rouzaud Anaya\*\***

un evento bélico que desencadenaría un nuevo orden en donde aquellos beneficiados del Plan Marshall terminen en las antípodas de lo que, por lo menos en democracia, representan (Bossat, 2008).

En este sentido, la integración del gabinete de Trump, es un claro ejemplo de cómo se va consolidado la amenaza que representa este nuevo gobierno para el orden internacional conocido. En sus primeras acciones como presidente de Estados Unidos, dio a conocer algunos de los perfiles que conformarían parte de su administración. Entre los perfiles de liderazgo destacan: Jeff Sessions, un político ultra-conservador con una clara postura antimigrante como fiscal general; Scott Pruitt titular de la Agencia de Protección Ambiental quien ha declarado que no cree en el cambio climático y ha desmostrado su postura en contra de las políticas de medio ambiente del presidente Barack Obama; Tom Price, secretario de Salud quien se ha declarado como uno de los principales enemigos de *Obamacare*; y finalmente, la designación de John Kelly, un militar como Secretario de Seguridad Nacional.<sup>1</sup>

---

\* Investigadora "B" en la Dirección General de Difusión y Publicaciones del IBD.

\*\* Primer lugar en el Concurso Nacional de Ensayo Político organizado por el Centro de Estudios Alonso Lujambio (CEAL)

1 The Global and Mail, Enero, 17, 2018. Disponible en: <http://www.theglobeandmail.com/news/world/donald-trump-cabinet-and-staff/article33306218/>

Dicho lo anterior, ante los cambios acelerados que el mundo está experimentando, México, debe ajustar su estrategia en materia de política exterior para defender los intereses nacionales y proteger los derechos de los mexicanos, y además hacerlo de forma consistente con los principios emanados del Derecho internacional público y consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En las siguientes líneas de este breve ensayo, se propone identificar algunos de los retos en materia de política exterior a los que México puede enfrentarse y ser especialmente vulnerable de cara a la nueva administración en los Estados Unidos y al comportamiento político que ha demostrado el ahora presidente Donald J. Trump. Al final, se presentan algunas propuestas, en forma de conclusión, que han sido tema de debate entre los grupos de intelectuales y especialistas en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México.

### **Migración y comercio: los temas más álgidos en la relación bilateral**

No es un secreto que la relación entre México y Estados Unidos es la que ha definido muchos de los elementos de la política exterior de nuestro país. La vecindad geográfica, la diferencia salarial entre países y el constante intercambio comercial y cultural que existe entre nuestras poblaciones han generado lazos hasta cierto punto inquebrantables. En los últimos años, los lazos entre México y Estados Unidos se han caracterizado por la interdependencia en todos los ámbitos: económico, social, cultural y hasta político. Por ello, no es de extrañar que cambios en la política interior estadounidense, signifiquen un replanteamiento en la política exterior e interior en México.

La postura antimigrante y proteccionista que ha encabezado el presidente Trump al proponer la construcción de un muro en la frontera y la criminalización de la migración, así como la posible renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han llenado de incertidumbre tanto a estadounidenses como a mexicanos y al mundo en general, pero más aún al sistema financiero que pareciera que aún no aprende a comportarse frente a la política digital, o dicho coloquialmente, *a tuitazos*.

Ante los posibles cambios en las legislaciones sobre migración y sobre el intercambio de mercancías y flujo de capitales, es necesario tener claro cuál es el panorama al que se enfrenta México y las posibles acciones que se pueden emprender para disminuir la vulnerabilidad frente a una deportación masiva de mexicanos, así como negociar las nuevas condiciones del comercio entre ambos países.

Al ser un tópico sin precedentes, parece relevante observar con detenimiento la numeralia. De acuerdo con cifras del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2016) alrededor de 12 millones de mexicanos viven fuera de México, de los cuales el 97.54% radica en los Estados Unidos de América. No es coincidencia pues, que gran parte de la red consular de México se encuentre localizada en Estados Unidos (50 consulados). Esta red de consulados es la que se encarga directamente de la protección de los derechos de los migrantes. Ante la emisión de las Acciones Ejecutivas que ordenaron la construcción del muro fronterizo, el aumento en las deportaciones y la reducción de recursos federales destinados a las llamadas *ciudades santuario*, el principal reto que se vislumbra para la política exterior mexicana será:

- i) velar de manera efectiva por la protección de derechos de los migrantes mexicanos radicados en condados estadounidenses ante el clima poco tolerante que se genere en Estados Unidos. Aunado a ello, de cumplirse las deportaciones masivas, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en conjunto con las instancias correspondientes, deberán:
- ii) establecer una estrategia integral ante una posible repatriación de mexicanos.

En ambos casos, el gobierno mexicano debe seguir los principios del derecho internacional, el respeto a los derechos humanos y la culturalización del conocimiento de los instrumentos jurídicos y recursos que tienen las personas ante cualquier situación que ponga en peligro su dignidad y su integridad como persona. Lo cierto es que, para que esto tome un cauce relevante, los medios económicos son el recurso con el que se debe empezar a poner en marcha dichas políticas.<sup>2</sup>

De volverse realidad las amenazas de Trump, la economía mexicana debe estar preparada para ofrecer los puestos de trabajo necesarios que logren reinsertar a los ciudadanos mexicanos al sistema económico. Además, será necesario establecer una estrategia de coordinación y transversalidad entre dependencias para fomentar la cohesión social en las comunidades donde se registren la llegada de repatriados.

Cabe señalar que, como resultado de las acciones hostiles por parte de Trump hacia la comunidad migrante en Estados Unidos —en su mayoría mexicana— emprendidas en sus primeros días de gobierno, el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo en México han tomado cartas en el asunto y están implementando iniciativas encaminadas a fortalecer la protección de mexicanos en Esta-

2 *El Economista*. 27/01/2017. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/01/27/pena-envia-1000-mdp-consulados-apoyo-migrantes-mexicanos> (Con acceso el 15 de febrero de 2017).

dos Unidos. El primer ejemplo de ello ha sido el lanzamiento de los Objetivos Prioritarios para México en la Negociaciones con Estados Unidos<sup>3</sup> tras la llegada del nuevo canciller mexicano, Luis Videgaray.

Al menos tres de los 10 puntos publicados, tienen que ver claramente con temas relacionados con la migración de mexicanos hacia Estados Unidos. De acuerdo con el comunicado de la SRE, México trabajará por: i) que exista un compromiso de EUA de garantizar un trato humano y respetar los derechos de los migrantes mexicanos, ii) que la repatriación de migrantes indocumentados que realice EUA se haga de manera ordenada y coordinada, bajo los protocolos conjuntamente definidos; iii) asegurar el libre flujo de remesas de connacionales.<sup>4</sup>

No obstante, como ya se mencionó, para llevar a cabo estas acciones con éxito, es necesario incrementar el presupuesto que se destina a los servicios consulares que proporciona el Estado mexicano vía el Servicio Exterior Mexicano (SEM) a connacionales en Estados Unidos. En consecuencia, diversos actores han puesto en la mesa sus propuestas para aumentar los recursos para ese fin. En el evento de *Posicionamiento en Materia de Política Exterior* celebrado en la residencia Oficial de los Pinos llevado a cabo el pasado 21 de enero, el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, Pablo Escudero Morales, solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que los ahorros de la cámara alta y de diversas instituciones fueran destinados a incrementar el presupuesto de los 50 consulados de México en los Estados Unidos de América.<sup>5</sup>

El senador Escudero, resaltó que es necesaria la modificación de diversas leyes en materia de migración en México para facilitar tanto el trabajo de la SRE, como de diferentes instancias involucradas en la repatriación y reinserción social y económica de los mexicanos que vuelvan a México. En este tenor, el Senado de la República jugará un papel importante en la presentación de iniciativas de ley y reformas que logren el cumplimiento de estos objetivos.

Además de incrementar el presupuesto para que el personal del SEM encargados de la protección consular puedan llevar con éxito su tarea, diversos analistas han recomendado establecer vínculos con posibles aliados de las comunidades mexicanas en Estados Unidos. En el *Foro Donald Trump Presidente: Una nueva es-*

---

3 Secretaría de Relaciones Exteriores (2017). Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/articulos/conoce-los-objetivos-de-las-negociaciones-de-mexico-con-estados-unidos?idiom=es>

4 Ídem.

5 Comunicación Social del Senado de la República (23/01/2017).

*trategia para México*, organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, la Dra. Denise Dresser enfatizó la necesidad de que el Poder Legislativo y demás actores políticos de relevancia establecieran alianzas con los legisladores tanto demócratas como republicanos en el Senado de Estados Unidos opositores a Trump.

Sumado a ello, la Dra. Dresser resaltó la importancia de establecer alianzas con los empresarios estadounidenses que han logrado insertarse a las cadenas productivas y que desean defender el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, además Dresser recalcó la importancia de establecer lazos estrechos con organizaciones que tienen una gran influencia en la *praxis* política de Estados Unidos, como la American Civil Liberties Union (ACLU), que se ha sumado a una lista de organizaciones que pretenden *poner un muro* a acciones inconstitucionales del Ejecutivo de Estados Unidos.

Otro elemento importante en la nueva estrategia de la SRE, se refiere a que la diplomacia mexicana debe mantener y consolidar su postura en contra de la criminalización de los migrantes. Es decir, es necesario seguir enfatizando y socializando la falsa idea de que la migración solo tiene que ver con temas de seguridad, como el terrorismo o el crimen organizado, por el contrario, si se quiere comprender de manera integral el fenómeno de la migración se deben aludir a argumentos sobre la diferencia en los niveles de desarrollo entre los países y la diferencia de productividad, pero más aún, categorizar la importancia histórica de la migración en la economía estadounidense.

Si bien, por lo menos tres de los Objetivos Prioritarios para México en las Negociaciones con Estados Unidos están vinculados con la corresponsabilidad en el desarrollo del hemisferio y la necesidad de mejorar los salarios en ambos lados de la frontera, los encargados de las negociaciones con el gobierno de Estados Unidos deben mantener esa firmeza y evitar, como ya se ha venido recomendando: *contaminar* la agenda migratoria —que debe favorecer el respeto de los derechos humanos— con asuntos de seguridad (Maihold, 2016).

En un orden internacional como el que propone Trump, la salvaguarda de los “intereses nacionales” estadounidenses seguramente se perseguirá por medio de la fuerza y la amedrentación. En un escenario como este, México debe seguir aprovechando las opciones que representa la justicia internacional como medio de protección de los mexicanos en EEUU y en el exterior. No hay que olvidar el amplio andamiaje institucional y de derecho internacional que se ha construido en los últimos 70 años. Tampoco hay que desestimar las victorias que los abogados mexicanos han tenido en sus intentos por proteger los derechos humanos de los migrantes, véase el Caso Avena resuelto el 31 de marzo de 2004, donde la Cor-

te Internacional de Justicia (CIJ) decidió que Estados Unidos había violado obligaciones adquiridas bajo la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares al no permitir la representación de México para asistir a sus ciudadanos en condiciones de arresto por crímenes en Estados Unidos y cuyo fallo permitió que los 52 mexicanos condenados a muerte pudieran permanecer con vida.

Desde los años ochenta México apostó que su motor de crecimiento sería la apertura de la economía mexicana, lo que facilitaría la atracción de la inversión extranjera directa y el incremento de las exportaciones. A partir de entonces, pero especialmente desde 1994 con la puesta en marcha del TLCAN, el crecimiento económico del país ha estado fuertemente vinculado con la economía internacional, aunque también, ha generado un gran debate entre la entrada de lo que algunos llamaron liberalismo social, neoliberalismo o sencillamente, seguir los lineamientos del Consenso de Washington, que indudablemente, más allá del crecimiento económico, ha generado una desigualdad en países con democracias poco maduras, como la mexicana.

El arribo de Trump al poder ha puesto en entredicho este modelo de desarrollo pues gran parte de su campaña se basó en el cuestionamiento del régimen internacional de comercio que promueve el libre flujo de mercancías y capitales. Así mismo, como candidato y ahora como presidente, Trump ha puesto especial énfasis en culpar a México de las consecuencias negativas que dicho paradigma comercial trajo a Estados Unidos (desindustrialización, pérdida de empleos y déficit comercial, pérdida del poder adquisitivo, incremento de la desigualdad económica, entre otras).

Con estos argumentos y cumpliendo otra de las promesas de su campaña, Trump retiró a su país del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) por medio de una orden ejecutiva y anunció primero que cancelaría y luego que renegociaría el TLCAN con México. Lo anterior es el inicio de un paradigma, en el cual, Estados Unidos como referente histórico del libre comercio, da un giro de 180 grados y, paradójicamente, el gigante asiático, tachado de comunista, hace lo mismo, pero en dirección hacia la apertura económica.

El triunfo de Donald Trump también ha puesto en jaque a la balanza de pagos mexicana. Por ejemplo, en el análisis de contenido de sus líneas discursivas, Trump ha amenazado el libre flujo de remesas de los migrantes mexicanos en aquel país, ha amenazado con establecer impuestos para las exportaciones mexicanas y ha provocado un aumento en la incertidumbre entre los actores económicos mundiales de tal forma que la inversión extranjera se ha visto afectada y ya se han registrado algunas fugas de capitales en México.

Ante este escenario, el tercer reto que enfrenta la política exterior mexicana será renegociar los instrumentos bilaterales que rigen la relación comercial entre nues-

tros países, y el TLCAN, de manera que no afecte a los intereses (especialmente la balanza de pagos) de nuestro país. Ante una inminente renegociación del TLCAN las acciones que México implemente para mitigar los efectos de una posible limitación a las mercancías mexicanas para entrar al mercado de Estados Unidos tienen que ver más con política económica interna.

Si bien, son muchos los analistas que reconocen los beneficios que la apertura económica bilateral ha traído a la economía mexicana, también se reconocen algunos rezagos que dicha apertura ha generado en la producción nacional. De acuerdo con la Doctora Luz María de la Mora, académica del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el reconocimiento de estos rezagos puede ayudar a establecer acciones que los combatan y lograr ser más competitivos y disminuir nuestra dependencia del mercado estadounidense.<sup>6</sup>

En primer lugar, De la Mora reconoce que contar con una economía orientada a las exportaciones hacia Estados Unidos ha generado que una concentración de la infraestructura productiva en los estados del norte, que son los estados que mayores tasas de crecimiento presentan. Este hecho, ha provocado la desigualdad de ingresos creando dos regiones productivas en México: el norte y el sur. En segundo lugar, el acceso preferencial al mercado estadounidense ha generado una oferta muy concentrada (pocos bienes) que se dirige en su mayoría a Estados Unidos. En tercer lugar, el número de empresas que se han beneficiado del libre comercio con Estados Unidos se reduce a tan solo 50.

En consecuencia, si se pretende disminuir los riesgos de un posible cambio en las condiciones comerciales entre nuestro país y Estados Unidos, para De la Mora es imperativo atacar los rezagos enunciados anteriormente. Para ello es indispensable poner en práctica acciones que: i) fortalezcan una oferta exportable; ii) aumenten la productividad laboral; iii) se identifique de manera estratégica a los sectores que pueden competir de manera internacional; iv) diversificar los mercados por medio de atención estratégica por parte de las instituciones encargadas; v) aprovechamiento de la red de mercados preferenciales, por ejemplo Japón, Unión Europea, Canadá y Sudamérica; y finalmente, vi) la implementación de políticas públicas que permitan que más mexicanos se beneficien de la economía internacional por medio de la implementación de programas enfocados en generar más innovación, volver competitivos a los ciudadanos por medio de la educación, y finalmente contar con una clara política industrial que genere infraestructura en el sur del país.

---

6 Senado de la República, (29/01/2017), Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/33917-proponen-expertos-estrategias-para-enfrentar-medidas-del-nuevo-gobierno-de-estados-unidos.html>

Así pues, para De la Mora la incertidumbre ha sido el motor de la política bilateral que está llevando a un puerto que tiene como bandera en materia económica el nuevo movimiento político nacionalista-proteccionista que encabeza Donald Trump. Lo que sí es claro, es que el fundador del régimen actual en materia de comercio internacional (Estados Unidos) es quien está poniendo en tela de juicio los mecanismos que en su momento apoyó y de los que se valió para consolidarse económicamente.

También sabemos que, contrario a lo que se pensaba hace algunos años, China se ha erigido como el adalid del comercio internacional, tanto que en el reciente foro económico de Davos, hizo un llamado para mantener el *statu quo* que favorece el libre flujo de mercancías y capitales. En este contexto, México tiene que implementar políticas públicas internas que permitan romper la inercia que nos ha generado tener una excesiva dependencia en el mercado estadounidense.

La política exterior mexicana se ha definido en gran medida por la relación bilateral que sostiene con Estados Unidos. Si tomamos en cuenta que el modelo liberal que México ha impulsado en los últimos años ha estado inspirado en los valores que también impulsaba la hegemonía mundial y que ahora se están reconfigurando, México se enfrenta a un aparente nuevo orden internacional e intrínsecamente se enfrenta a un cuarto reto en materia de política exterior: dar continuidad y representar de manera consistente el papel que México ha jugado en los foros multilaterales caracterizado por la progresiva apertura, democratización y expansión del discurso de derechos humanos.

Es imperativo que México continúe velando por el cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, que siga abierto al escrutinio internacional que llevan a cabo diversos mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que siga apoyando la cooperación con los sistemas de protección de los derechos humanos universal y regional. Todo lo anterior a la luz de un entorno como el actual, donde el problema mundial de las drogas está tomando cada vez más importancia dada la creciente inconformidad ante el

paradigma prohibicionista, dónde la retórica *trumpista* de poco o nulo respeto por los derechos humanos parece que se consolida y el aumento en el escepticismo hacia las instituciones internacionales amenaza la seguridad internacional.

México, en pocas palabras, enfrenta el reto de velar por los principios de Derecho internacional público en un entorno sumamente complejo. Lo anterior no debería ser un despropósito para los encargados de la política exterior mexicana pues ante la disparidad económica, militar y cultural entre los Estados, los esfuerzos por consolidar un sistema de instituciones fuertes capaces de velar por los derechos humanos siempre será benéfico para un país como México.

Para la diplomacia mexicana será de gran utilidad entender, por medio de evidencia, el tipo de liderazgo que el Presidente Trump está ejerciendo tanto al interior del partido republicano como con el resto de la población estadounidense. Además, la política exterior mexicana puede ser más efectiva en la consecución de sus objetivos en la medida que pueda conocer y proyectar bajo cuáles circunstancias las promesas de Trump pueden ser cumplidas, especialmente aquellas que afectan a los intereses mexicanos. Los estudios académicos que a futuro se generen en este sentido serán de gran apoyo para los artífices de dicha política pública y para el eventual mejoramiento de las relaciones México-Estados Unidos.

En suma, México debe garantizar la efectiva protección consular de los migrantes mexicanos aludiendo en todo momento el respeto de los derechos humanos, una manera de lograr este objetivo será dotando al SEM de los recursos humanos y económicos necesarios para dicha función. Además, los encargados de las negociaciones comerciales del TLCAN deben ser muy cautelosos en qué elementos del tratado se modifican y cómo ello afecta a la balanza comercial, hasta ahora elemento fundamental del crecimiento económico del país. Internamente, en México es necesario implementar políticas públicas para fomentar la inversión, innovación, aumentar la productividad y fortalecer la oferta exportable. Finalmente, la diplomacia mexicana debe darle continuidad al fortalecimiento de las instituciones internacionales y la protección de los derechos humanos.

## Fuentes de consulta

Bossuat, G. (2008). The Marshall Plan: history and legacy. *The Marshall Plan: Lessons Learnt for the 21st Century*, 13-28.

Boughton, J. M. (2009). ¿Un nuevo Bretton Woods?. *Finanzas y Desarrollo*, 44-46.

De la Mora, Luz María (24/01/2017) *Foro Donald Trump Presidente. El día después Mesa 4: México-Estados Unidos: Economía y Comercio*. Disponible: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3339>

Fernández de Castro y Hazel Blackmore (coord.) (2008) ¿Qué es Estados Unidos? México. FCE

González, et. al. (coord.) (2015) *México y el multilateralismo del siglo XXI: reflexiones a los 70 años de la ONU*. México, D.F. Siglo XXI Editores, Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp. 527.

Maihold, Günther (2016) *Ocho retos en la política exterior de México* Disponible en: <http://www.siempre.com.mx/2015/12/ocho-retos-en-la-politica-exterior-de-mexico/>

## Consultas en línea

Comunicación Social del Senado de la República (23/01/2017) *Con fortaleza, valentía y dignidad, México enfrentará los nuevos retos en materia de política exterior: Escudero*. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/33806-con-fortaleza-valentia-y-dignidad-mexico-enfrentara-los-nuevos-retos-en-materia-de-politica-exterior-escudero.html>

Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia SCJN (coord.) (2013). *La Corte Internacional de Justicia y la protección de los derechos del individuo: El Caso Avena*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. pp.283. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/banner/archivos/LIBRO%20CASO%20AVENA.pdf>

Foreign Affairs Latinoamérica. 2016: *incertidumbre. 2017: ¿qué esperar?* Yoanna Shubich Green. Disponible en: <http://revistafal.com/2016-incertidumbre-2017-que-esperar/>

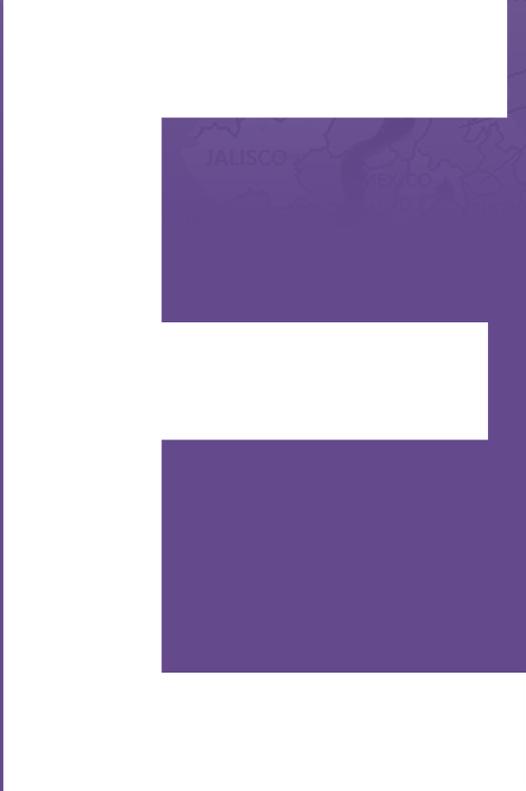
*Foro Donald Trump Presidente: Una nueva estrategia para México*. Disponible en: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3266>

Instituto de Mexicanos en el Exterior (2016). *Mexicanos en el Mundo*. Disponible en: <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>

New York Times (2017). *Donald Trump's Cabinet is taking Shape. Here's the latest List*. Disponible en: [https://www.nytimes.com/interactive/2016/us/politics/donald-trump-administration.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/interactive/2016/us/politics/donald-trump-administration.html?_r=0)

Secretaría de Relaciones Exteriores (2017). *Objetivos Prioritarios para México en la Negociación con Estados Unidos*. Disponible: <http://www.gob.mx/sre/articulos/posicionamiento-en-materia-de-politica-exterior?idiom=es>





## Resumen

EL PRESENTE ARTÍCULO PRETENDE ABORDAR algunas de las coyunturas que han marcado la relación bilateral entre México y los Estados Unidos de América, destacando la capacidad que nuestro país ha logrado desplegar para garantizar su soberanía y salvaguardar los intereses nacionales mediante la aplicación de los principios de política exterior consagrados en la Constitución.

## Introducción

Históricamente, la política exterior mexicana ha sido definida y se ha distinguido por las relaciones con los Estados Unidos de América, la mayor potencia económica y militar de todos los tiempos con la que hemos tenido encuentros y desencuentros históricos, muchos de los cuales han sido determinantes para el desarrollo de nuestro país y la construcción de una Nación soberana.

En poco más de 195 años de relaciones diplomáticas que iniciaron a tan solo un año de la consumación de la Independencia de nuestro país, Estados Unidos

# Encuentros y desencuentros en la relación bilateral México-Estados Unidos\*

Juan Carlos Amador Hernández \*\*

“Matrimonio por conveniencia”, “socios o adversarios”, “vecinos y socios”, “vecinos distantes”, “socios desiguales”, “asociación ineludible” (*Inevitable partnership*), “el águila bicéfala”, “el oso y el puercoespín”, “frontera que desaparece” (*Vanishing Border*), “frontera común y caminos diferentes” (*Common Border, Uncommon paths*), “visiones ambivalentes” (*Ambivalent Vistas*), “Mexamérica”... son imágenes que se han utilizado para definir o connotar la naturaleza de las relaciones entre México y Estados Unidos. La variedad es amplia, tal y como se esperaría al tratarse de países que comparten más de 3,000 kilómetros de frontera común.

(Marcela Terrazas y Gerardo Gurza, 2014)

ha sido modelo de desarrollo político y económico, extraño enemigo y aliado estratégico. Su sistema federal cimentó las bases del nuestro y sus postulados democráticos y liberales dejaron su impronta en el constitucionalismo mexicano; pero también fuimos despojados de la mitad del territorio nacional en una guerra injusta y abusiva (dicho esto por el propio comisionado estadounidense Trist en la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo).<sup>1</sup> Ya avanzado el siglo XX nos convertimos en socios comerciales en el contexto de la economía globalizada. Estos y otros eventos retratan una relación dinámica y compleja que resulta pertinente estudiar para afrontar los retos que tenemos por delante.

Por ello, el presente trabajo se inscribe en una reflexión de coyuntura que, sin embargo, no puede desentenderse de la complejidad de una relación de larga datación histórica, si lo que se pretende es construir la perspectiva para los siguientes años en la relación entre el Estado mexicano y el gobierno de Donald Trump.

Bajo este tenor, uno de los principales desafíos consiste en determinar qué se puede agregar después de todo lo que se ha escrito en torno a las difíciles relaciones que han caracterizado a nuestras naciones o sobre las perspectivas de nuestra bilateralidad, habida cuenta de la extraordinaria diversidad de estudios y análisis que, prácticamente, han cubierto la mayoría de los frentes de interés de la re-

---

\* Todas las fuentes digitales que se citan en este trabajo fueron consultadas por última vez el 7 de junio de 2017.

\*\* Director General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez.

1 “La carta del comisionado estadounidense Trist en la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo: “La guerra, injusta, abuso de poder de nuestra parte”, *Proceso.com*, 31 de octubre de 1998, <http://www.proceso.com.mx/179372>

lación, por ejemplo, desde la historia general; la historia económica y comercial (especialmente del TLCAN); la de las políticas migratorias y, más recientemente, la del combate a las drogas, entre muchos estudios centrados en periodos específicos o de acuerdo a las diferencias entre gobiernos. El hecho es que abundan las fuentes;<sup>2</sup> algunas de las cuales —sobre todo recientemente— se han caracterizado por intentar trascender viejos tabúes y visiones regionales o nacionalistas que colocaban a México como una víctima y al vecino país como un ogro.

Desde luego, la caracterización de esa relación bilateral ha estado supeditada preponderantemente a dos tipos de ruta crítica o corte metodológico; el primero, identificado con el desarrollo histórico y las fases cronológicas que determinan el cambio de racionalidad en la política diplomática de nuestros diferentes gobiernos; y, el segundo, más bien centrado en el análisis causal de problemáticas o temas específicos de esa larga y compleja relación.

La premisa de la que se parte estriba en reconocer que luego de una larga fase de expansión, intervencionismo e injerencia de los gobiernos norteamericanos —notoriamente hasta 1914—, inició propiamente un largo proceso de continuidad diplomática en las relaciones bilaterales. Este último periodo, a su vez, se puede distinguir por tres fases subsecuentes: la primera, de 1917 a 1939, que se caracterizó por una antesala de relaciones diplomáticas erráticas o de flujo y contra flujo, en la que subyacen de forma paralela dos procesos históricos fundamentales que condicionaron esta relación; de un lado el ascenso y consolidación de los Estados Unidos como potencia hegemónica y, del otro, la institucionalización del Estado mexicano, vale decir, tanto de su fundamentación soberana interna como externa. La segunda fase, de 1939 a 1990, que se caracteriza por el paso de una institucionalización de baja intensidad a otra de mediana intensidad y de mayor dependencia económica en la década de los 80. Finalmente, la tercera, que comprende de 1993 a 2016 y en la que, propiamente hablando, se formaliza la bilateralidad en la relación, sentando las bases para una agenda común, merced a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en inglés *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*.

Desde luego, todo corte es arbitrario y toda búsqueda de racionalidad de la bilateralidad es limitada, porque nuestras relaciones fueron asimétricas desde el principio, pero también asincrónicas, toda vez que ni siquiera en el marco de la intervención

2 Entre algunos de los trabajos más destacados se pueden mencionar: *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010* (en dos volúmenes), de Marcela Terrazas, Gerardo Gurza, Paolo Riguzzi y Patricia de los Ríos; *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-2000*, de Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer; *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, compilado por Sergio Aguayo Quezada; *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, coordinado por Mercedes de Vega-de en 2011; *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, de Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro; la compilación: *Relaciones Internacionales*, de la colección *Los grandes problemas de México*, del Colegio de México y coordinado por Blanca Torres y Gustavo Vega; así como *Hacia una nueva relación México-Estados Unidos. Visiones Progresistas*, elaborado por la Fundación Friedrich Ebert en México. Desde luego existen muchos otros estudios de los que no podemos hacer menos y en los cuales el presente artículo ha encontrado un gran sustento.

de 1846 se dio una ruptura total de relaciones; antes bien, siempre existieron negociaciones y acuerdos parciales e intermitentes que de forma diferenciada realizaban los dos gobiernos, no siempre de cara a la opinión pública y tampoco con la misma intensidad, interés y urgencia en el tratamiento de los diferentes temas y problemas.

No se busca hacer un mero recuento histórico ni agregar nada en el sentido historiográfico, sino acercarnos a la racionalidad de los procesos constitutivos de la relación bilateral, tomando en cuenta que si, como decía don Daniel Cosío Villegas, nuestros presidentes desarrollaron un estilo personal de gobernar, no es extraño suponer que también en la política internacional cada uno le imprimió su sello, lo que dificultaría aún más analizar todas las administraciones de los gobiernos mexicanos. Será pues, sobre la base de aquellos dos grandes procesos que trataremos de identificar esas racionalidades, con el objeto de mirar en prospectiva los retos de la política diplomática.

## Algunos principios de política exterior

La literatura que va de Francisco Victoria, Hugo Grocio y Samuel Pufendorf a Immanuel Kant, sin duda ayudó a cimentar las bases del derecho internacional y, con ello, las de las relaciones modernas entre las diferentes naciones y los fundamentos de la diplomacia actual; que no son otra cosa, cabe puntualizar, que el reconocimiento de la soberanía de los Estados bajo la égida del derecho internacional común a la libertad de las naciones libres.

En ese tenor, prácticamente es imposible instituir relaciones diplomáticas en un mundo ayuno de derecho público internacional, toda vez que la igualdad, el respeto entre naciones, el orden y la paz, dependen intrínsecamente de un gran pacto entre naciones y Estados independientes, por el solo hecho de ser soberanos, pero que no pueden serlo a plenitud, si antes no son reconocidos como Estados con iguales derechos, de acuerdo con el ámbito de validez de un orden internacional, como dejó ver acertadamente Kelsen.<sup>3</sup> De lo que sigue la viabilidad del orden internacional queda en entredicho cuando el imperio de uno busca extenderse sobre las fronteras de otro. De allí que, a pesar de las grandes conflagraciones mundiales del siglo XX, en la medida en la que los imperialismos se desvanecen se reafirma la preponderancia del derecho internacional y, en consecuencia, la del equilibrio mundial afianzada en su actor protagónico, los estados soberanos.<sup>4</sup>

3 Véase especialmente, H. Kelsen, "La limitación del ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional por el orden jurídico internacional", en *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, pp. 247-252. Véase especialmente, H. Kelsen, "La limitación del ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional por el orden jurídico internacional", en *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, pp. 247-252.

4 Más allá de las diferencias entre política internacional, relaciones exteriores, diplomacia, agenda internacional, multi y unilateralismo, aquí coincidimos con Luciano Tomassini, para quien la política exterior, en general, "... representa la forma en que un

Justamente, la máxima kantiana de la Paz perpetua descansa en la posibilidad de un orden internacional en “mantener y asegurar la libertad de un Estado en sí mismo” y también la de los otros Estados, bajo el supuesto de una federación de paz (*foedus facificus*), en la que ningún Estado haya de someterse a leyes políticas y a una coacción legal en detrimento de su libertad.<sup>5</sup>

Esa máxima kantiana es, a no dudar, la premisa sobre la que se han fundado Jürgen Habermas y Luigi Ferrajoli para plantear la posibilidad de una esfera pública mundial y un orden cosmopolita,<sup>6</sup> sobre todo en el marco del fenómeno de la globalización y las contradicciones de los Estados para enfrentar los problemas del terrorismo, el narcotráfico, los movimientos separatistas, etcétera.

## Las relaciones externas entre México y Estados Unidos: la construcción de la bilateralidad

Ahora bien, la historia de la diplomacia y las relaciones internacionales en México nace en medio de dos flancos predominantes; el primero, en relación a la necesidad de consolidar su independencia respecto de España y ser reconocido por el resto de los países; y, el segundo, de la relación con el vecino país del Norte con el que compartía un pasado colonial, aunque sin los mismos fundamentos axiológicos y etnográficos y bajo modelos de desarrollo incluso antagónicos; el primero de libre empresa y de movilidad del capital y el segundo, de economía primaria, esencialmente agraria, restrictiva y orientada a los insumos.

Nuestra vecindad con los Estados Unidos, como ha dicho Roberta Lajous, fue para México un modelo de prosperidad y organización política.<sup>7</sup> Desde nuestros primeros procesos constituyentes en 1922 y 1823 al de 1856, independientemente a la intervención norteamericana, los legisladores mexicanos apuntaron a la historia constitucional de aquella nación. Y no es para menos, en Norteamérica se

---

país se conduce frente a su contexto externo. [y] Su formulación depende estrechamente de la visión que cada país tenga de dicho contexto”. En este interesante análisis teórico que vale la pena revisar, el autor se decanta por una concepción más bien realista de la política y las relaciones internacionales, según la cual —siguiendo la definición de Morgenthau— es la lucha por el poder lo que define las relaciones en el orbe, más que la lógica de un sistema racional y regulado, de acuerdo con los argumentos de Grocio y de Kant. Cfr. Luciano Tomassini, “El marco de análisis de la política exterior”, 1990, en <http://www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/autor.asp>. Véase también, William A. Hazleton, “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en *Análisis y formulación de la política exterior*, PNUD-CEPAL, Santiago de Chile, 1988, pp. 7-9.

- 5 Para resolver el dilema de poder renunciar a hacer la guerra, por parte de un Estado, pero sin supeditarse a una autoridad suprema, Kant dirá que: “La razón, efectivamente, une por necesidad ineludible la idea de la federación con el concepto del derecho de gentes; sin esta unión carecería el concepto del derecho de gentes de todo contenido pensable” (I. Kant, *Lo bello y lo sublime y la Paz perpetua*, ESPASA-CALPE, S. A., México, Madrid, 1964, pp.111-112). Más adelante agregará Kant que dicho derecho presupone la separación de numerosos Estados vecinos independientes unos de otros.
- 6 Luigi Ferrajoli, “Por una esfera pública del mundo”, en *Revista Configuraciones*, No. 4, 2004.
- 7 Roberta Lajous, *Las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, El Colegio de México, México, 2012, p. 17.

fundaron los principios de la democracia moderna, el primer Estado federal, así como el moderno sistema presidencial. De la magnánima obra *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay<sup>8</sup> a la *Democracia en América* de Alexis de Tocqueville,<sup>9</sup> nuestro sistema constitucional se nutrió positivamente del norteamericano, sin emularlo ciegamente, tal como advirtió don Jesús Reyes Heróles.<sup>10</sup>

Empero, es un hecho que sucesivos gobiernos estadounidenses, después de firmada la Paz de París, de 1763,<sup>11</sup> comenzaron la elaboración de un plan estratégico de expansión continental expresado en el Destino Manifiesto (*Manifest Destiny*) y en la Doctrina Monroe, en diferentes tiempos y cuyo éxito dependía de la ocupación y anexión de alrededor de la mitad del territorio que antes comprendía el dominio español y que formó parte del México independiente en 1821.

Es claro que no podemos disociar la peculiaridad de nuestras relaciones bilaterales con los Estados Unidos en función de su política expansionista, interventora y, posteriormente, de hegemonía internacional hasta nuestros días. Por eso es que resulta evidente que el lapso que va de la invasión de 1847 a la ocupación del Puerto de Veracruz en 1914 (para algunos hasta la expedición punitiva contra el General Villa, en 1916), enmarca una primera fase de “relación”, en la que, con excepciones como el apoyo del presidente Franklin al gobierno de Juárez y la fuerte inversión de empresarios norteamericanos en la construcción de vías férreas durante el llamado porfiriato, seguía latente en el ambiente sociopolítico la posibilidad de una invasión territorial contundente, lo que propició la exaltación de los temores y rencores de una población mexicana anti injerencista y cada vez más nacionalista.

En efecto, nos recuerda Renata Keller, mientras Estados Unidos desarrollaba su economía usando la mano de obra y prácticas mexicanas, los inversionistas norteamericanos aportaron el dinero que México requería para desarrollar sus propias fincas, ferrocarriles y minas.<sup>12</sup> Las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos mejoraron de manera importante en esa época, gracias en parte al apoyo que Abraham Lincoln proporcionó a Benito Juárez en su batalla contra la ocupación francesa. Mientras la guerra civil de los Estados Unidos se intensificaba, Lincoln sólo pudo proporcionar a Juárez el reconocimiento diplomático y el apoyo moral y legal, pero en 1865 Ulysses S. Grant envió cuarenta y dos mil soldados estadounidenses a la frontera sur de Texas para presionar a las fuerzas francesas

---

8 A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, FCE, México, 2006.

9 Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, FCE, México, 1996.

10 Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. Tomo III La integración de las ideas*, FCE, México, 1994, pp. 338-339.

11 Samuel E. Morrison, Henry S. Commager y William E. Leuchtenburg, *Breve historia de los Estados Unidos*, FCE, México, 2003, pp. 78 y 122.

12 Renata Keller, “U.S.-Mexican Relations from Independence to the Present”, *American History Oxford Research Encyclopedias*, en <http://americanhistory.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199329175.001.0001/acrefore-9780199329175-e-269>

acampadas en Matamoros.<sup>13</sup> Keller insistirá, incluso, en que Porfirio Díaz, recibió apoyo de empresarios norteamericanos texanos para tomar el poder, después de prometerles que construiría ferrocarriles conectando México.

Para entonces, la minería, que constituía la fuente más importante de riqueza de nuestro país, fue dominada por inversionistas estadounidenses, de forma que, a comienzos del siglo XX, las compañías americanas controlaban casi el 75 por ciento de las compañías mineras activas en México y cerca del 70 por ciento de la industria metalúrgica del país. Mientras tanto, el empresario Thomas Braniff, construyó la línea de ferrocarril Ciudad de México-Veracruz, obteniendo la participación mayoritaria en tres ferrocarriles.

La demanda de la industria norteamericana de bienes minerales y agrícolas mexicanos, incluyendo metales preciosos, petróleo, henequén, café, caucho y madera, impulsó la economía de exportación de México. Especialmente en la parte Norte de México, donde la influencia estadounidense fue más fuerte, el comercio y la inversión internacionales fomentaron la comercialización, la producción de mercado y la proletarización parcial de la mano de obra local.

Aunque a decir de Lajous entre 1821 y 1871 no existió política exterior en México, Marcela Terrazas y Basante y Gerardo Gurza Lavalle, dirán que el número de acuerdos (entre convenios y tratados) que ambos gobiernos suscribieron de 1821 a 1867 fueron nueve, en tanto que de 1868 a 1913 fueron 17; así, hasta alcanzar los 56 hacia 1950 y los 107 en 2000,<sup>14</sup> lo que evidencia que nunca dejó de existir comunicación, aunque no siempre hubo receptividad y menos bilateralidad como se vio después de 1993. Y es claro que no podría ser de otro modo entre dos naciones que comparten más de 3,200 kilómetros de frontera y cuya vitalidad y desarrollo han participado de la misma necesidad de servirse de las ventajas del otro.<sup>15</sup>

No es de extrañar, por otro lado, que mientras Estados Unidos cerrara su ciclo de expansión territorial en el continente, con la anexión de Texas, el derecho de paso por el Istmo de Tehuantepec, la anexión de Filipinas, Puerto Rico y las Islas Vírgenes, se abriera paso un poderoso ideario nacionalista y anti interventor que definiría de manera única las relaciones diplomáticas del Estado mexicano en los siguientes 100 años. Se trata de la tesis del Derecho a la Autodeterminación de los

---

13 Más tarde siendo presidente de los Estados Unidos, Ulysses S. Grant declaró "Me despertó una enconada oposición a la medida, y hasta la fecha, considero la guerra de Estados Unidos contra México como una de las más injustas que jamás haya librado una nación fuerte contra una más débil".

14 Marcela Terrazas, Gerardo Gurza y Paolo Riguzzi (coordinadores), *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010*, IIH-UNAM, 2014.P. 35.

15 Sabemos que actualmente un millón de personas y 437,000 vehículos transitan diariamente por sus 58 cruces fronterizos.

Pueblos postulada por Juárez<sup>16</sup> y que encontrara en Carranza<sup>17</sup> y más de 10 años después en Estrada su *corpus* doctrinario en la diplomacia mexicana.<sup>18</sup>

Lo paradójico es que aquella política de intervención que a partir de 1917 entra en una fase distinta, ayudó a forjar los cimientos del llamado nuevo Estado mexicano, iniciando un proceso de unificación del poder que requirió de la continuidad de la política económica y de las inversiones logradas durante el gobierno del general Díaz. Después de todo, hacia 1910 los norteamericanos controlaban el 10% de la inversión externa total y su mercado absorbía el 75% de nuestras exportaciones, frente a un 56% de las importaciones,<sup>19</sup> por lo que de haber cambiado de paradigma económico se habría detonado una mayor inestabilidad.

De 1917 a 1939, tuvo lugar lo que definimos como la antesala que precedió al largo proceso de institucionalización subsecuente y en la que se ensayaron relaciones diplomáticas asimétricas e intermitentes con fuertes presiones norteamericanas (flujo) y, casi en la misma intensidad, de réplicas por parte de los gobiernos mexicanos (contra reflujo). Es un periodo marcado sin duda por la convergencia de tres fenómenos: 1- el reconocimiento de la soberanía del Estado posrevolucionario; 2- la validación en los hechos, del artículo 27 constitucional que reclamaba para la Nación la titularidad de los recursos naturales (incluido el subsuelo: energéticos y minerales); y 3- la estrategia norteamericana de erigirse en la nueva potencia hegemónica, desplegando en el Continente americano la política “conciliadora”

---

16 Vale la pena leer el hermoso texto de don Leopoldo Zea sobre este principio, “Juárez y el Derecho de Autodeterminación de los Pueblos”, en Revista Universidad de México ([http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/ojs\\_rum/index.php/rum/article/view/9732/10970](http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/ojs_rum/index.php/rum/article/view/9732/10970)); y de Vicente Lombardo Toledano, “Los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos ligados a la figura y a la obra de Benito Juárez Benito Juárez”, en <https://www.reneavilesfabila.com.mx/universodeelbuho/51/encarte51.pdf>

17 En su polémica contra la Doctrina Moroe, Carranza declaró que: “Esta [la diplomacia] no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los Gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos.” En “Relaciones Internacionales en la Revolución 1913-1919. 214. Puntos de vista sobre Política Internacional, basados en la “Doctrina Carranza”. 500 años de México en documentos, en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1918\\_207/Relaciones\\_Internacionales\\_en\\_la\\_Revoluci\\_n\\_1913-1919\\_214\\_Puntos\\_de\\_vista\\_sobre\\_Pol\\_tica\\_Internacional\\_basados\\_en\\_la\\_Doctrina\\_Carranza.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1918_207/Relaciones_Internacionales_en_la_Revoluci_n_1913-1919_214_Puntos_de_vista_sobre_Pol_tica_Internacional_basados_en_la_Doctrina_Carranza.shtml)

18 Se conoce como Doctrina Estrada, al pronunciamiento del canciller Genaro Estrada (1930), respecto a que “... en casos en los que se produce dentro de un Estado un cambio de gobierno a través de una ruptura del orden constitucional o por un golpe de Estado, el gobierno mexicano no emite un acto de reconocimiento, sino que se concreta a mantener o romper, en su caso las relaciones diplomáticas (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. Porrúa, Tomo III, Letras: D-E, México, 2002, p. 609). Véase también, Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, “Lineamientos constitucionales de la política exterior en México”, Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior, Cámara de Diputados, 2005. En <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf>

19 Lorenzo Meyer, “México-Estados Unidos: lo especial de una relación”, 2012, p. 18; en la página en línea del autor, <http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/archivo.php?id=2>

del Buen Vecino. Ello, bajo la administración de Roosevelt, justo en el contexto de ascenso del nacional socialismo alemán, en 1933.<sup>20</sup>

Hay que recordar que el gobierno norteamericano condicionó en 1923 su “reconocimiento” al Estado mexicano hasta que se garantizará la no retroactividad del artículo 27 en contra de los intereses de los inversionistas extranjeros,<sup>21</sup> lo que el gobierno del general Lázaro Cárdenas ejecutó en 1937 y 1938 con las expropiaciones ferroviaria y petrolera.<sup>22</sup>

En palabras de Jorge A. Schiavon, a partir de la década de 1930 la posibilidad de una intervención militar, por parte de Estados Unidos, quedó “prácticamente descartada y la integridad territorial mexicana dejó de estar amenazada”, por lo que el reto para México era ampliar su autonomía y gobernar sin intervenciones.<sup>23</sup> Para este autor, la política del buen vecino fue una respuesta moderada a la expropiación de la industria petrolera del general Cárdenas, dejando ver que el gobierno norteamericano prefirió el camino de la negociación y la cooperación que tras el inicio de la Segunda Guerra Mundial culminan en una serie de acuerdos formales de colaboración.

Más aún, como diría Chabat, Cárdenas comprendió que, por fin, nuestra relación fronteriza devendría un poderoso instrumento de negociación (desde luego ya se tenía la experiencia del acercamiento de Alemania con Carranza en los albores de la Primera Guerra).<sup>24</sup> De hecho, los requerimientos energéticos del país vecino así como su creciente necesidad de contar con mano de obra para sostener el ritmo acelerado de su industria bélica, incrementaron su interés por mantener estables las relaciones con México, a diferencia de lo que fue su política estratégica de hegemonía en contra de la propagación del fascismo, primero y, después, del comunismo en el continente.

Desde ahora se puede decir que aquel *corpus* doctrinario de autodeterminación y soberanía del Estado mexicano forjó el carácter y la identidad de nuestra política

---

20 No olvidemos que a pesar de lo que llamamos el cierre del ciclo de expansión continental, Estados Unidos desplegó una aguda estrategia intervencionista sobre todo en la Cuenca del Caribe. Por ello, en las “Resoluciones sobre la América Latina”, del Congreso de Bruselas de 1927, se elaboró un balance imperialista de la región y pretendiendo avanzar en “... una serie de medidas para contrarrestar la presencia del imperialismo norteamericano, además defender a la URSS, construir un frente de fuerzas antiimperialistas, pugnar por la unión política y económica de América Latina, defender la nacionalización del suelo y subsuelo, la liberación de las colonias de Puerto Rico y Filipinas, la salida de las tropas norteamericanas en Nicaragua y Haití, la independencia de Panamá y la libre circulación por el Canal así como la supresión de las dictaduras en América Latina” (Alejandra G. Galicia, “La Revolución y el guerrillero. El papel de México en el conflicto entre Nicaragua y Estados Unidos: la emergencia de Augusto C. Sandino”, *Tesis que para obtener el grado de Maestra en Estudios Latinoamericanos*, FFyL UNAM, 2016).

21 Jorge Chabat, “Las relaciones México-Estados Unidos: historia de una convergencia anunciada”, en Soledad Loaeza (coordinadora), *Gran historia de México ilustrada*, CONACULTA-INAH, México, p. 382.

22 Renata Keller, *op. cit.*, p. 8.

23 Jorge A. Schiavon, “La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y pos-Guerra Fría”, CIDE, NÚMERO 137, México, 2006. Por su parte, Chabat nos recuerda que durante la guerra cristera de 1926-1929, el gobierno norteamericano apoyó con armas y equipo aéreo (Chabat, *op. cit.*, p. 383)

24 J. Chabat, *op. cit.*, p. 384.

exterior, que, como nunca antes, mostró mayor independencia y autonomía política, además de una vinculación estratégica en temas y cuestiones de las que ambas naciones pudieron extraer provecho, normalmente de modo asimétrico, así fuera coyunturalmente. Quizá esta es la razón por la que Alan Knight escribió que:

México está lejos de ser una víctima inerte y como en las últimas décadas la relación ha crecido y se ha vuelto más intensa, los múltiples lazos políticos, económicos, sociales y culturales que unen a los dos países han hecho bastante anacrónica la noción de un actor único, monolítico, dándole órdenes a otro.<sup>25</sup>

En realidad, México supo jugar un papel de aliado útil o conveniente, en función de la coyuntura y de sus propios intereses, durante la conflagración mundial en contra de Alemania, Japón e Italia,<sup>26</sup> pero, como han señalado diferentes especialistas, también lo fue en aquellos años en que México se volcó hacia el apoyo estratégico de Guatemala, Salvador, Nicaragua, Cuba y Chile, haciendo valer, de forma polivalente, su prestigiada política internacional de respeto a la autodeterminación de los pueblos, pero, al mismo tiempo, calculando delicadamente tanto la intensidad y proporcionalidad de los apoyos a las naciones latinoamericanas como la distancia que tomaba respecto de su vecino del Norte.

Efectivamente, al iniciar la Segunda Guerra, se inaugura la fase de institucionalización de las relaciones México-Estados Unidos, en razón de que los gobiernos estadounidenses —bajo la inercia de la política del buen vecino— apostaron a una mejor y conveniente vecindad con México, de la que resultaron acuerdos de beneficio recíproco, a saber, el acuerdo de 1942 por el que México se comprometió a proveer los materiales de insumo para la guerra (zinc, cadmio y molibdeno) a cambio de créditos y de la aceptación del Programa Bracero. En el tema de seguridad, la cooperación militar de México quedó circunscrita a la protección de la Costa del Pacífico Sur, a cargo del general Cárdenas, la instalación de estaciones de radar y la formación del mítico escuadrón 201.<sup>27</sup> Desde luego, el Gobierno norteamericano retiró el apoyo a sus empresarios inconformes a cambio de las indemnizaciones por las expropiaciones de tierras, de petróleo, acordando la deuda externa y la distribución del uso de aguas de los ríos de Colorado, Bravo y Tijuana.<sup>28</sup> Como es natural, al finalizar la Guerra la colaboración de ambos gobiernos en diferentes temas abrió paso a una “la relación especial”, y lo fue porque los diplomáticos en los dos lados de la frontera asumieron cierta bilateralidad, al menos en ciernes.

---

25 Alan Knight, “Presentación”, en Marcela Terrazas, Gerardo Gurza, Paolo Riguzzi, en Marcela Terrazas, Gerardo Gurza, Paolo Riguzzi (coordinadores), *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010*, IIH-UNAM, 2016, p. 15.

26 Jorge I. Domínguez and Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico. Between Partnership and conflict*, Routledge, London, 2001, p. 3.

27 J. A. Schiavon, *op. cit.*, p. 8.28

28 L. Meyer, *op. cit.*, p. 21.

Ya en ese contexto, el intercambio comercial con aquel país alcanzó el 90 por ciento. Empero, como apunta Meyer, el compromiso de México tenía límites y éste no aceptó concretar el tratado bilateral en el que México aceptaba ayuda militar. Ese fue uno de los primeros actos que anunciaron el reposicionamiento de nuestro país en el marco del latinoamericanismo, que si bien nunca fue anti imperialista, sí contribuyó a impulsar la imagen internacional de nuestro país en el continente y en el mundo, con una activa y destacada participación en favor de la paz en el Continente, además de que le permitió, paradójicamente, ejercer una función de mediación y conciliación entre los intereses estadounidenses y los latinoamericanos, razón por la cual Estados Unidos no vio un riesgo en esta actitud de su vecino al Sur del Río Bravo.

A pesar de las intervenciones de la primera potencia en Guatemala en 1954, en Cuba entre 1962 y 1964, en el golpe de Estado en Chile en 1973 y en Nicaragua, a partir de 1979, nuestros gobiernos no enfrentaron ninguna crisis de proporciones mayores que amenazara nuestra soberanía y los acuerdos y negociaciones que, como señalamos anteriormente, se fueron incrementando. No es descabellada la tesis de Schiavon según la cual, a lo largo de la relación de las dos naciones, "la dualidad" en términos de cooperación existió en privado, aunque fuese de oposición en público.<sup>29</sup>

Insistiendo en que el presente artículo busca esencialmente identificar las racionalidades y los procesos y subprocesos constitutivos, vale apuntar que la caída de los precios del petróleo de principios de los 80, el fin del proyecto nacionalista del desarrollo estabilizador y la devaluación del peso obligaron al gobierno mexicano a contraer diferentes préstamos que inevitablemente mermaron su autonomía e independencia en la política exterior, de suerte que este segundo momento en la fase del proceso de institucionalización que iniciara en 1939 incrementó la intensidad de la institucionalización de nuestras relaciones, pero en un punto en el que tuvo que aceptar condiciones crediticias que aumentaron las desventajas de nuestra economía frente a la norteamericana que, prácticamente se adueñó de nuestra deuda externa, que ascendía a 85 millones de dólares.<sup>30</sup>

Pero, a principios de la década de los 80 estalló otro problema para las dos naciones. El alarmante problema del narcotráfico y del lavado de dinero internacional, se agravó por el asesinato del agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), Enrique Camarena, en 1985, y aunque el gobierno mexicano mostró disposición para castigar a los responsables, en 1990 la DEA secuestró al médico Humberto Álvarez Machaín, presuntamente implicado en el asesinato del agente. Esto motivó una enérgica protesta del gobierno de Carlos Salinas, porque en 1992 la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos determinó que el gobierno estaba facultado para secuestrar en otros países a ciudadanos extranjeros que hubiesen

29 J. A. Schiavon, *op. cit.*, p. 10.

30 L. Meyer, *op. cit.*, pp. 27-29.

cometido delitos. Esta fue la única ocasión en que los dos gobiernos estuvieron cerca de romper relaciones entre las cancillerías, pero lo cierto es que al final las partes enmendaron la situación bajo esquemas de cooperación.<sup>31</sup>

Dicha situación terminó afianzando el esquema de colaboración y la revalidación del tratado de extradición firmado por los dos países en 1978, pues de 1988 a 1993 México realizó 137 solicitudes de extradición a los Estados Unidos, por 29 solicitadas por éste. Pero se trata de un buen ejemplo de comunión en torno a la política contra el crimen, porque de 2000 a 2015 México extraditó a Estados Unidos a 936 personas, varias de las cuales son consideradas criminales de alta peligrosidad.<sup>32</sup>

Existe una larga lista de acuerdos y tratados que dan cuenta de que en realidad no existe solución de continuidad en la relación México Estados Unidos. Por ejemplo, y tomando en cuenta los más importantes:

1. El tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848
2. El Tratado de límites de 1853
3. Tratado de distribución de aguas de ríos fronterizos en 1944
4. El Tratado del Chamizal de 1963
5. El Tratado de Extradición de 1978 entre México y Estados Unidos con el fin de cooperar más estrechamente
6. El Convenio de la Paz de 1983, en materia de medio ambiente
7. Acuerdo sobre Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, de 1989
8. Negociación y ratificación del TLCAN de 1993-1994
9. Tratado sobre la Delimitación de la Plataforma Continental del Golfo de México más allá de 200 millas náuticas del año 2000
10. El Programa Frontera 2012.

## La relación bilateral México- Estados Unidos

Precisamente, la firma del TLCAN marca el comienzo de la última fase determinante en las relaciones diplomáticas de nuestro país. Se trata de un periodo que, pensamos, aún se encuentra abierto o en proceso y se caracteriza por la bilateralidad

31 Cfr. Ana Josefina Álvarez y Patrick Staelens, "La extradición en las relaciones México- Estados Unidos", en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/23/26-06>

32 Cfr. "Se ha extraditado a casi mil personas de México para EU", en *Excélsior*, 9 de junio de 2016.

formal, para la que sí existe una agenda, desproporcional y en muchos sentidos asimétrica pero supeditada a una regulación internacional a la que México, Estados Unidos y Canadá se hallan sujetos, no sólo de manera tripartita.

Como se dijo antes, el proceso de institucionalización iniciado en 1939 paulatinamente permitió observar una mayor colaboración y acercamiento entre las dos naciones y que, pese a los lapsos en los que México pareció protagonizar una política conciliatoria y de anti intervencionismo en la agenda de Estados Unidos en Latinoamérica, graves acontecimientos internacionales motivaron a principios de los 80 la transformación del proyecto económico nacional, obligando al Estado mexicano a tomar cada vez más distancia del modelo del Estado regulador y a encaminarse hacia una economía de libre mercado, más en sintonía con los cambios que Estados Unidos buscaba para el Continente.

Sin duda fue un periodo en el que la intensidad de las relaciones incrementó, no tanto porque la colaboración y los convenios hayan aumentado exponencialmente, sino porque la dimensión de la crisis que sacudió la economía nacional motivó que el Estado mexicano contrajera sucesivos préstamos que fueron concedidos, a condición —entre otras cosas— de una mayor apertura del mercado mexicano,<sup>33</sup> a través de reformas fiscales y de privatizaciones de paraestatales que generaban gastos onerosos a las finanzas públicas; pero también porque se comenzó a exigir un mayor compromiso democrático, especialmente a tenor del conflicto electoral de 1988.

Fue en ese marco en el que en 1989 el presidente Salinas modificara el reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras, con el objeto de permitir capital extranjero hasta el 100 por ciento en la mayor parte de las áreas de inversión.<sup>34</sup>

Estrictamente hablando, el inédito proceso de formalización de la relación bilateral fue resultado de la firma del TLCAN, pero, no sobra decirlo, especialmente del mutuo empeño que en su consecución pusieron tanto el gobierno saliente de Bush como el de Bill Clinton quien, contrario a la estrategia de Donald Trump, lo promovió como uno de los ejes de su campaña electoral.<sup>35</sup>

Es evidente que el aprovechamiento de las llamadas ventajas estratégicas que se buscaba explotar en el Tratado no generaron los mismos resultados y otros han sido simplemente cuestionables, pero el haber reducido los obstáculos al comer-

---

33 La deuda nacional de México se triplicó cuando el gobierno asumió cerca de 100 mil millones de dólares en préstamos extranjeros sobre la base de los ingresos proyectados de las reservas de petróleo descubiertas. En 1981, cuando el colapso de los precios precipitó el final del auge petrolero de 1977, inaugurando la “década perdida” de México. Los líderes de México sacaron aún más préstamos, pero ello generó que aumentaran los tipos de interés. A fines de 1982, México firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para reprogramar los pagos de la deuda a cambio de medidas de austeridad y reformas económicas neoliberales. Así, México se volvió más abierto al comercio exterior y a la inversión. Cfr., Keller, *op. cit.*

34 J. Chabat, *op. cit.*, p. 397.

35 R. Keller, *op. cit.*, p. 11.

cio y a la inversión ha generado que México y Canadá sean dos de los socios más importantes del mercado más poderoso de la economía global, Estados Unidos.

Keller apunta que el TLCAN ha transformado la industria automotriz estadounidense, además de incrementar sus exportaciones en distintos productos manufacturados como computadoras y telas. Pero, sin duda, el Tratado ha tenido un impacto fundamental en México, al aumentar exponencialmente sus exportaciones; mientras que, por otro lado, las inversiones de Estados Unidos en las industrias mexicanas han ayudado a los productos manufacturados a disputarle al petróleo su lugar como principal fuente de ingresos de exportación; todo lo cual ha beneficiado al consumo en los tres países.

Además del tema de los embargos a la exportación, por ejemplo, del atún, otro de los temas pendientes más polémicos ha sido el de la política migratoria, debido a que después de 1964 prácticamente desaparecieron los programas de braseros y de contratación legal de mano de obra migrante.

Ello, no obstante, hoy en día hasta la izquierda —otrora detractora del TLCAN— coincide en que el TLCAN ha sido uno de los motores de nuestra economía y que si bien es necesaria su revisión, es importante incluir los temas pendientes y dar continuidad a los aspectos positivos de tratado.

Por otra parte, es un hecho que el atentado en 2001 a las Torres Gemelas, no favoreció el trabajo de una política bilateral en materia migratoria por los riesgos que implica la falta de control de los flujos migratorios por nuestras fronteras. Una vez más, factores internacionales incidieron negativamente para impulsar un acuerdo de esta naturaleza.

No obstante, quizá el rubro en el que más se ha fomentado bilateralmente la cooperación entre Estados Unidos y México, ha sido en el tema del narcotráfico que, igual que la lucha preventiva contra el terrorismo, podríamos situar mejor en el contexto de significado de la política de seguridad nacional (global) de Estados Unidos.

Así, desde la creación de la Comisión Bilateral de 1981 al surgimiento de la Comisión Mixta Permanente México-Estados Unidos de Cooperación Contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, reglamentada en el artículo 2 del Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, de 1989 (antecedentes de la Iniciativa Mérida puesta en marcha en 2008), se puede deducir que ha sido evidente el acercamiento de ambos gobiernos en el trabajo conjunto y casi permanente en el combate al crimen organizado.

Digamos pues que, desde mediados de la década de los 70 y hasta el correr de nuestros días, dos de los temas predominantes en la agenda han sido los grandes flujos de migración ilegales (nacionales y extranjeros) y el aumento del tráfico y consumo de drogas en los dos países.

Por supuesto que el problema del narcotráfico se detona en Colombia y ello ocasionó que el Congreso norteamericano decidiera financiar con diferentes recursos (táctico-militares, económicos, inteligencia, protocolos) a los países en los que se produce o por donde trasladan las sustancias. Con todo, hay que decir que en este tipo de colaboración y de ayuda económica, los costos —sobre todo— sociales han sido absorbidos por los países que, como el nuestro, reciben los recursos. Además, se corre el riesgo de que este tipo de acuerdos y apoyos se desvirtúen, deviniendo en mecanismos de injerencia en el territorio nacional, razón por la cual seguirá siendo importante que nuestros gobiernos consoliden mejores instrumentos y estrategias para resguardar la soberanía de nuestro territorio y su población.

Ahora bien, precisamente en la perspectiva proteccionista y de seguridad nacional, el arribo de Donald Trump a la presidencia, ha desatado una serie de especulaciones en torno al futuro de nuestras relaciones diplomáticas con Estados Unidos, como consecuencia de sus amenazas de cancelar el TLCAN, expulsar mexicanos y construir un muro fronterizo.<sup>36</sup>

A pesar de las etapas de tensión y conflicto registradas a lo largo de la historia, existe consenso en que desde hace muchos años las dos naciones han construido una sólida relación, incluso cultural. De acuerdo con Restrepo, Werz y Martínez:

Durante 30 años, México ha abierto su economía, su cultura y su política. El Tratado de Libre comercio de América del Norte (TLCAN) marcó por primera vez la apertura significativa de casi la totalidad de la economía mexicana a la competencia internacional. También fue el principio de una apertura más fundamental que se ha acelerado en los últimos años y en la que México ha formalizado otros trece tratados comerciales, además de que, en enero de 2009, redujo unilateralmente a cero los aranceles sobre una amplia gama de productos y servicios importados. Como resultado, México, junto con Canadá y Estados Unidos, participa inextricablemente en algunas de las cadenas de suministros y las plataformas de diseño y producción industrial más integradas del mundo.<sup>37</sup>

Al final, buena parte de los especialistas coinciden en que varios puntos de nuestra histórica relación que serán determinantes en la perspectiva de la renegociación del TLCAN son:

1. Que México no ha sido la víctima permanente de esa relación, sino que a pesar de la disparidad de fuerzas logró mantener cierta autonomía política a lo largo del tiempo;

---

36 Sobre esta y otro tipo de declaraciones desafortunadas del presidente Trump, vale la pena revisar el artículo de Olga Pellicer, "La diplomacia mexicana en la encrucijada", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17 Número 2, 2017.

37 Dan Restrepo, Michael Werz y Joel Martínez, "Preservar la relación entre Estados Unidos y México", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17 Número 2, 2017, p. 20.

2. Que, pese a la dialéctica de encuentros y desencuentros, ha habido continuidad en las relaciones, aunque el tratamiento de los diferentes temas sea asincrónico, es decir, que las coyunturas y las estrategias de política internacional de Estados Unidos han determinado el ritmo y evolución de los diferentes temas, razón por la cual en algunos hay más avance que en otros;
3. Que nuestro futuro económico depende del Tratado, en razón de la profunda dependencia de nuestra economía respecto de la norteamericana, por lo que es mejor continuar en la negociación de un Tratado más justo; Por último, que Trump no logrará echar abajo el Tratado cuando sienta la presión de los sectores productivos regionales sobre los que la economía de su país tiene estrechos nexos con las mercancías mexicanas; ante las potenciales pérdidas por concepto de exportaciones a nuestro país; y porque resultará muy difícil sostener los precios en una economía proteccionista.

Por lo demás, México ha tenido y seguirá teniendo como herramientas para defender su soberanía e intereses los principios de política exterior consagrados en el artículo 89 constitucional: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

## Conclusiones

Hace algún tiempo un experimentado diplomático y político mexicano afirmaba que la diplomacia internacional se regía bajo la máxima de “ser fuerte en la forma y blando en el fondo”, principio que bien podría aplicarse a quien hoy despacha en la oficina oval.

La historia de las relaciones exteriores entre las dos naciones deja entrever que no existió necesariamente sumisión de nuestros gobiernos ni avasallamiento omnipotente por parte de Estados Unidos. Esto fue todavía más patente cuando nuestro país logró garantizar una frontera segura.

Pero dicha seguridad no sólo debe ser vista en su sentido de territorialidad, sino en el marco del cumplimiento de las exigencias que se les formularon a nuestros gobiernos en la década de los 80, a saber, libre mercado; apertura del sector energético y en telecomunicaciones; y procesos democráticos. Estos son tres pilares del liberalismo global que pondrían en cuestionamiento las pretensiones de Trump para anular el Tratado o para minar nuestras relaciones, pues no hay duda de que México está mejor preparado para enfrentar contingencias y para cubrir las expectativas del mercado internacional. Por otro lado, la bastedad de temas que hoy comprende

nuestra relación excede el tipo de acuerdos existentes antes de la década de los 80, abarcando temas y áreas como: el uso de las aguas, el medio ambiente en la región fronteriza, el comercio, las finanzas y los sistemas tributarios, la migración y la extradición, las comunicaciones (aéreas, terrestres, radiofónicas, televisivas, telefónicas, satelitales), el intercambio de información científica y policiaca, la sanidad, la educación,<sup>38</sup> la inversión, la deuda externa, la seguridad nacional y el narcotráfico.<sup>39</sup>

En el tema del comercio bilateral entre las dos naciones, según información oficial, éste superó los 532 mdd en 2015. Además, en el mismo año, nuestro intercambio comercial fue mayor a la suma del comercio de Estados Unidos con Japón, Alemania y Corea del Sur (483 mdd). Destaca el hecho de que México logró comprar 1.2 veces el valor de las exportaciones estadounidenses a Francia, Alemania, Japón y Reino Unido en conjunto (198 mdd), consolidándose, incluso, como el socio comercial más importante de México, al concentrar el 64% del comercio total y el 80% de sus exportaciones. En el caso de Estados Unidos, nuestro país es el tercer socio comercial de Estados Unidos, con el 14% del comercio total, después de China con el 16% (país con el que también entró en polémica Trump), y Canadá con el 15.4%.<sup>40</sup>

Las exportaciones de México actualmente alcanzan los \$296 mdd, mientras que las importaciones suman más de 235 mdd. De hecho, no está demás decir que las exportaciones de Estados Unidos a México son mayores que las que realiza a China y Japón en conjunto. Por si fuera poco, seis millones de empleos en Estados Unidos dependen del comercio con México.<sup>41</sup>

Por otro lado, a lo largo de los últimos 40 años, México ha logrado la internacionalización de su espacio exterior (por usar una expresión de Lorenzo Meyer), integrándose al marco de los tratados internacionales y de los grandes debates que determinarán el futuro del mundo, verbigracia, especialmente en materia ambiental y ecológica. No quiere decir esto que también logrará diversificar sus acuerdos económicos con el resto de las economías, pero sí que México es una nación soberana, con instituciones solventes y, hasta ahora, una economía sana que le proporcionaría un mayor margen de acción en caso de turbulencias económicas.

De otro lado, hay que decir que si algo pudimos observar en este breve ensayo de coyuntura es que México fue el aliado útil (que no dócil) de las aventuras hegemónicas de Estados Unidos, por lo que es factible que Trump requiriera tarde o temprano de su vecino estratégico, ante las actitudes megalómanas que le están valiendo el

38 Marcela Terrazas y Gerardo Gurza, *op. cit.*, p 36.

39 Para el análisis general de las distintas temáticas de la agenda bilateral, véase Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación, Siglo XXI*, México, 1998.

40 Cfr. Información oficial tomada de la página de la Presidencia de la República, <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795>

41 *Ibid.*

rechazo de las otras potencias económicas, como ya se vio con su negativa de firmar el Acuerdo de París contra el cambio climático, por mencionar sólo un ejemplo.

Tampoco se puede descartar que en los siguientes meses los propios mecanismos institucionales de control y autorregulación del sistema político norteamericano comiencen a neutralizar o a generar equilibrios sobre el ejercicio del poder que ahora parece ostentar ampliamente el presidente Trump. Recordemos que, probablemente como en ningún otro lugar, en la política norteamericana subyace siempre como telón de fondo una poderosa opinión pública, así como una sociedad civil extraordinariamente sensible y politizada que hace las veces de cuarto poder en las deliberaciones públicas y ésta se ha manifestado en las calles desde el día de la elección.

Finalmente, está por verse si el presidente Trump es capaz de volver a la política de la unilateralidad, pero sabemos que una nación es mucho más que su gobierno y nuestros pueblos han construido una multiplicidad de vínculos culturales, económicos, comerciales, políticos.

Ciertamente, el triunfo de Donald Trump marcó una nueva etapa en las relaciones bilaterales de México con los Estados Unidos, una era llena de retos, riesgos y amenazas, pero también de oportunidades que pueden ser aprovechadas si se adopta una visión estratégica que recupere los aciertos y lecciones del pasado para consolidar, en el presente una relación de respeto mutuo orientada hacia la prosperidad compartida de ambas naciones y la solución de los problemas comunes.

Después de todo y, como hemos visto, a pesar de las diferencias y momentos de tensión que se han vivido a lo largo de la historia, México y los Estados Unidos han logrado construir una sólida y fructífera relación bilateral que trasciende a las coyunturas y los personajes. Como hemos visto en este artículo, los principios de la política exterior mexicana han sido instrumentos fundamentales para la defensa de la soberanía y los intereses nacionales, así como para el posicionamiento de nuestro país en el escenario internacional. Hoy, estos mismos principios siguen siendo referentes para hacer valer la postura de México en la renegociación del TLCAN, así como para proteger los derechos humanos de los mexicanos que residen dentro y fuera del territorio nacional.

## Fuentes de consulta

Álvarez, Ana Josefina y Staelens, Patrick, "La extradición en las relaciones México-Estados Unidos". Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/23/26-06>

Chabat, Jorge, "Las relaciones México-Estados Unidos: historia de una convergencia anunciada", en Soledad Loaeza (coordinadora), *Gran historia de México ilustrada*, CONACULTA-INAH, México, 2004.

Domínguez, Jorge I. and Fernández de Castro, Rafael, *The United States and Mexico. Between Partnership and conflict*, Routledge, London, 2001.

- Ferrajoli, Luigi, "Por una esfera pública del mundo", en *Revista Configuraciones*, No. 4, 2004.
- Galicia, Alejandra G, "La Revolución y el Guerrillero: El papel de México en el conflicto entre Nicaragua y Estados Unidos: la emergencia de Augusto C. Sandino", Tesis para obtener el grado de Maestra en Estudios Latinoamericanos, FFyL UNAM, 2016.
- Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, "Lineamientos constitucionales de la política exterior en México", *Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior, Cámara de Diputados*, 2005. En <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf>
- Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *El Federalista*, FCE, México, 2006.
- Hazleton, William A., "Los procesos de decisión y las políticas exteriores", en *Análisis y formulación de la política exterior*, PNUD-CEPAL, Santiago de Chile, 1988.
- Kant, I., *Lo bello y lo sublime y la Paz perpetua*, ESPASA-CALPE, S. A., México, Madrid, 1964.
- Keller, Renata, "U.S.-Mexican Relations from Independence to the Present", *American History Orford Research Encyclopedias*, 2016. Disponible en: <http://americanhistory.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199329175.001.0001/acrefore-9780199329175-e-269>
- Kelsen, H., *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988.
- Lajous, Roberta, *Las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, El Colegio de México, México, 2012.
- Lombardo Toledano, Vicente, "Los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos ligados a la figura y a la obra de Benito Juárez Benito Juárez". Disponible en: <https://www.reneavilesfabila.com.mx/universodeelbuho/51/encarte51.pdf>
- Meyer, Lorenzo, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", 2012, p. 18; en la página en línea del autor. Disponible en: <http://www.lorenzomeyer.com.mx/www/archivo.php?id=2>
- Morrison, Samuel E., Commager, Henry S. y Leuchtenburg, William E., *Breve historia de los Estados Unidos*, FCE, México, 2003.
- Pellicer, Olga, "La diplomacia mexicana en la encrucijada", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17, Número 2, 2017.
- Restrepo, Dan; Werz, Michael; y Martínez, Joel, "Preservar la relación entre Estados Unidos y México", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 17 Número 2, 2017.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. La integración de las ideas*, Tomo III FCE, México, 1994.
- Roett, Riordan (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, Siglo XXI, México, 1998.
- Schiavon, Jorge A., "La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y pos-Guerra Fría", CIDE, NÚMERO 137, México, 2006.
- Serrano Migallón, Fernando, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana* (especialmente, "La Doctrina Carranza"), Editorial Porrúa, 1997. Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1918-DocCarranza.html>
- Terrazas, Marcela; Gurza, Gerardo; y Riguzzi, Paolo (coordinadores), *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010*, IIH-UNAM, 2014.
- Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, FCE, México, 1996.
- Tomassini, Luciano, "El marco de análisis de la política exterior", 1990. Disponible en: <http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/autor.asp>
- Zea, Leopoldo, "Juárez y el Derecho de Autodeterminación de los Pueblos", en *Revista Universidad de México*. Disponible en: [http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/ojs\\_rum/index.php/rum/article/view/9732/10970](http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/ojs_rum/index.php/rum/article/view/9732/10970)
- "Relaciones Internacionales en la Revolución 1913-1919. 214. Puntos de vista sobre Política Internacional, basados en la «Doctrina Carranza». 500 años de México en documentos. Disponible en: [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1918\\_207/Relaciones\\_Internacionales\\_en\\_la\\_Revoluci\\_n\\_1913-1919\\_214\\_Puntos\\_de\\_vista\\_sobre\\_Pol\\_tica\\_Internacional\\_basados\\_en\\_la\\_Doctrina\\_Carranza.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1918_207/Relaciones_Internacionales_en_la_Revoluci_n_1913-1919_214_Puntos_de_vista_sobre_Pol_tica_Internacional_basados_en_la_Doctrina_Carranza.shtml)





A XENOFOBIA ES UN FENÓMENO RECURRENTE EN la historia estadounidense, el cual casi podría considerarse cíclico por estar relacionado con vaivenes económicos. Como fenómeno social, la xenofobia no es una respuesta popular espontánea a las adversidades económicas, sino que existe evidencia que permite afirmar que sus rebrotes son alentados y dirigidos por miembros de élites intelectuales, políticas y económicas. Es un error considerar que el resurgimiento actual de la xenofobia en Estados Unidos responde a las acciones de ciertos actores clave en posiciones de poder, y que al cambiar los intereses de estos actores, o incluso al ser sustituidos, este fenómeno desaparecerá rápidamente. Conforme las experiencias históricas estadounidenses, los brotes de xenofobia en la cultura política perduran varios años hasta que ocurren modificaciones significativas en los intereses económicos y políticos que les dieron origen. Dadas estas características del fenómeno, es de esperarse que el rebrote actual de xenofobia será un factor relevante en la relación de Estados Unidos con México por

# La **xenofobia** como **estrategia política** en Estados Unidos

**Carlos Alberto Galindo López\***

algún tiempo, probablemente varios años. Motivo por el cual, el estudio de este fenómeno es de interés para las personas relacionadas con la toma de decisiones, el análisis y la evaluación de la política exterior mexicana.

## **Introducción**

Un año antes de la elección presidencial en Estados Unidos, la mayoría de los mexicanos expresaba una opinión buena o muy buena sobre Estados Unidos, y calificaba con el mismo optimismo la relación entre ambos países (ver gráficas 1A y 1B). Para esta amplia mayoría de mexicanos, la campaña electoral de Donald Trump y su posterior victoria electoral revelaron una *sorpresiva* animadversión contra los migrantes, y en general contra México (ver cuadro 1): “Cuando México envía a su gente, no envía a los mejores [...] Ellos envían gente con muchos problemas y traen esos problemas con nosotros. Traen drogas. Traen crímenes. Son violadores. Y algunos, asumo, son buenas personas” (Donald Trump en su discurso del 6 de junio de 2015).

No obstante, desde hace algunos años se tienen discusiones teóricas y evidencia circunstancial sobre el uso de la xenofobia para la promoción del patriotismo y el avance de agendas políticas, tanto en Estados Unidos como en diversos países europeos. Además, ya se han publicado análisis empíricos sobre la influencia del “resentimiento

---

\* Investigador "C" en la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD

racial” o “racismo simbólico” en las elecciones presidenciales estadounidenses y en el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea [*Brexit*] —los cuales se discuten en la sección final de este artículo—. Esto aunado a otras evidencias indirectas, permite señalar que el resurgimiento de la xenofobia no es una expresión espontánea, aprovechada por líderes populistas, sino que bien puede ser resultado de una estrategia política/económica de mediano o largo plazo.

### **Cuadro 1. Algunos mensajes sobre México en la cuenta oficial de Twitter de Donald Trump**

*“Cuando dejarán los EEUU de gastar \$ en nuestros enemigos, i.e., México y otros”*  
@realDonaldTrump, 10/6/2014, 2:24 pm.

*“Las cortes en México son corruptas. No quiero nada que ver con México más que construir un MURO impenetrable y detenerlos de estafar a EEUU”*  
@realDonaldTrump, 5/3/2015, 6:50 pm.

*“La frontera está abierta para los cárteles y terroristas. Asegúrenla ahora. Construyan un muro masivo y deduzcan los costos de la ayuda a México”*  
@realDonaldTrump, 30/3/2015, 2:47 pm.

*“El Chapo y los cárteles mexicanos usan sin impedimentos la frontera como una aspiradora, jalando drogas y muerte a los EEUU”*  
@realDonaldTrump, 13/6/2015, 5:47 am.

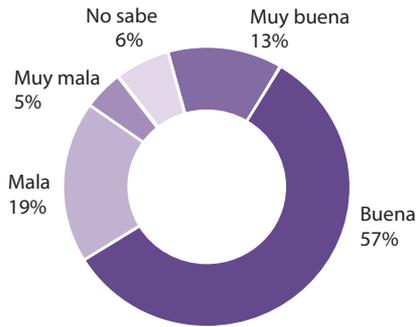
*“Todos están hablando sobre los manifestantes que queman banderas estadounidenses y ondean banderas mexicanas. Yo quiero que primero sea Estados Unidos —y también los votantes!”*  
@realDonaldTrump, 2/5/2016, 9:06 am.

*“No dejen que las noticias falsas les digan que he cambiado mi posición sobre el MURO. Será construido y ayudará a detener drogas, tráfico de personas, etc.”*  
@realDonaldTrump, 25/4/2017, 5:47 am.

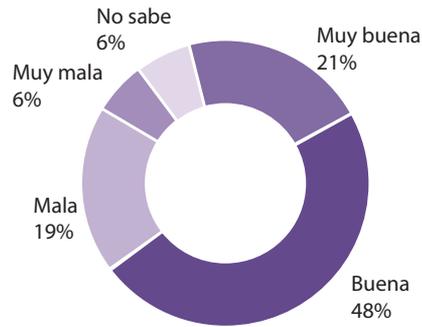
**Fuente:** cuenta oficial de Twitter de Donald J. Trump, @realDonaldTrump según fecha y hora de publicación. Traducción propia.

## Gráficas

1A. Opinión sobre Estados Unidos por parte de los mexicanos, 2015



1B. Calificación de la relación entre México y Estados Unidos



Fuente: datos de Latinobarómetro, ronda 2015

## 1. Antecedentes históricos

Así como la historia estadounidense incluye ejemplos de bienvenida e integración exitosa de grupos inmigrantes, también presenta casos de promoción de prejuicios y actitudes xenófobas impulsados por distintos intereses políticos y económicos. El presente artículo, se enfoca exclusivamente en el análisis de la xenofobia y rechazo a inmigrantes —pero de ninguna manera pretende desconocer el movimiento pendular de la política estadounidense, donde también pueden observarse periodos de apertura y hospitalidad—. Los casos más obvios y mejor documentados de racismo y xenofobia se refieren a la economía de plantaciones basada en la esclavitud de personas africanas y de sus descendientes, así como la expansión territorial a costa de los pueblos indígenas o nativo-americanos. Pero también se tienen ejemplos de intereses políticos relacionados con el rechazo de inmigrantes. El ejemplo más famoso es el movimiento nativista de principios del siglo XX impulsado por el Partido Republicano a fin de evitar cambios de representatividad política entre estados en vías de industrialización (con rápido crecimiento debido a la inmigración) y estados preponderantemente agrícolas (Anderson, 1988).

El movimiento nativista de inicios del siglo XX fue promovido por prestigiosos académicos, como el sociólogo Guy Halifax (1904) con su afamado artículo “El flagelo inmigrante” [*The immigrant scourge*], así como la red de egresados de Harvard denominada Liga de la Restricción [*Immigration Restriction League*] (Lund, 1994; ver ilustraciones 1 y 2). Entre los políticos que promovieron el nativismo resalta el senador William Dillingham, quien presidiera la Comisión Bicameral de

Inmigración entre 1907 y 1911. La Comisión Dillingham, como fue conocida popularmente, estudió el “problema de la inmigración” y concluyó que la ola de inmigrantes del sur y del este de Europa era la causante del desempleo, de la disminución de los salarios e incluso de la crisis económica conocida como el Pánico de 1907. Sobre los migrantes mexicanos, la Comisión concluyó que estos eran “notablemente indolentes y poco progresistas en todo lo que se refiere a educación y cultura” pero también, capaces de realizar trabajos tan sucios que sólo eran dignos del “grado más bajo de las razas nativas no asimilables” (*Commission on Immigration* citada por Massey, 2008:73).

Los reportes de la Comisión Dillingham sirvieron como fundamento para aprobar nuevas leyes migratorias y para evitar la redistribución de asientos en la Casa de Representantes obligada por los resultados censales de 1920 —pues su Constitución mandata distribuir la representatividad política según las cifras del censo de población—. Los motivos aducidos por los legisladores para cambiar las leyes migratorias y evitar la redistribución de asientos obligada por la Constitución, giraron en torno a la “verdadera esencia” y a los “verdaderos ideales” del pueblo estadounidense (Anderson, 1988). Las nuevas leyes migratorias incluyeron cuotas por países de origen, fomentando la llegada de ingleses y europeos del norte, reduciendo los flujos de europeos del sur, y cerrando por completo la entrada a migrantes asiáticos. En el caso de los mexicanos, la Comisión Dillingham recomendó lo siguiente:

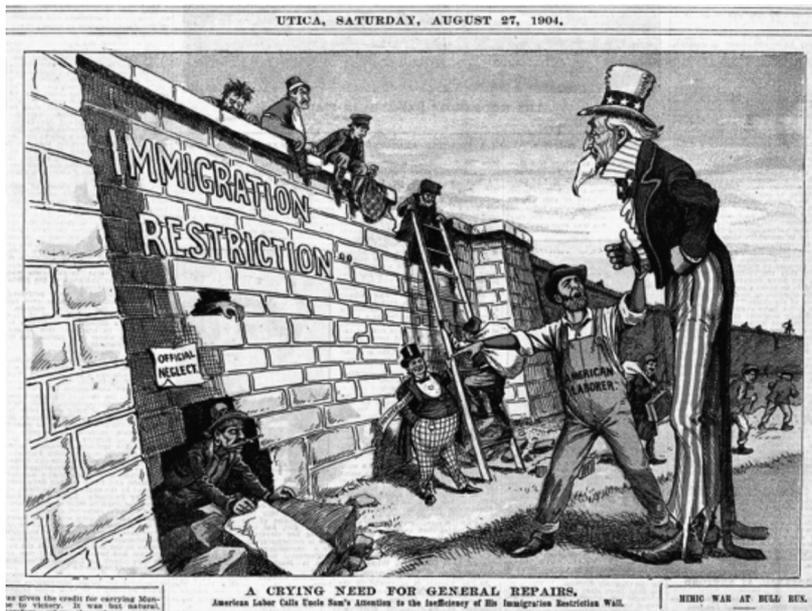
[...] la inmigración mexicana puede incrementarse por algún tiempo ya que esta raza ofrece una fuente de mano de obra para sustituir a la asiática en las ocupaciones temporales más deseables [...] en los distritos del sur de California, en donde la fuerza de jornaleros es predominantemente mexicana, se prefiere a los mexicanos sobre los japoneses (*Commission on Immigration* citada por Massey, 2008:73).

**Ilustración 1. Caricatura de 1903 donde oleadas de inmigrantes provenientes del sur y del este de Europa amenazan al Tío Sam y a los ideales estadounidenses**



Fuente: caricatura publicada en *Judge Magazine*, agosto de 1903, artista Louis Dalrymple

**Ilustración 2. Caricatura de 1904 donde un obrero estadounidense pide al Tío Sam reforzar el 'muro' de restricciones a la inmigración**



Fuente: caricatura publicada en el *Saturday Globe*, Utica, Nueva York, 27/8/1904, artista desconocido

Otro ejemplo histórico conocido es la Gran Depresión y la ola de deportaciones de los años 30. Después de estallada la crisis de 1929, el presidente Herbert Hoover creó un Comité de urgencia para promover el empleo. Para lograr este objetivo, el Comité no examinó la política económica de la época, sino que recomendó generar empleos “mediante la promoción de trabajos de tiempo parcial, *deportando migrantes ilegales* y apoyando esfuerzos locales” (itálicas añadidas, Anderson 1988:166).

Las campañas de deportación de los años 30 se enfocaron principalmente en personas clasificadas en esa época como “de raza mexicana” —se inventó una categoría racial específica en el censo de 1930—. Se estima que durante 1929-1937 unas 458 mil personas fueron arrestadas y deportadas (Jaffe, Cullen y Boswell, 1980). Los migrantes mexicanos que lograron permanecer en Estados Unidos fueron relegados a los márgenes de la sociedad, con empleos precarios, y sus hijos debieron asistir a escuelas segregadas (Grebler, Moore y Guzmán, 1970; ver ilustración 3). El mensaje político detrás de las campañas de deportaciones fue el de “hacer espacio” en el mercado laboral para que los puestos de trabajo fuesen ocupados por “verdaderos estadounidenses” (Zolberg, 2006).

### Ilustración 3. Placa de 1929 que prohibía la entrada a “perros, negros y mexicanos”



Fuente: placa exhibida en el *Jim Crow Museum of Racist Memorabilia*, Ferris State University

Aristide Zolberg (2006) explica, que los intereses económicos y políticos en Estados Unidos, desde su fundación como país independiente, han ido acompañados por preocupaciones sociales por la identidad de las personas a las que se les permite formar parte del “pueblo americano” y aquellas a quienes se les niega esta posibilidad. Especialmente, las crisis económicas generan acalorados debates públicos sobre las prioridades de ayuda gubernamental para el “verdadero pueblo estadounidense”, donde se busca agudizar “la distinción entre ‘nosotros que merecemos’ y los ‘otros que son intrusos’” (Zolberg, 2008:114).

## 1.1 La estrategia sureña de Nixon

Un ejemplo histórico poco conocido, pero relevante para las discusiones actuales, son las tácticas de campaña y de gobierno de Richard Nixon, referidas comúnmente como su “estrategia sureña”. Jack Bass y Walter DeVries (1995) explican

que estas tácticas fueron iniciadas por el senador y candidato presidencial Barry Goldwater, quien aseguraba defender los “derechos estatales” frente a las acciones del gobierno federal orientadas a terminar con la segregación escolar; es decir, Goldwater se oponía a que las fuerzas federales cuidaran y obligaran la integración de niños afroamericanos en las escuelas sureñas. Así, sin usar un lenguaje abiertamente racista, pero apelando a “los derechos de los estados”, Goldwater logró revertir el voto tradicionalmente demócrata en los estados del sur —a este tipo de lenguaje codificado se le conoce como “racismo simbólico”—.

Kevin Phillips, un asesor político de aquellos años, explicó la idea general detrás de la estrategia sureña, iniciada por Goldwater y seguida por Nixon, en una entrevista para el *New York Times*:

De ahora en adelante, los republicanos no ganarán más de 10 o 20 por ciento del voto negro y no necesitarán más que eso [...] pero los republicanos serían muy cortos de miras si debilitan el cumplimiento de la Ley de Derechos Electorales [la cual prohibió prácticas que violaban el derecho a votar, como exámenes de alfabetismo y negar la entrada a las casillas electorales por el color de la piel]. Mientras más negros se registren como demócratas en el sur, más rápido los blancos negrófobos dejarán a los demócratas y se unirán a los republicanos. Ahí es donde están los votos. Sin esa espoleada de los negros, los blancos regresarán a sus viejos y cómodos arreglos con los demócratas locales (Phillips entrevistado por Boyd, 7/5/1970).

Para la misma nota periodística se entrevistó a Richard Barnet, un académico/activista, quien afirmó lo siguiente:

Todos los elementos están ahí, una división social arraigada y profunda, unos problemas insolubles, una retórica que pretende legitimar y promover el odio, un falso sustento genético y geográfico, y una minoría despreciada que puede ser culpada por todo. Todo apunta a una política de chivos expiatorios, la cual es una táctica fascista.

Los nuevos triunfos de los republicanos se basan en preservar el *status quo* impidiendo el avance de los derechos civiles. Pero el *status quo* es racista. La administración [de Nixon] intenta legitimar lo anterior al decir que obedecerá las órdenes de las cortes contra la segregación *de jure*. Pero es una vieja táctica usar las cortes de justicia como una forma de evitar la actuación política o ejecutiva (Barnet entrevistado por Boyd, 7/5/1970).

Randy Sanders (2002) explica más claramente el uso político que hizo Nixon de la relación entre su administración y las cortes de justicia:

Historiadores y analistas políticos de los años 60 y 70 a menudo se refieren a estos intentos del Partido Republicano por atraer a los antiguos estados confederados como la ‘estrategia sureña’. En suma, el Viejo Gran Partido buscó los votos de los blancos sureños que resistieron la integración racial. Durante la estadía de Richard Nixon en la Casa Blanca, la cuestión de la desegregación escolar definió esta búsqueda.

El Presidente Nixon implementó una política pública ambivalente y evasiva mientras diseñaba una agenda que desviara la culpabilidad política de su administración hacia el poder judicial [...]

Patrick Buchanan aconsejó al Presidente [Nixon] que continuara usando la misma réplica. ‘Yo indicaría sutil pero consistentemente que la Suprema Corte es la culpable,’ escribió Buchanan, ‘pero que nosotros somos una administración respetuosa de la ley y el orden, que creemos que la ley debe obedecerse, aun cuando estemos en desacuerdo con ella.’ Éste era el corazón de la estrategia sureña: oponerse públicamente a las impopulares medidas integracionistas, y repudiar al poder judicial cuando la ley debía hacerse valer (Sanders, 2002:332-342).

Un aspecto muy relevante de la estrategia sureña, para las discusiones actuales, es que Nixon no sólo la usó para su campaña electoral, sino que la mantuvo durante su gobierno. También es importante remarcar que la estrategia incluyó una relación tensa entre el poder ejecutivo y el poder judicial. Tal y como parece ocurrir hoy día con la administración de Donald Trump.

Asimismo, la estrategia sureña sirvió para avanzar a una política de chivos expiatorios. El senador y candidato presidencial George McGovern explicó en términos coloquiales esta funcionalidad:

‘¿Qué es la estrategia sureña?’ preguntó McGovern. ‘Es esto. Es decirle al Sur: dejemos que los pobres permanezcan pobres, dejemos que su economía rezague a la nación, olvidense de las viviendas dignas y de los servicios de salud para toda su gente, elijan oficiales que se opongan a cualquier esfuerzo por beneficiar a los muchos a expensas de unos pocos —y a cambio, nosotros buscaremos ignorar los derechos de los negros, nombraremos algunos sureños en altos cargos y elevaremos sus espíritus vilipendiando al ‘*establishment* de la Costa Este’ cuyas cuentas bancarias estamos llenando con el trabajo y la industria de todos ustedes. Es una estrategia ingeniosa. Pero no es para el beneficio del Sur. Y no es para el beneficio de la nación americana (McGovern citado por Bass y DeVries, 1995:31).

Al igual que los ejemplos históricos anteriores, la estrategia sureña ocurrió dentro de un contexto de mal desempeño económico —debido en parte a la onerosa guerra de Vietnam—, el cual derivó en la crisis de 1971. Esta crisis fue de proporciones internacionales y marcó el final del sistema Bretton Woods o “estándar de oro”. Para enfrentar la crisis, Nixon congeló los salarios y los precios durante 90 días, decretó un impuesto extra a las importaciones, y canceló la convertibi-

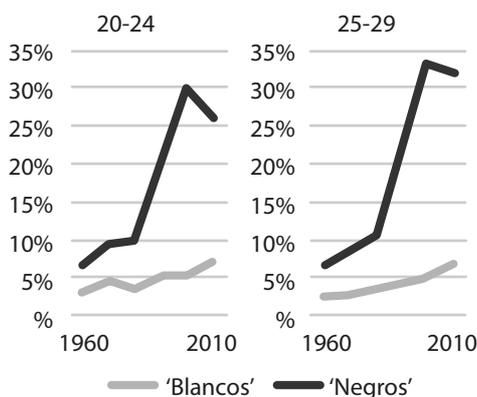
lidad dólar/oro (medidas anunciadas el 15 de agosto de 1971). Estas acciones ejecutivas fueron nombradas como el "*Nixon Shock*" y anticiparon una década de inflación y estancamiento económico.

Otra política impulsada por Nixon también ha sido señalada por sus tintes xenófobos y por el uso como política de chivos expiatorios, la llamada "guerra contra las drogas". Nixon fue el primer presidente en usar esta expresión y en afirmar que las drogas ilícitas eran el "enemigo público número uno del pueblo estadounidense" (mensaje presidencial del 18 de junio de 1971). Sobre esta política, John Ehrlichman, asesor de Nixon y actor clave en el escándalo *Watergate*, explicó lo siguiente en una entrevista reciente:

‘¿Quiere saber de qué se trató realmente eso?’, él [Ehrlichman] preguntó con la franqueza de un hombre que, tras la desgracia pública y al estar encerrado en una prisión federal, tiene poco que perder. ‘La campaña de Nixon de 1968, y la presidencia de Nixon, tuvieron dos enemigos: la izquierda que se oponía a la guerra [de Vietnam] y los negros. ¿Entiende lo que estoy diciendo? Nosotros sabíamos que no podíamos prohibir oponerse a la guerra o ser negro, pero al hacer que el público asociara a los hippies con la marihuana y a los negros con la heroína, y al criminalizar severamente ambas sustancias, nosotros podíamos convulsionar sus comunidades. Podíamos arrestar a sus líderes, hacer redadas en sus hogares, reventar sus reuniones, y denigrarlos noche tras noche en los noticieros ¿Sabíamos que estábamos mintiendo sobre las drogas? Claro que lo sabíamos (Ehrlichman entrevistado por Baum, 17/5/2016).

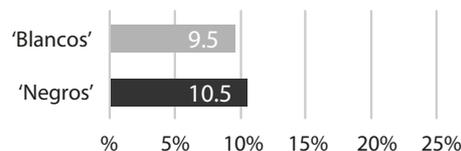
Lo expresado por Ehrlichman adquiere sustento empírico al contrastar las tasas de encarcelamiento de jóvenes afroamericanos y jóvenes ‘blancos’ en Estados Unidos. Después de iniciada la "guerra contra las drogas", la tasa de encarcelamiento de jóvenes ‘negros’ con bajos estudios (de 20 a 29 años sin bachillerato concluido) creció desproporcionadamente en comparación con la tasa de los jóvenes ‘blancos’ con las mismas características (ver gráfica 2). Aunque las series históricas de encarcelamiento no permiten desagregar tipos de delitos, con datos más recientes sí es posible identificar incrementos específicos por delitos relacionados con drogas. Según las estimaciones del Comité sobre Causas y Consecuencias de las Altas Tasas de Encarcelamiento, del Consejo Nacional de Investigación de Estados Unidos, la tasa de encarcelamiento por delitos de drogas entre la población general pasó de menos de 25 por cada 100 mil habitantes en 1980, a 150 en 2010 (*National Research Council*, 2014). Y los datos por subgrupos de población indican que la persecución de estos delitos es notablemente diferencial para distintos grupos étnicos (ver gráfica 3).

**Gráfica 2. Tasas de encarcelamiento de hombres 'negros' y 'blancos' de 20-24 y 25-29 años de edad, con nivel educativo menor a bachillerato, en Estados Unidos**

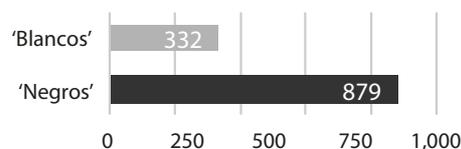


**Fuente:** Ingraham (15/6/2014) con datos de Nealy Rich (2014)

**Gráfica 3. Uso de drogas ilícitas durante el mes anterior a la encuesta, por grupo étnico**



**Tasa de arrestos por delitos de drogas, por cada 100 mil habitantes de cada grupo étnico**



**Fuente:** datos sobre uso de drogas ilícitas de la National Survey on Drug Use and Health, 2013, y datos sobre arrestos de FBI Uniform Crime Reports, 2013

Estos ejemplos históricos nos recuerdan que los brotes de xenofobia no son expresiones espontáneas de amplios sectores de la población, sino que responden a estrategias relacionadas con intereses políticos y económicos. Los ejemplos también sirven para contextualizar el resurgimiento actual del rechazo a los migrantes mexicanos, no como un evento sorpresivo y aislado, sino como la repetición de patrones históricos. En este sentido, no es razonable esperar que este fenómeno social se diluya por sí mismo y en poco tiempo, pues los movimientos pendulares de la cultura de rechazo/aceptación de inmigrantes responden a cambios económicos y políticos que implican cambios de gran calado en el mercado laboral estadounidense. Un ejemplo bien documentado es la finalización de la ola de deportaciones de los años 30 y el inicio del Programa Bracero (Durand, 2007a, 2007b). Este notable cambio político y cultural respondió a las necesidades de mano de obra en el mercado estadounidense, derivadas principalmente del ingreso de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial. Jorge Durand (2007b:37) nos recuerda el discurso del gobernador de Dakota del Norte, dando la bienvenida a un contingente de braceros en 1944: "Habéis venido a ayudarnos en nuestra

más difícil y más importante tarea en tiempos de guerra: la de levantar las cosechas y embarcarlas para suministrar víveres, ropa y equipo necesario para nuestros soldados y nuestros aliados combatientes” (para una historia sintética de la migración México-Estados Unidos ver Galindo 2009).

## 2. Origen académico del rebrote actual de xenofobia

Samuel Huntington, quien fuera profesor emérito de Harvard, publicó en 2004 en la prestigiada revista *Foreign Policy* su conocido artículo “El desafío hispano” [*The Hispanic Challenge*]. En su texto afirmó que los migrantes latinoamericanos, y *especialmente los mexicanos*, representaban la mayor amenaza para la unidad del pueblo estadounidense. En su párrafo inicial advirtió lo siguiente:

El persistente flujo de inmigrantes hispanos amenaza con dividir a Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas y dos idiomas. A diferencia de los grupos inmigrantes del pasado, los mexicanos y otros latinos no se han asimilado a la corriente cultural de EE. UU., en cambio, han formado enclaves políticos y lingüísticos —desde Los Ángeles hasta Miami— y rechazan los valores anglo-protestantes que construyeron el sueño americano. Estados Unidos desestima este desafío bajo su propio riesgo (Huntington, 2004a:30).

Huntington enfatizó en su argumento el concepto de *identidad*. Primero afirmó que la cultura y los valores anglo-protestantes, bajo los cuales se había fundado Estados Unidos, estaban siendo atacados por élites intelectuales, políticas y económicas, afines al multiculturalismo. Estas ‘élites multiculturalistas’ habían adoptado *identidades* transnacionales y cosmopolitas, las cuales minaban el “credo americano”. En especial, las nuevas *identidades* adoptadas por grupos étnicos y por género, así como los migrantes con doble nacionalidad —y dobles lealtades, según afirmaba—, estaban socavando los valores estadounidenses. Huntington afirmó que las naciones en general, y Estados Unidos en particular, estaban siendo amenazadas por las fuerzas de la globalización, lo cual hacía que las personas sintieran la necesidad de defender “*identidades más acotadas y significativas*, basadas en ‘sangre y credo’” (itálicas añadidas; pp. 31-32).

Dentro de este conjunto de amenazas para Estados Unidos, Huntington señaló en específico a los *migrantes mexicanos* como el principal desafío para la estabilidad cultural y política de ese país. En sus propias palabras: “En esta nueva era, el desafío más inmediato y serio para la identidad tradicional estadounidense es la inmensa y continua inmigración proveniente de Latinoamérica, *especialmente de México*, y las tasas de fecundidad de estos migrantes en comparación con la fecundidad de los estadounidenses negros y blancos nativos” (itálicas añadidas; Huntington, 2004a:32).

Luego entonces, los migrantes mexicanos y sus hijos representaban para este autor una amenaza incluso mayor a las ‘élites multiculturalistas’. De entre todas las ‘fuerzas de la globalización’, estas personas representaban, según Huntington, el mayor riesgo para la integridad estadounidense, pues podrían llegar a generar una división cultural *de facto* entre la población: “Esta realidad impone una pregunta fundamental: ¿Seguirá Estados Unidos siendo un país con un único idioma nacional y con un núcleo cultural anglo-protestante? Al ignorar esta pregunta, los estadounidenses consienten su eventual transformación en dos pueblos con dos culturas (anglo e hispana) y con dos idiomas (inglés y español)” (Huntington, 2004a:32).

El argumento de Huntington ya ha sido criticado a detalle y en extenso, con rigor, en círculos académicos e intelectuales. La amenaza que esbozó este autor es inexistente según los datos oficiales y la evidencia empírica en torno a las características del fenómeno migratorio. Sin embargo, como se pudo observar en la reciente campaña presidencial de Estados Unidos, las falacias entrelazadas por Huntington persisten hasta nuestros días.

De manera breve, se detalla el argumento de Huntington junto con sus críticas y refutaciones ya publicadas. Sólo como ejemplos, a fin de evidenciar la poca solidez del argumento de este autor, se citan a continuación algunas refutaciones a los mismos:

A) Sobre la *escala o pesos relativos* de los grupos de inmigrantes:

“[...] la tasa de la inmigración irlandesa a mediados del siglo XIX fue más del doble que la mexicana en los años noventa; cada una de las tasas de inmigración, alemana en el siglo XIX, rusa, italiana y austro-húngara a principios del siglo XX, fueron superiores a los niveles actuales de inmigración mexicana” (Waldschmidt-Nelson, 2004:151).

B) Sobre la ‘ilegalidad’ o *falta de documentos migratorios*:

“Las leyes de los años veinte, que introdujeron límites numéricos sobre la inmigración europea, crearon por primera vez un problema a gran escala de ilegalidad entre los nuevos grupos de inmigrantes europeos. La falta de estatus legal fue especialmente un problema para la comunidad italiana, y algunos de ellos fueron capturados en redadas periódicas, incluyendo a la madre del senador Pete Domenici (R-NM), como han aprendido los estadounidenses durante los debates sobre la reforma migratoria en abril de 2006” (Foner y Alba, 2006:5).

C) Sobre el uso del *idioma inglés*:

“De hecho, *contra* Huntington, el ritmo de la asimilación lingüística entre los recientes inmigrantes mexicanos parece ser más rápido que en el pasado [...] Dos décadas de inmigración a gran escala dentro de un área geográfica concentrada no han aminorado la tasa de asimilación lingüística entre las personas de ascendencia mexicana” (itálicas en el original; Citrin *et al.*, 2007:35).

#### D) Sobre la 'asimilación económica' o avances económicos:

"Tuvieron que pasar cerca de 100 años desde que comenzó la inmigración masiva de italianos a finales del siglo XIX, para que fuera claro que, como grupo, lograran integrarse educacional y ocupacionalmente en la corriente cultural estadounidense [...] Si existe una lección que debemos aprender de las experiencias de las segundas generaciones del pasado, ésta consiste en ser cautelosos con las versiones románticas del pasado" (Foner y Alba, 2006:3).

#### E) Sobre la cultura y los valores de los grupos étnicos:

"Argumentar que todos o la mayoría de los miembros de un cierto grupo social se comportan de la misma forma en que algunos lo hacen, es la definición misma de prejuicio. Esta definición se sostiene no únicamente cuando uno argumenta que todos (o la mayoría) de los judíos, negros o cualquier otro grupo social tiene características indeseables, sino que también se tiene un prejuicio cuando uno argumenta que todos (o la mayoría) de cierto grupo son anti-blancos, alienados, etcétera, porque algunos (a menudo una pequeña minoría) lo son" (Etzioni, 2001:54).

## 2.1 El nuevo nativismo

Para sorpresa de muchos académicos, Samuel Huntington desestimó el riesgo, sino es que justificó la existencia, del nuevo nativismo o nacionalismo 'blanco'. Su artículo incluyó una sección sobre este movimiento surgido a principios del siglo XXI, titulada con claro ánimo de cuestionar o desestimar sus riesgos: "¿La amenaza del nativismo blanco?" Pocos académicos, tal vez por la respetabilidad que le brindaba ser un profesor emérito de Harvard, han señalado y criticado este coqueteo velado con el nuevo nativismo pues resulta difícil creer que un prestigiado profesor defendiera actitudes xenófobas. Sin embargo, el texto de Huntington refiere varias veces las "necesidades de defensa de los blancos". En México, algunos académicos como José Luis Valdés-Ugalde, sí criticaron la postura de este autor:

Creo que [las ideas de Huntington] demuestran, sobre todo, un tipo de xenofobia ilustrada que no habíamos visto en su trabajo anterior y que ha sorprendido un poco a los analistas [...la noción de identidad] también resalta en el artículo de una manera que considero peligrosa, porque provee a los nativistas antimexicanos de argumentos durante un año electoral, argumentos que incluso pueden ser usados como pretextos para una ofensiva antimexicana mayor a la que ya hemos visto. En este sentido, creo que el artículo [de Huntington] puede tener serias implicaciones (Valdés-Ugalde y Curzio, 2004:24).

La justificación actual del nativismo sigue una línea argumental bastante similar a la utilizada en el siglo pasado: la población nativa, que se auto-considera de 'raza blanca', crece muy lentamente o incluso decrece en comparación con otros grupos

raciales o étnicos, motivo por el cual, según ellos, deben organizarse para ‘defender’ su posición mayoritaria. Esta línea argumental puede usar terminología y categorías distintas, según el contexto temporal y geográfico, pero mantiene la misma idea básica: el pueblo nativo debe ‘defenderse’ frente al crecimiento de ‘otros’ grupos. En el texto de Huntington esta línea argumental está planteada de la siguiente manera:

Una reacción a los cambios demográficos que están ocurriendo en Estados Unidos podría ser el surgimiento de un movimiento anti-hispano, anti-negro y anti-inmigrante, conformado principalmente por hombres blancos de las clases medias trabajadoras, quienes protestarían por la pérdida de sus trabajos frente a los inmigrantes y países extranjeros, por la perversión de su cultura y por el desplazamiento de su idioma. Este movimiento puede denominarse como ‘nativismo blanco’ [...]

‘Cultos, inteligentes y poseyendo a menudo impresionantes títulos de universidades y colegios de excelencia de Estados Unidos, así es la nueva cepa de defensores de la raza blanca, quienes son sumamente distintos a los políticos nativistas y a los encapuchados del Ku Klux Klan del viejo sur’, escribió Carol Swain en su libro de 2002, *The new white nationalism in America*. Estos nuevos blancos nacionalistas no abogan por la supremacía racial blanca, sino que creen en la preservación racial y afirman que la cultura es producto de la raza. Ellos aseguran que los cambios en la demografía estadounidense predicen el reemplazo de la cultura blanca por las cultura negra o café [piel morena], las cuales son intelectual y moralmente inferiores (Huntington, 2004a:41).

En efecto, los promotores del nuevo nativismo —al igual que ocurrió en el siglo anterior—, provienen de universidades de élite y conforman por sí mismos una ‘élite nativista intelectual’. Como el fundador de la revista electrónica *American Renaissance*, Jared Taylor, quien es graduado de la Universidad de Yale. Ejemplos ahora célebres son Richard Spencer, con una maestría de la Universidad de Chicago, y Steve Bannon, graduado con honores de una maestría en la Harvard *Business School*. Otros ejemplos menos conocidos son: William Johnson, graduado en la Universidad de Columbia; Mark Krikorian, egresado de la Universidad de Georgetown; Mark Weber, con una maestría de la Universidad de Illinois; Kevin MacDonald, doctorado por la Universidad de Connecticut; Jason Richwine, doctorado por la Universidad de Harvard; y Michael Levin, doctorado por la Universidad de Columbia y profesor de la City University of New York (CUNY).

Es también cierto que una de las principales banderas del nuevo nativismo es la falsa idea de que la ‘raza blanca’ está siendo desplazada en Estados Unidos y en Europa. Entre los nativistas esta interpretación errónea de las cifras censales se conoce como “genocidio blanco” [*white genocide*] y es un tema frecuente en las páginas xenófobas de internet, como *AltRight*, *American Renaissance*, *Breitbart*, *Daily Stormer*, *Fight White Genocide*, *Infowars*, *Majority Rights*, *Stormfront*, *VDare* y otras más. Una versión menos obvia en cuanto a su xenofobia, pero siguiendo la

misma línea argumental, afirma que Estados Unidos tendrá una “mayoría de minorías” [*majority-minority*] en un futuro próximo. Por restricciones de espacio no es factible detallar las razones por las cuales esta *predicción* también responde a interpretaciones equívocas de las categorías censales —pues asume erróneamente la heredabilidad e inmutabilidad de las mismas—. Pero es importante remarcarla pues su difusión incluso ha tenido efectos en los resultados electorales (situación que se discute en la siguiente sección).

Carol Swain, la autora citada por Huntington, entrevistó a los principales líderes nativistas y llegó a las siguientes conclusiones sobre este movimiento y sus motivaciones raciales:

Los actuales nacionalistas blancos utilizan una potente retórica sobre la auto-determinación y auto-reivindicación nacional en un intento por proteger lo que ellos consideran el derecho natural dado por Dios de mantener su *distintiva identidad cultural, política y genética como europeos blancos*. Esta *identidad*, según ellos, está gravemente amenazada en el Estados Unidos actual por el surgimiento del multiculturalismo, por las acciones afirmativas que favorecen a las minorías, por la inmigración a gran escala proveniente de naciones no-blancas, por los matrimonios interraciales y por las políticas de *identidad* que persiguen grupos raciales y étnicos rivales [...] los nacionalistas blancos son impulsados por un sentimiento de urgencia. Estados Unidos, según ellos, se está convirtiendo rápidamente en una nación dominada por gente no-blanca. Ellos creen que la sangre blanca y los genes blancos —y la cultura surgida de estos [factores biológicos]— son responsables de la grandeza del pasado y del éxito nacional, por lo que los eventos recientes sólo pueden tener consecuencias catastróficas (itálicas añadidas; Swain, 2002:16-17).

El ‘nuevo nativismo’ es notablemente similar al nativismo del siglo pasado. En ambos casos se han tenido textos académicos emblemáticos y sumamente influyentes (como los de Guy Halifax y Samuel Huntington, entre otros). Entre los líderes de ambos movimientos se pueden encontrar actores provenientes de universidades de élite. Sus banderas políticas y sus justificaciones sociales han residido en la supuesta defensa de la ‘raza blanca’ y los ‘trabajadores nativos’, motivo por el cual ambos movimientos han sido tildados de ‘populistas’ pero al revisar los orígenes de sus líderes y su funcionalidad como políticas de chivos expiatorios, es claro que ambos movimientos han sido elitistas. Lo anterior puede identificarse con mayor facilidad al recordar que las principales acciones de estos movimientos no han sido contra grandes corporaciones empresariales, ni contra los sistemas económicos imperantes, sino en contra de los *trabajadores migrantes*. Aunque en los discursos de ambos movimientos se ha culpado a las élites de afectar a los ‘trabajadores nativos’, sus tácticas y estrategias se han dirigido contra *otros trabajadores* (en este sentido, que no es el único, es que fungen como políticas de chivos expiatorios).

De hecho, el nuevo nativismo también opera como una renovada “estrategia sureña”. En palabras del propio Huntington: “Las pérdidas reales o percibidas en el poder y estatus de cualquier grupo social, étnico, racial o económico, casi siempre producen esfuerzos para revertir esas pérdidas [...] Mientras más hispanos se conviertan en ciudadanos y sean políticamente activos, los blancos serán más propensos a buscar formas de protegerse a sí mismos [...]

Hoy, los blancos nativistas bien pueden preguntarse: ¿Si los negros y los hispanos se organizan y presionan por privilegios especiales, por qué no pueden hacerlo los blancos? ¿Si la Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color y el Consejo Nacional de La Raza son asociaciones legítimas, por qué no puede serlo una organización nacional que promueva intereses blancos?

El nacionalismo blanco es ‘la siguiente etapa lógica de las políticas de identidad en Estados Unidos,’ argumenta Swain, lo cual pone a Estados Unidos ‘en un riesgo creciente de sufrir un conflicto racial de gran escala y sin precedentes en la historia de nuestra nación’. El estímulo más poderoso para el nativismo blanco serán las amenazas culturales y lingüísticas que los blancos perciban en el creciente poder de los hispanos dentro de la sociedad americana (Huntington, 2004a:41)

Los ‘hispanos’ ocupan ahora el mismo lugar conceptual asignado a los ‘negros’ dentro de la “estrategia sureña”. Al igual que lo ocurrido hace más de 40 años, el reconocimiento de derechos civiles y políticos de personas concebidas como ‘diferentes’ es el principal motor de movilización política de grupos que se autoconsideran como el “verdadero pueblo americano”. Esto explica por qué muchos seguidores de Trump parecen ser impermeables a las críticas sobre su falta de congruencia, porque el problema para ellos no son *todos* los inmigrantes, sino su ‘raza’ — expresada en términos simbólicos como ‘cultura’ y ‘valores’ — de *ciertos* grupos de migrantes. Para ellos, las relaciones internacionales, comerciales y políticas, no son problemáticas mientras los países involucrados sean de ‘raza blanca’ — también expresada de forma velada como ‘cultura europea’ y ‘valores angloprotestantes’ —. Bajo este esquema, muchas de las posturas políticas de la administración Trump les resultan congruentes y loables.

## 2.2 El patriotismo como objetivo político

Samuel Huntington publicó ese mismo año un libro donde explicó sus motivos para señalar a los ‘hispanos’ como la principal amenaza para el ‘pueblo estadounidense’. En su libro *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional americana* [*Who are we? The Challenges to America’s National Identity*], este autor declaró, con una honestidad sorprendente, la utilidad de promover una cultura política de rechazo a los migrantes mexicanos: percibir la existencia de una amenaza próxima o cercana fomenta la unidad nacional y el patriotismo. En palabras del propio Huntington (2004b):

Mientras los estadounidenses perciban que su nación está amenazada, serán propensos a sentir una mayor identificación con ella. Si su percepción de amenaza se desvanece, otras *identidades* podrían volver a tener primacía sobre la *identidad nacional* [...] Cómo definan su *identidad* los estadounidenses, a su vez, afecta el grado en que ellos piensen a su país como cosmopolita, imperialista o nacionalista en su relación con el resto del mundo (itálicas añadidas; pp. xv-xvi).

Para definirse a sí mismas, las personas necesitan a un otro. ¿También necesitan de un enemigo? Es claro que algunas personas sí. 'Oh, qué bello es odiar', dijo Joseph Goebbels. 'Oh, qué alivio luchar, combatir enemigos que se defienden, enemigos activos', decía André Malraux. Estas son articulaciones extremas de una necesidad humana generalmente más atenuada pero universal [...] (p. 24).

Como la experiencia humana nos muestra, el final de una guerra, sea fría o ardiente, crea las condiciones para otra guerra. 'Algo que forma parte del ser humano', como dijera un comité de psiquiatras, 'siempre ha sido la búsqueda de un enemigo para personificar temporal o permanentemente aspectos que repudiamos de nosotros mismos.' (p. 27).

Este autor incluso explica cómo se puede propiciar un "proceso de construcción de enemigos". El primer paso consiste en señalar diferencias, para después fomentar lo siguiente:

Reconocer diferencias no necesariamente genera competición, mucho menos odio. Aun así, incluso las personas que tienen poca necesidad psicológica de odiar pueden involucrarse en procesos de construcción de enemigos. La identidad requiere diferenciación. La diferenciación necesita de la comparación, es decir, requiere identificar las formas en que 'nuestro' grupo difiere de los 'otros'. La comparación, a su vez, genera evaluación: ¿Los comportamientos de nuestro grupo son mejores o peores que los del otro grupo? La egolatría de grupo lleva a la justificación: nuestras formas son mejores que sus formas. Y como los miembros del otro grupo están embarcados en un proceso similar, las justificaciones contrarias llevan a la competencia. Tenemos que demostrar la superioridad de nuestras formas por sobre las de ellos. La competencia lleva al antagonismo y a la intensificación de nuestra percepción de diferencias, que pudimos percibir al principio como pequeñas pero que ahora concebimos más intensas y fundamentales. Se crean estereotipos, los oponentes son demonizados y así, esos 'otros' son metamorfosados en enemigos (Huntington, 2004b:26).

Para impulsar este proceso no se requiere de datos fidedignos, ni de corroboración de hechos, pues la 'nobleza y virtud' de promover el patriotismo son preferibles a la búsqueda de la verdad y otros valores científicos o académicos. En palabras del propio Huntington, y refiriéndose a él mismo:

Las motivaciones del patriotismo y de la academia, sin embargo, pueden chocar. Reconociendo este problema, intento embarcarme en un análisis de la evidencia tan objetivo y detallado como me sea posible, advirtiéndole al lector que mi selec-

ción y presentación de esa evidencia bien puede estar influenciada por mi deseo patriótico de encontrar significado y virtud en el pasado de Estados Unidos y en su posible futuro (Huntington, 2004b:xviii).

En suma, la población inmigrante ‘hispana’ y en especial la población de ‘origen mexicano’ fueron elegidas por Huntington para propiciar un “proceso de construcción de enemigos”. Esto con el objetivo de fomentar el patriotismo entre el resto de la población estadounidense y sin importar la veracidad de los argumentos esgrimidos.

### 3. La xenofobia como herramienta electoral

Diversas encuestas políticas en Estados Unidos incluyen preguntas para medir conceptos tales como “resentimiento racial” y “racismo simbólico”, a través de las cuales se pretende detectar creencias y actitudes xenófobas o de racismo velado en las personas entrevistadas. Al relacionar estas mediciones con las preferencias electorales de las personas entrevistadas, se obtienen estimaciones de la influencia de estas creencias y actitudes sobre los resultados electorales. Algunos investigadores ya han publicado este tipo de estimaciones para las pasadas elecciones presidenciales.

Entre otros ejemplos, las estimaciones de Sean McElwee y Jason McDaniel (14/3/2017)<sup>1</sup> mostraron la importancia de analizar los resultados electorales de 2016 en dos pasos consecutivos: primero, la victoria de Donald Trump en las votaciones primarias del Partido Republicano, y después, su victoria en la elección presidencial. La pregunta usada por estos investigadores para medir el “miedo a la diversidad étnica”, analizada junto con otras preguntas sobre política, economía y demografía, fue la siguiente:

Ahora, como usted sabrá, las proyecciones censales muestran que para 2043 los afroamericanos, latinos, asiáticos, y otros grupos étnicos y racialmente mezclados, llegarán a conformar, en conjunto, la mayoría de la población. Pensando en el probable impacto de este cambio demográfico, cuánto tanto concuerda o desacuerda usted con las siguientes afirmaciones:

- Los estadounidenses aprenderán unos de otros y se enriquecerán al estar expuestos a otras culturas.
- Una fuerza laboral más grande y diversa traerá mayor desarrollo económico.
- Habrá sobredemanda de servicios públicos.
- No habrá trabajos suficientes para todos. (McElwee y McDaniel, 14/3/2017).

---

1 Consultado en abril de 2017: <https://www.thenation.com/article/fear-of-diversity-made-people-more-likely-to-vote-trump/>

Estos autores elaboraron modelos estadísticos donde controlaron sus resultados por variables tales como ingresos, educación, edad y sexo. Sus resultados indican que la “opinión sobre la creciente diversidad” fue la variable de mayor peso en el apoyo que Donald Trump recibió por sobre los otros candidatos republicanos. Esta variable también fue la de mayor peso como factor predictor del cambio en las preferencias electorales de los votantes que apoyaron a Barack Obama en 2012 pero que en 2016 decidieron apoyar a Trump. Además, esta variable tuvo el mayor peso pero en sentido inverso entre los votantes que apoyaron a Mitt Romney en las primarias republicanas pero que votaron por Hillary Clinton o por un tercer partido en la elección presidencial. La conclusión de estos autores fue la siguiente:

En suma, nuestro análisis indica que Donald Trump se sirvió exitosamente de los resentimientos existentes contra los afroamericanos, en combinación con los temores emergentes de una mayor diversidad racial en América, para reconfigurar al electorado, atrayendo fuertemente a los nativistas y empujando a las personas con mayores ingresos, educación y posturas cosmopolitas a apoyar a Hillary Clinton (McElwee y McDaniel, 14/3/2017).

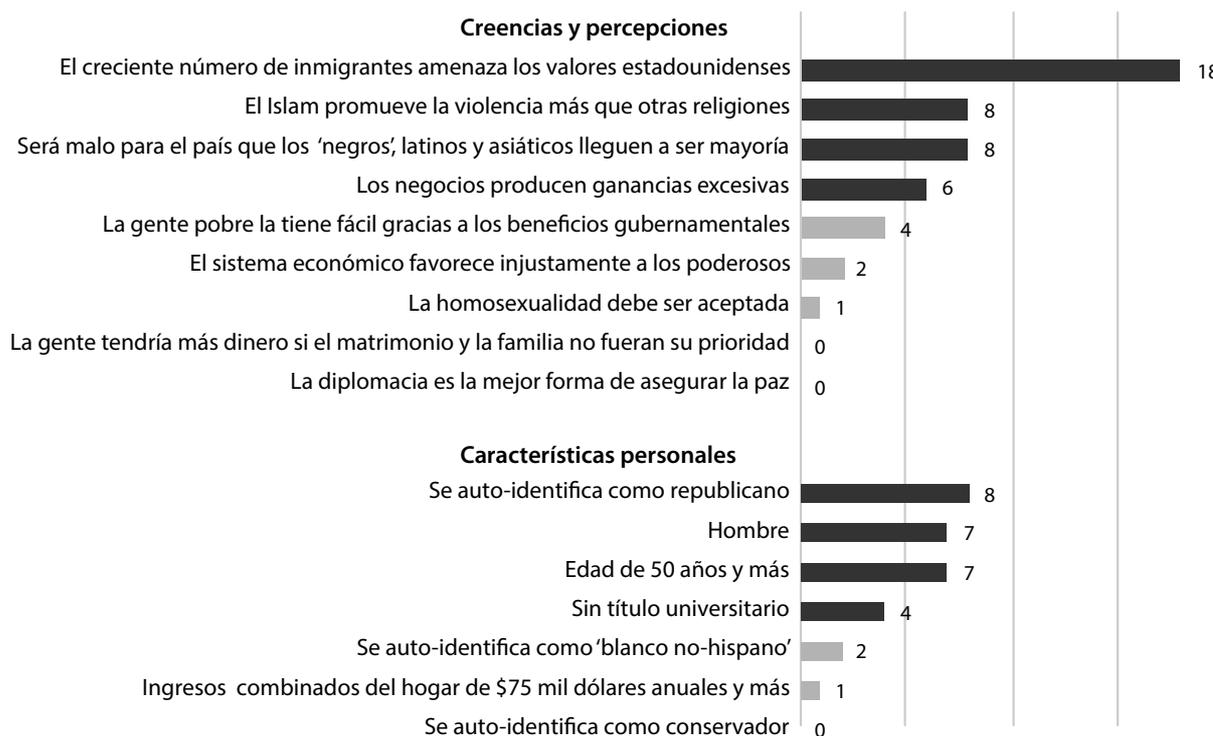
Estos resultados de McElwee y McDaniel confirmaron las intuiciones previas de otros autores que sólo habían mostrado diferenciales en preferencias electorales según variables de “resentimiento racial” y “miedo a la diversidad”. Por ejemplo, Michael Tesler y John Sides (3/4/2016)<sup>2</sup> ya habían mostrado, desde antes de las votaciones primarias republicanas, que las siguientes cuatro variables eran “poderosos predictores” del apoyo a Trump frente a los demás precandidatos: i) identidad racial auto-declarada como ‘blanca’; ii) percepción de discriminación contra los ‘blancos’; iii) percepción de perder su empleo frente a las ‘minorías étnicas’; iv) importancia percibida del trabajo conjunto de los ‘blancos’ para cambiar leyes injustas para los ‘blancos’.

El Pew Research Center también publicó un análisis que revela la importancia de la xenofobia entre los votantes republicanos que apoyaron a Donald Trump.<sup>3</sup> Bradley Jones y Jocelyn Kiley (2016), autores del estudio, estimaron con un modelo estadístico los pesos relativos de diversos factores, tales como edad, sexo, percepciones económicas y valores políticos, entre los votantes republicanos. Estos autores concluyeron que el principal eje impulsor del apoyo a Trump fue “la percepción de sentirse amenazado por el creciente número de inmigrantes que llega a Estados Unidos”. Los factores que tuvieron un impacto positivo en el apoyo a Trump, según este modelo, se muestran en la gráfica 4.

2 Consultado en abril 2017: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/03/how-political-science-helps-explain-the-rise-of-trump-the-role-of-white-identity-and-grievances/>

3 Consultado en abril 2017: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/02/more-warmth-for-trump-among-gop-voters-concerned-by-immigrants-diversity/>

**Gráfica 4. Factores que influyeron positivamente en el apoyo a Trump entre votantes republicanos según el modelo de Jones y Kiley (2016). Se indican con un tono más oscuro los factores estadísticamente significativos (95%)**



Nota: el número del coeficiente de cada variable representa el grado de "cercanía" o "afecto" expresado hacia Trump por un individuo que declara la creencia o la característica personal representada por cada variable, frente a otro individuo con una creencia opuesta o característica diferente, controlando por todos los factores del modelo.

Fuente: Jones y Kiley (2016)

Daniel Byrd y Loren Collingwood (1/4/2016) analizaron la influencia que tuvo el "resentimiento racial" (que sienten los 'blancos' contra los 'negros') sobre las preferencias electorales por Hillary Clinton, Bernie Sanders y Donald Trump.<sup>4</sup> Cabe hacer notar que la combinación de preguntas usada por Byrd y Collingwood para medir el "resentimiento racial" refleja la vigencia de la "estrategia sureña" de Nixon —discutida en la primera sección del reporte—. Las preguntas utilizadas fueron las siguientes:

4 Consultado en abril 2017: <http://www.telesur.tv/english/opinion/Bernie-Sanders-Lifting-up-the-Masses-or-the-Few--2016-0331-0068.html>

1. 'En años pasados, los negros han obtenido menos de lo que merecen' [nivel de desacuerdo].
  2. 'Los irlandeses, italianos, judíos y otras minorías, superaron los prejuicios y forjaron su propio camino trabajando. Los negros deberían hacer lo mismo sin pedir favores especiales' [nivel en que concuerda].
  3. 'El problema real es que algunas personas no se esfuerzan lo suficiente; si los negros se esforzaran más podrían vivir igual que los blancos' [nivel en que concuerda].
  4. 'Generaciones pasadas de esclavitud y discriminación han creado condiciones que dificultan a los negros forjar su propio camino trabajando y salir de la pobreza' [nivel de desacuerdo]
- (Byrd y Collingwood, 1/4/2016).

Byrd y Collingwood controlaron sus resultados por edad, sexo, nivel educativo, conocimiento político, ingresos en el hogar, identificación con un partido e ideología política. Según sus resultados, el "resentimiento racial" no sólo tuvo una influencia significativa en las preferencias electorales, sino que también impacta significativamente preferencias de política económica. Por ejemplo, este factor influye negativamente en el apoyo a la expansión de programas sociales en cuestiones de salud y educación.

Los resultados anteriores suman evidencia a favor de la conclusión expresada por Michael Tesler (22/8/2016):<sup>5</sup> "La ansiedad económica no está impulsando al resentimiento racial. Es el resentimiento racial el que fomenta la ansiedad económica". Este autor mostró cómo las percepciones sobre la situación económica son sesgadas por el "resentimiento racial" mediante un análisis de una encuesta tipo panel, con respuestas de los mismos votantes en dos momentos distintos en el tiempo (2007 y 2012). Tesler observó que las percepciones económicas se derivan de evaluaciones subjetivas que hacen los votantes del desempeño de los presidentes —y no al contrario, como supuestamente debería ocurrir—. Tesler mostró que el "resentimiento racial" sesgó de manera especialmente negativa las evaluaciones de la presidencia de Obama, y por ende, las percepciones de la situación económica:

Después de controlar por afiliación partidista e ideología, el resentimiento racial no estuvo relacionado con las percepciones de los 'blancos' sobre la economía en diciembre de 2007 [durante la gestión de Bush]. Cuando estas mismas personas fueron re-entrevistadas en julio de 2012 [durante la gestión de Obama], el resentimiento racial fue un poderoso predictor de las percepciones económicas [...] se tuvo que a mayor resentimiento racial peor su percepción de la situación económica.

Aún más, análisis adicionales indican que las percepciones económicas, ya fuesen medidas en 2008 o incluso en 2012, no causan cambios en los niveles de resentimiento racial de las personas.

De hecho, múltiples estudios, usando diferentes encuestas, han mostrado que los niveles promedio de resentimiento racial no se vieron afectados por la crisis económica de 2008. Algunos datos incluso sugieren que los prejuicios raciales disminuyeron ligeramente durante el periodo más álgido del colapso económico de 2008. La evidencia es bastante clara, las preocupaciones económicas no dirigen el resentimiento racial durante la era de Obama (Tesler, 22/8/2016).

Philip Klinkner (2/6/2016)<sup>6</sup> también publicó un análisis basado en el “resentimiento racial”, y estimó su peso relativo en el apoyo expresado por Hillary Clinton o Donald Trump. Los resultados de este autor refuerzan tanto las conclusiones de Byrd y Collingwood, como las de Tesler.

El modelo estadístico de Klinkner indica que los principales factores que explican el apoyo a Trump son la auto-identificación partidista y el “resentimiento racial”, seguidos por la creencia de que Obama es musulmán, la ideología política y la creencia de que los musulmanes son violentos. Variables como el ingreso, el nivel educativo, el pesimismo económico, la percepción de la situación económica y la oposición al libre comercio no resultaron ser estadísticamente significativas. El factor de mayor peso en el apoyo a Clinton fue la aprobación del desempeño de Obama. Pero esta variable, tal y como lo había señalado Tesler, también resultó estar sesgada por el “resentimiento racial” de las personas. Como conclusión, este autor parafraseó el famoso lema de campaña de Bill Clinton: “En suma, no es la economía, estúpido. En vista de estos resultados, los analistas necesitan entender que el atractivo de Trump tiene poco que ver con factores económicos”.

Por último, cabe recordar que Eric Kaufmann (9/11/2016)<sup>7</sup> publicó un análisis en el blog de la *London School of Economics* sobre las victorias electorales de Donald Trump y del movimiento separatista Brexit (la salida de Reino Unido de la Unión Europea). Este autor usó modelos estadísticos para identificar las principales diferencias entre los detractores y los simpatizantes de Trump en Estados Unidos y del Brexit en Reino Unido. Kaufmann tampoco encontró evidencia de que los factores económicos hubieran sido especialmente decisivos para ambas victorias. De hecho, este autor encontró que las preocupaciones por la pobreza y la desigualdad, y por la situación económica en general, fueron de especial importancia para los *detractores* de Trump y del *Brexit*. En contraste, la preocupación por la inmigración fue de especial importancia para los *simpatizantes* de Trump y del *Brexit*.

---

5 Consultado en abril 2017: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/08/22/economic-anxiety-isnt-driving-racial-resentment-racial-resentment-is-driving-economic-anxiety/>

6 Consultado en abril 2017: <https://www.vox.com/2016/6/2/11833548/donald-trump-support-race-religion-economy>

La conclusión final de Kaufmann puede ser interpretada como una sombría confirmación del éxito político de la xenofobia en Estados Unidos y en Reino Unido, así como de su resurgimiento en otros países europeos: “¿Por qué ocurren ahora fenómenos como Trump, Brexit, Höfer, Le Pen y Wilders? Por la inmigración y el cambio étnico. Todo esto resulta inquietante para la porción del electorado blanco que prefiere el orden cultural por sobre los cambios.”

Donde Kaufmann se equivoca es en la suposición de que estos cambios políticos responden a preocupaciones por el “orden cultural” entre el electorado. La evidencia disponible permite afirmar que el resurgimiento de la xenofobia en la política estadounidense, y en el ámbito internacional en general, es producto de discursos y acciones guiadas por élites intelectuales y económicas.

#### 4. La xenofobia como herramienta económica

El ejemplo mejor documentado del uso reciente de la xenofobia como estrategia seguida por una élite económica es la ley SB 1070 del estado de Arizona [*Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act*]. Investigaciones periodísticas han mostrado los vínculos entre esta ley, junto con otras similares aprobadas en Arizona, y las leyes modelo promovidas por la organización de cabildeo American Legislative Exchange Council, mejor conocida como ALEC, así como con corporaciones que poseen o que administran centros de detención y reclusión de migrantes (entre otras, Jackman, 6/12/2013; PFAW, 1/12/2011; Hodai, 21/6/2010; Sullivan, 28/10/2010; Fischer, 25/4/2012).<sup>8</sup>

Una investigación de la Brookings Institution (Jackman, 6/12/2013) mostró la relación de la ley SB 1070 con la ley modelo de ALEC denominada *No a las Ciudades Santuario para inmigrantes ilegales* [*No Sanctuary Cities for Illegal Immigrants Act*], y encontró que este modelo de ley fue presentado, posteriormente, en otras 23 legislaturas estatales (esto sólo en el periodo legislativo de 2011 a 2012). De hecho, esta ley modelo fue la que se usó con mayor frecuencia (durante el mismo periodo) como iniciativa promovida por los legisladores miembros de ALEC, logrando su aprobación en Alabama como la ley HB 56.

7 Consultado en abril 2017: <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/trump-and-brexit-why-its-again-not-the-economy-stupid/>

Las organizaciones People for the American Way y Common Cause publicaron un análisis comparado de varias iniciativas de ley presentadas en Arizona frente a las correspondientes leyes modelo promovidas por ALEC (PFAW, 1/12/2011). Entre ellas, resaltan las de corte anti-inmigrante junto con las destinadas a profundizar y ampliar la privatización de las prisiones y de los centros de detención (las leyes SB 1070, SB 1159, SB 1309, HB 2745, SB 1409, SB 1621, etcétera). Algunos efectos de este tipo de reformas son los siguientes:

- se criminaliza (tipifica como delito) el acto de “traspasar” territorio estatal sin permisos migratorios —bajo la ley federal migrar sin permiso no es un crimen [*felony*], sólo se considera una falta menor [*misdemeanor*]—;
- se criminalizan los actos de ayudar, alojar y “transportar” migrantes indocumentados;
- se criminaliza el acto de emplear migrantes indocumentados;
- se permite que las policías y otras autoridades locales apliquen y vigilen el cumplimiento de la ley federal de inmigración (es decir, se les otorgan facultades antes reservadas a los agentes federales de migración);
- se permite a los ciudadanos demandar a sus gobiernos locales cuando perciban que no se están cumpliendo cabalmente las leyes de inmigración.

Un efecto general de estas leyes anti-inmigrantes promovidas por ALEC es el de incrementar los montos de personas detenidas y reclusas por cuestiones migratorias, ya sea en espera de ser deportadas o que han sido encarceladas por los nuevos delitos relacionados con la migración. Este efecto produce cuantiosos beneficios económicos para las corporaciones que administran o que incluso poseen centros de detención y reclusión.

Investigaciones periodísticas de Beu Hodai (21/6/2010) y Laura Sullivan (28/10/2010) describen la relación de la Corrections Corporation of America (CCA) y de otras empresas similares con ALEC y sus grupos de trabajo, dentro de los cuales se votan

---

8 Consultados en abril de 2017: <https://www.brookings.edu/articles/alecs-influence-over-lawmaking-in-state-legislatures/>  
<http://site.pfaw.org/pdf/ALEC-IN-ARIZONA.pdf>  
[http://inthesetimes.com/article/6084/corporate\\_con\\_game/](http://inthesetimes.com/article/6084/corporate_con_game/)  
[http://inthesetimes.com/article/6085/ties\\_that\\_bind\\_arizona\\_politicians\\_and\\_the\\_private\\_prison\\_industry](http://inthesetimes.com/article/6085/ties_that_bind_arizona_politicians_and_the_private_prison_industry)  
<http://www.prwatch.org/news/2011/08/10947/brownskins-and-greenbacks-alec-profit-prison-industry-and-arizona-sb-1070>  
<http://www.prwatch.org/news/2012/04/11478/us-supreme-court-considers-alec-immigration-bill>  
<http://www.npr.org/2010/10/28/130833741/prison-economics-help-drive-ariz-immigration-law>  
<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/17/prison-industrial-complex-big-business-koch-brothers>

las leyes modelo y las propuestas legislativas. Estas investigaciones explican como la CCA y otras corporaciones se benefician de la detención y encarcelamiento de inmigrantes. Por ejemplo, sólo durante el año fiscal 2009, según explica Hodai, la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE por sus siglas en inglés) detuvo a más de 383 mil migrantes, manteniendo un promedio diario de 32 mil personas recluidas en 270 centros de detención o de “servicio de procesamiento”. ICE ha subcontratado la operación de estos centros con empresas que cobran cuotas por persona recluida por día [*per diem per inmate*]. Algunos de los centros incluso son propiedad de CCA y de otra corporación llamada Geo Group. El mayor lugar de reclusión de migrantes en Estados Unidos —al menos hasta 2009—, es el Centro de Servicio de Procesamiento en el condado Willacy, en Texas, operado por la Management and Training Corporation y con capacidad de albergar a más de 3 mil personas.

En el ámbito académico, ya existen algunas investigaciones sobre este tema. Por ejemplo, Patrice Fulcher (2012) señala que:

Entre 2003 y 2012, la CCA, Geo [Group] y Cornell Companies (antes de su fusión con Geo), contribuyeron con \$4,839,548 [dólares] a candidaturas y comités estatales de demócratas y republicanos. Estas corporaciones también contribuyeron con \$835,514 [dólares] a candidaturas federales entre 2000 y 2010. La CCA específicamente cabildó varias reformas legislativas relacionadas con prisiones federales, ayudó a redactar la *Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act* en Arizona, y ayudó a pasar la *Illegal Immigration Reform and Enforcement Act* en Georgia en 2011. Se estima que ambas leyes incrementarán el número de personas bajo custodia federal a cargo de la Oficina de Inmigración y Aduanas [ICE por sus siglas en inglés...]

La CCA cosechó rápidamente los beneficios de sus gastos en Georgia pues sólo cinco meses después de que ayudara en la aprobación de la ley migratoria en mayo de 2011, recibió un contrato de \$400 millones de dólares para albergar inmigrantes criminales en McRae, Georgia. La adquisición de un contrato de \$400 millones implicó una excelente tasa de retorno por su inversión de \$24 mil dólares, gastados en cabildar legisladores y candidatos a gobernador en Georgia a fin de lograr la aprobación de esta ley. (Fulcher, 2012:607-609).

Brendan Fischer (25/4/2012), en una investigación periodística, afirma que cerca de la mitad de los centros de detención de inmigrantes son operados por corporaciones con fines de lucro. Y la decisión de un migrante de entablar un juicio, para evitar su deportación, puede implicarle su permanencia en reclusión hasta por un año en espera de su audiencia. Fischer señala que el costo de mantener recluido a un inmigrante por día es de alrededor de 122 dólares (pagados a las corporaciones de los impuestos de los contribuyentes). Este autor también explica que las empresas especializadas en fianzas están representadas en los grupos de trabajo

de ALEC, a través de la American Bail Coalition, y también se benefician de las leyes promovidas por esta organización. Algunos de los migrantes detenidos son liberados bajo fianza en espera de sus juicios, usando a menudo los servicios de estas empresas para cubrir sus pagos. Según Fischer, las fianzas por lo general varían entre 5 y 10 mil dólares, y las empresas cobran cuotas de 10% del costo total de la fianza, lo cual les asegura ganancias considerables por servicios financieros y de cobranza relativamente sencillos.

Desde hace varias décadas existe un creciente cuerpo de estudios académicos sobre las altas tasas de encarcelamiento en Estados Unidos y su relación con el “complejo industrial carcelario” [*prison industrial complex*], término que engloba el conjunto de actores económicos que se benefician directamente de administrar y mantener montos elevados de personas en prisión. En años recientes se han comenzado a publicar estudios que relacionan estos intereses con prácticas políticas y legislativas de criminalización de inmigrantes. Por ejemplo, los siguientes estudios:

El complejo industrial de la inmigración engloba la confluencia de intereses públicos y privados en la criminalización de la migración indocumentada, en la aplicación de las leyes de migración y en la promoción de una retórica ‘anti-ilegales’. Este concepto se basa en las ideas desarrolladas en torno a los complejos industriales militares y carcelarios. Estos complejos industriales comparten tres grandes características: (a) una retórica del miedo; (b) la convergencia de poderosos intereses; y (c) un discurso de otredad (Golash-Boza, 2009:295).

El presente ensayo provee una revisión del contexto y de las políticas que han dado lugar a la creciente criminalización de los inmigrantes. Nos basamos en la teoría institucional de la migración para entender el negocio de los centros de detención y la construcción del complejo industrial de la inmigración. Mostramos los vínculos de los contratos gubernamentales y las corporaciones privadas con la conformación de este complejo industrial inmigratorio, remarcando las crecientes ganancias que las corporaciones privadas obtienen a partir de las detenciones de migrantes (Fulcher, 2012:607-609).

El presente estudio retoma las ideas de Michel Foucault para examinar el complejo industrial inmigratorio en Estados Unidos. Nos enfocamos en la participación de las corporaciones de prisiones privadas en este complejo, así como en los factores que han sido esenciales para su creación y que perpetúan su existencia. Argumentamos que [...] este complejo funge como un poder económico que impulsa la *administración* del sistema existente y desalienta una reforma fundamental (itálicas en el original; Doty y Wheatley, 2013:426).

## 4.1 La xenofobia como política de chivos expiatorios

Vale la pena remarcar que la criminalización de inmigrantes no sólo opera como una herramienta económica, sino que también funge como una válvula de escape para las presiones sociales y políticas derivadas de la pérdida de empleos en la sociedad estadounidense. Por principio, cabe recordar que las normas migratorias en realidad regulan mercados transnacionales de mano de obra, por lo que la criminalización de inmigrantes también puede interpretarse como un ajuste en la política de regulación de la mano de obra:

En el presente análisis, la economía política de la aplicación de las leyes migratorias tiene menos que ver con su ineffectividad para desalentar la migración indocumentada y más con su capacidad para definir y expandir controles sobre los trabajadores indocumentados [...] En la aplicación de las leyes migratorias se priorizan políticas que expanden la definición de 'ilegalidad' de tal manera que, simultáneamente, se subordina la mano de obra y se promueve el capital. La construcción sociojurídica de la 'ilegalidad' fomenta la demanda diversificada y persistente de mano de obra 'ilegal' y por ende, explotable. Esta construcción depende de la deportabilidad de la mano de obra y es el motor principal del complejo industrial inmigratorio (Trujillo-Pagán, 2014:43).

Segundo, y más importante, es el hecho de que el complejo industrial carcelario —el relacionado con el encarcelamiento de todo tipo de personas, no sólo de inmigrantes— es señalado por varios académicos y actores políticos como una causa importante de la pérdida de empleos en Estados Unidos. Esto debido al creciente número de corporaciones que prefieren emplear a personas encarceladas, entre otros motivos por los bajos costos de sus salarios y su imposibilidad de organizarse en sindicatos (de forma que sus puestos de trabajo son retirados del mercado laboral abierto y ofrecidos sólo a personas en prisión). Así, la promoción de la xenofobia y de leyes que criminalizan a los trabajadores indocumentados sirve a estas corporaciones, y a los políticos que las apoyan, para desviar las críticas y atenuar la presión social que de otra manera se articularía en su contra. Un buen ejemplo de las discusiones sobre el papel del complejo industrial carcelario en el aumento del desempleo, es la investigación periodística de Mike Elk y Bob Sloan:

El empleo de mano de obra en reclusión ya ha comenzado a afectar a las empresas que no la utilizan [...] Aún más, varios estados buscan reemplazar a empleados gubernamentales con mano de obra en prisión. En Wisconsin, la reciente acometida del gobernador Walker contra las negociaciones colectivas abrió la puerta para el uso de reclusos en empleos del sector público en [el condado de] Racine, donde los prisioneros ya se

emplean en jardinería, pintura y otras labores de mantenimiento. Según el *Capitol Times*, 'los reclusos no reciben un salario por su trabajo, sino que se les descuenta tiempo de sus sentencias.' Lo mismo ocurre en Virginia, Ohio, Nueva Jersey, Florida y Georgia [...] Muchas de las reformas legislativas promovidas por ALEC, implementadas estado por estado, están permitiendo reemplazar a los empleados públicos por prisioneros [...]

Alex Friedman, editor asociado de *Prison Legal News*, dice que el empleo de mano de obra en reclusión es parte de la 'confluencia de intereses' entre políticos y corporaciones, tradicionalmente nombrado como 'complejo industrial carcelario'. Como lo muestran décadas de promoción de leyes modelo, ALEC ha estado en el centro de esta confluencia. 'Esto ha estado ocurriendo por décadas, con la privatización de las prisiones contribuyendo a la escalada de las tasas de encarcelamiento en los EE.UU.,' dice Friedmann. Así como el encarcelamiento masivo ha significado una carga para los contribuyentes estadounidenses, el empleo de mano de obra en reclusión ha contribuido a la pérdida de puestos de trabajo, al desempleo y a la disminución de los salarios entre los obreros —mientras tanto, las ganancias corporativas han subido como la espuma— (Elk y Sloan, 1/8/2011).

La pérdida de empleos del mercado abierto estadounidense por culpa del llamado "complejo industrial carcelario", y el impulso de discursos y reformas anti-inmigrantes como política de *chivos expiatorios*, es uno de los casos mejor documentados que se tienen actualmente pero es muy probable que no sea el único. Por ejemplo, un análisis de Michael Hicks y Srikant Devaraj (2017) indica que 88% de las pérdidas de empleos en el sector de manufactura estadounidense, entre 2000 y 2010, se debió a cambios tecnológicos y otros factores que incrementaron la productividad (requiriendo menos mano de obra) y sólo 13% al aumento de las importaciones. Pero en los discursos políticos y mediáticos se culpa a las importaciones de China y México de ser la principal causa del desempleo en Estados Unidos. En una entrevista para *CNN Money*, el profesor Bradford Jensen de la Universidad de Georgetown explicó de una forma sencilla y directa la relación de estas transformaciones laborales y la xenofobia: "Han ocurrido muchos cambios tecnológicos que reducen las necesidades de mano de obra [...] Es difícil demonizar lo que todo el mundo considera progreso tecnológico, es más fácil demonizar a los extranjeros" (ver Gillespie, 30/1/2017).<sup>9</sup>

Dadas las tendencias internacionales de reducción de empleos debido a la automatización, especialmente las pérdidas esperadas en los próximos años, es también esperable que algunas élites económicas sigan promoviendo la xenofobia.

---

9 Consultado en abril de 2017: <http://money.cnn.com/2017/01/30/news/economy/jobs-china-mexico-automation/>

Sólo por mencionar un ejemplo, un análisis de la firma *PricewaterhouseCoopers* señala que 38% de los empleos totales en Estados Unidos, 35% en Alemania y 30% en Reino Unido, se encuentran en alto riesgo debido a cambios tecnológicos (Berriman y Hawksworth, 2017).

La magnitud del impacto social y político de estos cambios tecnológicos y laborales aún está por verse. Dadas las experiencias históricas, es muy probable que estos cambios continúen impulsando el crecimiento de la xenofobia y del racismo en el mundo. Esto porque, al servir la xenofobia como una estrategia de “chivos expiatorios”, y según las tendencias económicas previstas para los próximos años, es razonable afirmar que serán necesarias acciones firmes y decisivas por parte de países como México, en distintas arenas multinacionales, para frenar y revertir exitosamente este recurrente fenómeno sociopolítico.

## Fuentes de consulta

- Anderson, M. (1988). *The American Census: A social history*. Yale University Press.
- Bass, J. y DeVries, W. (1995). *The Transformation of Southern Politics: Social Change and Political Consequence Since 1945*. Basic Books.
- Baum, D. (17/5/2016). “Legalize It All. How to win the war on drugs”. *Harper’s Magazine*.
- Berriman, R. y Hawksworth, J. (2017). “Will robots steal our jobs? The potential impact of automation on the UK and other major economies”. *UK Economic Outlook*. PricewaterhouseCoopers.
- Boyd, J. (7/5/1970). “Nixon’s Southern strategy ‘It’s All In the Charts’”. *The New York Times*.
- Byrd, D. y Collingwood, L. (1/4/2016), “Bernie Sanders: Lifting Up the Masses or the Few?”, *Telesur*.
- Citrin, J. et al. (2007), “Testing Huntington: Is Hispanic Immigration a Threat to American Identity”, *Perspectives on Politics*, 5(1): 31-48.
- Doty, R. y Wheatley, E. (2013), “Private Detention and the Immigration Industrial Complex”. *International Political Sociology*, 7(4):426-443.
- Durand, J. (2007a). “El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico”. *Migración y Desarrollo*, 9:27-43.
- Durand, J. (2007b). *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*. Consejo Nacional de Población.
- Elk, M. y Sloan, B. (1/8/2011). “The Hidden History of ALEC and Prison Labor”. *The Nation*.
- Etzioni, A. (2001), “The monochrome society”. *Policy Review*, 105: 53-70.
- Fischer, B. (25/4/2012). “U.S. Supreme Court Considers ALEC Immigration Bill”. *PR Watch*. The Center for Media and Democracy.
- Foner, N. y R. Alba (2006). “The second generation from the last great wave of immigration: Setting the record straight”. *Migration Information Source*. Migration Policy Institute.
- Fulcher, P. (2012). “Hustle and Flow: Prison Privatization Fueling the Prison Industrial Complex”. *Washburn Law Journal*, 51:589-617.
- Galindo, C. (2009). “La migración internacional en México, sus mitos y sus leyes”. En *La Situación Demográfica de México 2009*. Consejo Nacional de Población, pp. 135-154.

- Gillespie, P. (30/1/2017). "Rise of the machines: Fear robots, not China or Mexico". CNN Money.
- Golash-Boza, T. (2009). "The Immigration Industrial Complex: Why We Enforce Immigration Policies Destined to Fail". *Sociology compass*, 3/2(2009):295-309.
- Grebler, L., Moore, J. y Guzmán, R., (1970), *The mexican-american people: The nation's second largest minority*, Free Press.
- Halifax, G. (1904). "The Immigrant Scourge", *Overland Monthly*, 63:65-69.
- Hodai, B. (21/6/2010). "Corporate Con Game". *In These Times*.
- Hicks, M. y Devaraj, S. (2017). *The Myth and the Reality of Manufacturing in America*. Center for Business and Economic Research. Ball State University.
- Huntington, S. (2004a), "The hispanic challenge." *Foreign Policy*, March/April 2004: 30-45.
- Huntington, S. (2004b), *Who are we? The challenges to America's national identity*, Simon & Schuster.
- Ingraham, C. (2014), "Charting the shocking rise of racial disparity in our criminal justice system". *The Washington Post*.
- Jackman, M. (6/12/2013). "ALEC's Influence over Lawmaking in State Legislatures". The Brookings Institution.
- Jaffe, A., Cullen, R. y Boswell, T., (1980). *The changing demography of spanish americans*, Academic Press.
- Jones, B. y Kiley, J. (2016). "More 'warmth' for Trump among GOP voters concerned by immigrants, diversity". *Fact Tank*. Pew Research Center.
- Kaufmann, E. (9/11/2016), "Trump and Brexit: why it's again NOT the economy, stupid". *Blog*. London School of Economics.
- Klinkner, P. (2/6/2016). "The easiest way to guess if someone supports Trump? Ask if Obama is a Muslim". *Vox*.
- Lund, J. (1994), "Boundaries of restriction: The Dillingham Commission", *University of Vermont History Review* 6.
- Massey, D. (2008), "La racialización de los mexicanos en Estados Unidos: Estratificación racial en la teoría y práctica", *Migración y Desarrollo*, 10:65-95.
- McElwee, S. y McDaniel, J. (14/3/2017), "Fear of Diversity Made People More Likely to Vote Trump", *The Nation*.

- National Research Council (2014). *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring the Causes and Consequences*. Committee on Causes and Consequences of High Rates of Incarceration. The National Academies Press.
- Neal, D. y Rick, A. (2014). "The Prison Boom and the Lack of Black Progress after Smith and Welch". *NBER Working Papers Series*. National Bureau of Economic Research.
- PFAW (1/12/2011). *ALEC in Arizona: The Voice of Corporate Special Interests in the Halls of Arizona's Legislature*. People for the American Way Foundation, Common Cause.
- Sanders, R. (2002). "Rassling a Governor: Defiance, Desegregation, Claude Kirk, and the Politics of Richard Nixon's Southern Strategy", *The Florida Historical Quarterly*, 80(3): 332-359.
- Sartori, G. (2001), *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Alfaguara.
- Sullivan, L. (28/10/2010). "Prison Economics Help Drive Arizona Immigration Law". *NPR News Investigations*.
- Swain, C. (2002), *The new White nationalism in America: Its challenge to integration*, Cambridge University Press.
- Tesler, M. (1/8/2016), "Trump is the first modern Republican to win the nomination based on racial prejudice", *The Washington Post*.
- Tesler, M. y Sides, J. (3/3/2016), "How political science helps explain the rise of Trump: the role of white identity and grievances", *The Washington Post*.
- Trujillo-Pagán, N. (2014). "Emphasizing the 'Complex' in the 'Immigration Industrial Complex'". *Critical Sociology*, 40(1):29-46.
- Valdés-Ugalde, J.L. y Leonardo Curzio (2004), "A Reply to Samuel Huntington's 'Hispanic Challenge'", *Voices of México*, 67:23-26.
- Waldschmidt-Nelson, B (2004), "Who are we? Fears and facts in Samuel Huntington's attack on latino immigration to the United States", *Internationale Politik Und Gesellschaft*, 3: 145-163.
- Zolberg, A. (2008). *A Nation by Design: Immigration policy in the fashioning of America*. Russell Sage Foundation, Harvard University Press.
- Zolberg, A. (2006). "Rethinking the last 200 years of U.S. immigration". *Migration Information Source*. Migration Policy Institute.



# A

## Resumen

EL INICIO DEL MES DE MARZO, FUE LA PRIMERA presentación del jefe del Ejecutivo norteamericano ante su Congreso. Ofreció que devolverá “a Estados Unidos millones de puestos de trabajo”, que “sectores moribundos van a resucitar exultantes”. El mecanismo anunciado será, dijo, una reducción de impuestos para las empresas y para los contribuyentes individuales.

El presente artículo tiene como objetivo identificar las propuestas de la reforma fiscal que se han gestado al interior del gobierno norteamericano. De igual forma, se valoran algunas implicaciones de esas medidas para México; especialmente a partir de sistematizar puntos de vista que se han generado en el Senado de la República sobre temas fiscales desde la LXII Legislatura. Asimismo, se sintetizan las opiniones en torno a mecanismos, tiempos y margen de reacción para nuestro país, a partir del anuncio de esas medidas.

Para países como México, será necesario determinar una estrategia clara basada en el diagnóstico de las

# Implicaciones de la **reforma fiscal norteamericana** para México

**Cornelio Martínez López\***

definiciones acordadas en el exterior, el margen de maniobra del gobierno mexicano —y específicamente del Senado de la República— a partir de la sistematización de sus iniciativas más recientes relativas al tema.

## **Introducción**

El presente artículo tiene como objetivo identificar las propuestas de la reforma fiscal que se han gestado al interior del gobierno norteamericano. De igual forma, se valoran algunas implicaciones de esas medidas para México; especialmente a partir de sistematizar puntos de vista que se han generado en el Senado de la República sobre temas fiscales desde la LXII Legislatura. Asimismo, se sintetizan las opiniones en torno a mecanismos, tiempos y margen de reacción para nuestro país, a partir del anuncio de esas medidas. En todo caso, las propuestas que ha anunciado el presidente Trump al cumplirse los 100 días de su mandato, aún tienen que ser discutidas, votadas y aprobadas por el Congreso estadounidense.

La primera parte del documento ofrece la revisión y contraste de las principales propuestas de reforma fiscal de los Estados Unidos de América. La segunda analiza las implicaciones para México, derivadas de los antecedentes de la refor-

---

\* Investigador C Adscrito a la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, candidato a Doctor en Ciencia Política por la FCPyS de la UNAM. El investigador agradece a Emma Grande Pérez su asistencia en labores de búsqueda y sistematización de información.

ma fiscal en las iniciativas recientes del Senado, la reducción de la competitividad mexicana a partir de cambios fiscales, el impacto en la baja calificación de deuda, así como la reducción de ingresos disponibles. Posteriormente se resaltan, a partir de la sistematización de opiniones relevantes, los mecanismos, tiempos y margen de reacción para México.

### La propuesta de la reforma fiscal en EUA

Desde su campaña, el jefe del Ejecutivo norteamericano prometió bajar los impuestos corporativos para atraer inversiones a la Unión Americana. Además, ofreció un plan para aplicar un gravamen a los productos mexicanos que entren a su territorio.

En principio, el riesgo para México, deriva de que su vecino podría procesar una reforma fiscal presentada por el secretario del Tesoro norteamericano —sin violar ninguna regla del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá—; y al tratarse de negociaciones de carácter interno, solamente tendrían que ser aprobadas en ese Congreso, de mayoría republicana.

Esta posibilidad tiene, sin embargo, que dar cuenta de un proceso de negociaciones en que no necesariamente prevalecen las coincidencias. Varios son los puntos que contrastan en dos principales propuestas que se han esbozado a lo largo de los meses recientes en dos fuentes: al seno del gabinete del Ejecutivo y en el Congreso norteamericano.

#### a) La propuesta del Ejecutivo norteamericano

Recortar y simplificar son las dos palabras que han prevalecido desde el mensaje de campaña y fueron muy repetidas por el secretario del Tesoro, Steve Mnuchin, y el principal consejero económico de la Casa Blanca, Gary Cohn, al presentar el día 26 de abril, las líneas maestras de la iniciativa para proceder a la mayor reforma fiscal en tres décadas.

Su presentación la resumieron en un folio que destaca que la administración de Donald Trump busca cuatro cosas básicas:

1. Acelerar el crecimiento económico de 2 hasta 3% e incentivar la creación de “millones de empleos”
2. Eliminar la complejidad del código fiscal y cerrar las puertas traseras que dan juego a la ingeniería contable
3. Busca ahorros para las familias de clase media
4. Dar un toque más competitivo a las empresas.

El plan propone revisar por completo, todo el sistema fiscal del país, pero su aspecto sobresaliente es que reduce de 35 a 15% los impuestos a las empresas, esto es un recorte de 20 puntos porcentuales. Reduce de siete a tres los tramos fiscales para los trabajadores (10, 27 y 35%), opciones que contrastan con el máximo actual de 39.5%. Busca eliminar el impuesto de las sucesiones y ofrece deducciones para el cuidado de los niños, junto con otras deducciones de la renta individual, así como la rebaja de la carga fiscal de los más ricos de 39 a 35% (Pozzi, 2017).

La propuesta también abre la puerta a un trato benévolo a las repatriaciones de capital de las empresas y a la desaparición de todas las deducciones del impuesto sobre la renta, salvo la desgravación por hipotecas y las donaciones a organizaciones no gubernamentales. Incluye la aplicación de una tasa de 0% para parejas que ganen menos de 24,000 dólares al año y la recuperación de una tasa de 20% sobre los dividendos, que dejarán de sumarse así a los ingresos de los inversionistas, lo que elevaba su factura fiscal.

La apuesta básica es que toda esta reforma “se pagará así misma con crecimiento, con menos reducción de diversa índole y con el cierre de las fisuras en la normativa” (*El Economista*, 27 de abril de 2017).

## b) Las propuestas en el Congreso norteamericano

De acuerdo con el análisis de una consultora, si bien se espera que los congresistas republicanos apoyen el proyecto de reforma fiscal, no cuentan con la mayoría suficiente en el Congreso para aprobar leyes de índole fiscal. Por ello las reformas que finalmente se aprueben, requerirán del apoyo de legisladores del partido demócrata (Pcw, 2017).

Es claro que el ala republicana de la Cámara de Representantes ha tomado como referente un proyecto de ley de reforma fiscal basado en un borrador publicado en la mitad de 2016. Se trata de un documento llamado *A better way* (Una mejor manera), en que se advierte que el objetivo es “impulsar la economía, fortalecer la competitividad de las firmas estadounidenses y simplificar el sistema tributario para los negocios.” (Pomerleau, 2016).

En el análisis de la misma consultora se prevé que el presidente de la Cámara, Paul Ryan utilice el procedimiento de reconciliación presupuestaria para aprobar dicha reforma. Esta elección de procedimiento legislativo tiene que ver con que solo hace falta una mayoría simple para la aprobación de leyes fiscales en el Senado, número con el que ya cuentan los republicanos, contra los 60 votos que, en términos generales, toda ley requiere para ser aprobada.

Los congresistas republicanos defienden una reforma fiscal amplia con una rebaja de impuestos, tanto para las personas físicas como para las empresas y una revisión de sus normas de fiscalidad internacional para alinearlas con las que aplican en otros países.

En el ala demócrata también se apoya la idea de realizar una reforma fiscal, sin embargo, difieren respecto de los republicanos sobre la tasa de impuestos que deberían pagar los ciudadanos con rentas más altas (Pcw, 2017 p.4).

Parece claro que en ambas facciones existe el consenso entre los dos partidos para la revisión de la norma sobre fiscalidad internacional. Asimismo, comparten la preocupación de señalar la necesidad de hacer cambios a las decisiones de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado, que se asumen como desproporcionadas contra multinacionales estadounidenses, y que además, invaden la jurisdicción fiscal norteamericana. Ambos comparten la preocupación por modificar la introducción unilateral de normas de fiscalidad internacional por varios países, y que se consideran desviados de los estándares acordados en el seno de la OCDE y el G20.

Sin embargo, a pesar del consenso en algunos puntos relevantes de la reforma fiscal, específicamente en materia de tributación internacional, estos parecen ser insuficientes para superar las diferencias que existen entre los dos partidos en lo que se refiere a la tributación de las personas físicas con rentas más altas.

Así, el equipo del Ejecutivo ha propuesto que el ISR corporativo se reduzca a 15%, mientras que el ISR a las personas abarcaría cuatro tasas: 0, 10, 20 y 25%.

La propuesta del líder republicano en la Cámara de Representantes, por su parte, recomienda que el ISR corporativo sea de 20% y que las tasas para las personas físicas sean de 12, 25 y 33%.

Además, el congresista Ryan ha propuesto una tarifa de ajuste fronterizo (BAT), mismo que no ha sido retomado en la propuesta del Ejecutivo presentada el 26 de abril (*El Financiero*).

En el mismo Poder Legislativo norteamericano, el senador Orrin Hatch, miembro del Comité de Finanzas del Senado, ha señalado que, si bien los republicanos están de acuerdo en los “temas y principios fundamentales” para la reforma fiscal, observa que hay preguntas sobre “detalle y diseño” que deben ser trabajadas (Sahadi, 2017).

De seguirse discutiendo la imposición de una tarifa de ajuste fronterizo (BAT), sería necesario aclarar: “¿Hasta qué punto será transmitido a consumidores, trabajadores, accionistas y extranjeros? ¿Es coherente con las obligaciones comerciales internacionales de los EUA? ¿Deberían hacerse ajustes para asegurarnos de no estar incrementando indebidamente la carga fiscal para las industrias específicas norteamericanas?” (Sahadi, 2017).

Si bien la propuesta del Ejecutivo permeó adecuadamente con los electores, en la práctica es difícil su implementación. Una de las más serias es que se podría poner en riesgo la nota de crédito AAA del país en el mediano plazo.

La lógica es que, incluso antes de las elecciones, Estados Unidos contaba con el nivel más elevado de deuda gubernamental de un país con calificación AAA. Si a eso le añadimos que el jefe del Ejecutivo norteamericano pretende reducir impuestos en 6.2 billones de dólares en 10 años, la deuda estatal subirá en 33%.

Una comparación más específica sobre el contenido de las posturas del Ejecutivo y en el Legislativo puede apreciarse en el cuadro 1, a continuación.

**Cuadro 1. Comparativo de alternativas de reforma fiscal en EEUU 2017**

Presidente Trump	Republicanos en la Cámara
Una reforma fiscal muy amplia con el objeto de promover el crecimiento económico y la inversión local.	Basada en un borrador que presentó el presidente del Comité de Recursos (Ways and Means Committee) de la Cámara y el congresista Kevin Brady (R-TX).
<b>Impuesto sobre Sociedades</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reduciría el tipo impositivo en el impuesto sobre sociedades federales del 35% actual al 15%.</li> <li>• Un impuesto del 10% sobre todos los ingresos pendientes de repatriación.</li> <li>• Derogación del Impuesto Mínimo Alternativo sobre Sociedades (<i>Alternative Minimum Tax</i> o AMT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reduciría el tipo impositivo en el impuesto sobre sociedades federal al 20%.</li> <li>• Un impuesto a un tipo del 8.75% para el efectivo y sus equivalentes que se encuentren en el extranjero y del 3,5% para otros ingresos (beneficios reinvertidos en el negocio) de fuente extranjera.</li> <li>• Introducción de una exención a los dividendos y beneficios de sucursales provenientes del exterior, así como la derogación de las normas de transparencia fiscal internacional respecto a esas rentas.</li> <li>• Derogación del Impuesto Mínimo Alternativo sobre Sociedades (<i>Alternative Minimum Tax</i> o AMT).</li> </ul>
<b>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recortar los seis tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas a tres, con tipos del 12%, 25% y 33%. Por lo tanto, en ambas propuestas el tipo marginal se reduciría del actual 39.5% al 33%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recortar los seis tramos del Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas a tres, con tipos del 12%, 25% y 33%. Por lo tanto, en ambas propuestas el tipo marginal se reduciría del actual 39.5% al 33%.</li> </ul>

Presidente Trump	Republicanos en la Cámara
<ul style="list-style-type: none"><li>• Derogación del AMT para personas físicas.</li><li>• Los autónomos y propietarios de sociedades transparentes (<i>partnerships</i> y <i>S corporations</i>) tengan la opción de tributar al tipo del 15% sobre los ingresos procedentes de sus negocios o de dichas sociedades, en lugar de hacerlo como renta ordinaria, que tributaría al 33%.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• También incluye esta opción (los autónomos y propietarios de sociedades transparentes (<i>partnerships</i> y <i>S corporations</i>) tengan la opción de tributar...) pero solo rebaja el impuesto hasta el 25%.</li></ul>

### Comercio Exterior

- Renegociar con Canadá y México el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica con el fin de otorgar a los Estados Unidos condiciones más favorables.
- Ha indicado su deseo de que el Congreso no ratifique el Tratado del Pacífico (TPP).
- Anunció una estrategia más dura con la imposición de aranceles a la importación de productos procedentes de China y otros países, así como la introducción de medidas punitivas, como: aranceles de 35% contra empresas estadounidenses que deslocalicen actividades empresariales y trasladen empleos fuera de Estados Unidos e importen productos al país.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Pwc "Las propuestas de Reforma Fiscal en Estados Unidos para 2017". Recuperado de: <http://www.pwc.mx/reforma-fiscal-en-us-podria-reducir-carga-impositiva-empresarial..>

El día 26 de abril de 2017, la Casa Blanca dio a conocer los principios y un marco para la reforma tributaria. Ante su escueta presentación, de inmediato hubo reacciones respecto que el plan incluya muchos más detalles sobre cómo el gobierno pretende reducir los impuestos, pero no abunda en cómo se pagarían esos recortes.

Una estimación sitúa que el plan podría costar 5.5 trillones de dólares en pérdida de ingresos durante una década, situación que sin compensaciones adecuadas, podría elevar la deuda federal, perjudicando el crecimiento económico en lugar de impulsarlo.

El marco propone una serie de cambios específicos que incluyen: consolidar y reducir las tasas del impuesto sobre la renta individual a 10, 25 y 35% duplicando la deducción estándar; reducir la tasa impositiva de las empresas a 15% tanto en las empresas como en los negocios de tránsito; la derogación del Impuesto Mínimo Alternativo (AMT) y el impuesto sobre bienes; derogar la tasas de 3,8% de inversión de la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio (*Obamacare*); pasar a un sistema de impuestos territoriales; y a la imposición de un impuesto único sobre el dinero que se tiene en el extranjero.

El plan también incluye algunas propuestas más vagas, entre ellas “proporcionar alivio fiscal para las familias con gastos de cuidado de niños y dependientes” y eliminar “incentivos fiscales dirigidos que benefician principalmente a los contribuyentes más ricos” (Hirschfeld, 2017).

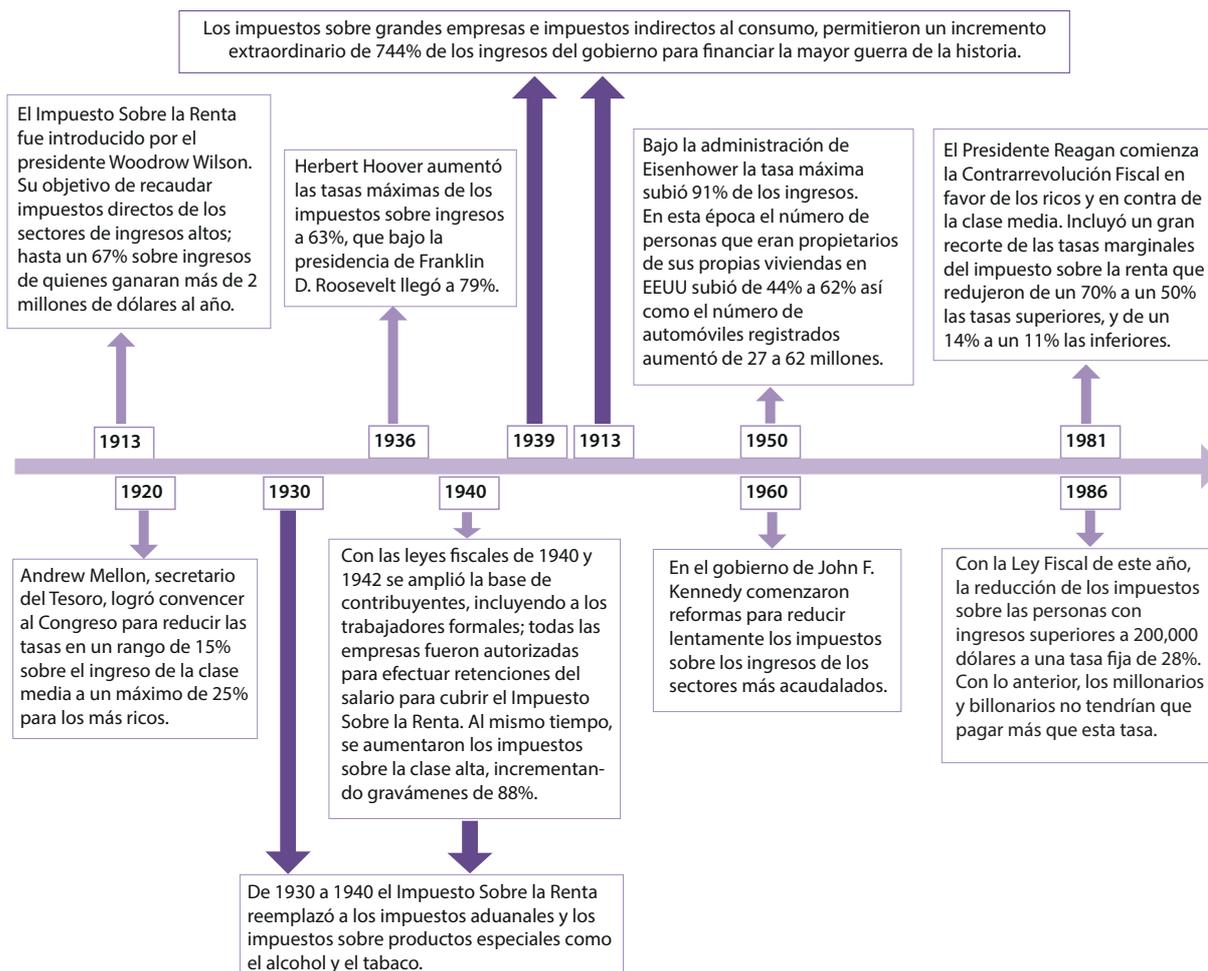
Aunque el marco mismo es impreciso en este último, el anuncio parece revocar todas las deducciones individuales no relacionadas con ahorros, donaciones caritativas o intereses hipotecarios de derogar la deducción de impuestos estatales y locales. Pero incluso cuando existen porciones detalladas en el plan, no hay suficientes parámetros especificados para proporcionar una estimación de ciertos ingresos del plan tributario.

Si se hacen suposiciones basadas en propuestas anteriores, puede estimarse que las partes especificadas del plan costarían 5.5 billones de dólares. Suponiendo que los límites de la desgravación fiscal sólo se apliquen a los ingresos más altos, que el costo podría ser tan alto como 7 billones. Asumiendo que créditos y exclusiones se eliminan, así como las deducciones, se podría suponer un costo de 3 billones de dólares.

Lo relevante del caso es que, con los costos de interés, un plan tributario de 5,5 billones de dólares sería suficiente para aumentar la deuda a 111% del Producto Interno Bruto para 2027. Eso sería más alto que cualquier otro momento en la historia de los EUA (Pomerleau, 5 de julio 2016).

Si se atiende la evolución de los principales cambios impositivos en la historia de los EUA podemos apreciar que, en la siguiente línea del tiempo (figura 1), la evolución de sus reformas fiscales, han propiciado la consolidación de una sociedad dual con crecientes desigualdades en ingresos.

**Figura 1. Evolución de las reformas fiscales en Estados Unidos de América**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Finanzas Públicas para el Desarrollo. Consultado en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/finan\\_pub.p](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/finan_pub.p)

El 23 de marzo de 2012 se promulgó la Ley de la Protección de Pacientes y Asistencia Asequible (ACA) también denominada *Obamacare* y que fue creada para hacer más barato y accesible el cuidado de salud para más norteamericanos.

Durante el pasado debate presidencial el programa fue presentado como una fuente de estabilidad de las finanzas del gobierno y se volvió referente de las medidas que buscan recortar los impuestos.

Como puede apreciarse en la línea del tiempo presentada (figura 1), las propuestas fiscales de la administración Trump abonan más a una creciente contra reforma fiscal y que distan no solo de construir un sistema impositivo más justo sino más viable.

Al respecto, pueden señalarse cuatro elementos de posible impacto nocivo para la economía de los Estados Unidos de Norteamérica:

- La reforma fiscal podría elevar la deuda federal, perjudicando el crecimiento económico en lugar de impulsarlo.

El plan incluye muchos más detalles sobre cómo la administración reduciría los impuestos que acerca de las alternativas para cubrirlos. El plan podría costar de 3 a 7 trillones en una década —existen estimaciones de que sería de 5.5 trillones de dólares de pérdida de ingresos durante una década—. Sin compensaciones adecuadas, la reforma fiscal podría elevar la deuda federal, perjudicando el crecimiento económico en lugar de impulsarlo (*Committee for a Responsible Federal Budget 2017*).

- El crecimiento podría no compensar el recorte de impuestos.

Si bien la administración de Trump sostiene que el plan generará un crecimiento económico mucho más rápido que compensará gran parte del costo del plan, existen, estudios económicos de amplio espectro (Pomerleau, 2016) que señalan que los recortes de impuestos financiados por déficit sólo pagan una fracción de su costo (incluyendo la Oficina del Presupuesto del Congreso y otros economistas).

Aún más, una reforma tributaria que enfatiza en detonar el crecimiento económico a partir de añadir demasiado a la deuda, puede traducirse en mayores costos, una vez que se incorporen sus efectos económicos: incluso si los recortes de impuestos podrían generar más crecimiento de lo estimado, ninguna cantidad plausible de crecimiento económico sería capaz de pagar una parte sustancial del plan tributario, y mucho menos reducir los déficits.

- EUA necesitaría un crecimiento sostenido de niveles superiores al 4%.

La tasa de crecimiento necesaria para no sobreendeudar a la economía norteamericana, es de aproximadamente 4.5% para pagar todo el plan tributario; dos veces y media el 1.8% que lo proyectado por la Oficina del Presupuesto del Congreso durante la próxima década. Basta decir, que la última vez que el país alcanzó un crecimiento sostenido de un 4% fue a finales de los años 60 y principios de los 70 (aunque nos acercamos durante el auge tecnológico de los años 90). Con el envejecimiento de la población, esas tasas de crecimiento ya no son posibles. Lograr un crecimiento de sólo un 3% requeriría que el crecimiento de la productividad subiera a los niveles récord establecidos a finales de los años 60 y principios de los 70.

- No es evidente que el crecimiento ofrecido alcance para costear los recortes.

La administración Trump y muchos miembros del Congreso han hablado de usar el crecimiento económico para hacer frente a la creciente deuda nacional. Si todas

las ganancias del crecimiento se están utilizando para pagar recortes de impuestos, entonces ninguno puede ser usado para la reducción del déficit. Con el fin de confiar en el crecimiento para ayudar a fijar la deuda, cualquier plan de reforma tributaria debe ser por lo menos neutral de ingresos antes de contabilizar el crecimiento económico, por lo que cualquier ganancia del crecimiento puede dedicarse a la reducción del déficit.

En una valoración de más largo plazo Carlos Marichal ha señalado que a principios del siglo XXI, en casi todos los países las fuentes tributarias más significativas son: 1) Impuestos sobre la renta; 2) impuestos sobre ventas (IVA); 3) impuestos sobre propiedad inmobiliaria (predial); 4) impuestos sobre herencias; 5) impuestos sobre ganancias del capital. Adicionalmente, en los países con petróleo los ingresos por cuenta de las exportaciones y venta de petróleo pueden ser importantes. Todas son fuentes legítimas e importantes, pero hay que evaluar cuál es el balance que debe lograrse entre los mismos, y las tendencias a futuro de la economía y la demografía, para tomar decisiones adecuadas para lograr una sólida reforma fiscal. Por lo visto las soluciones unilaterales no solo tienden hacer antiprogresivas y pueden llevar a grandes crisis fiscales (Marichal, 2007).

Si se trata de proponer cambios fiscales para fortalecer al Estado, su capacidad de provisión de bienes públicos y de competitividad, se requiere de medidas que abonen a una reforma fiscal bien pensada y equilibrada.

### Implicaciones para México

La administración del presidente Peña Nieto hizo una reforma hacendaria durante 2013 que entró en vigor a partir de 2014 y fue ampliamente criticada por amplios grupos del sector privado.

En voz de quienes señalaron su inconformidad “lo que hizo fue reducir la capacidad de desarrollo, menos dinero y menos posibilidad de inversión para mejorar la planta productiva nacional”.

Una vez aprobada dicha reforma, se concertó el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, por el cual el gobierno federal se comprometió a no proponer cambios a la estructura tributaria en el periodo de 2014 a 2018, a fin de dotarla de certidumbre y estabilidad, y así complementar el fortalecimiento financiero del Estado mexicano resultante de la reforma hacendaria recién aprobada.

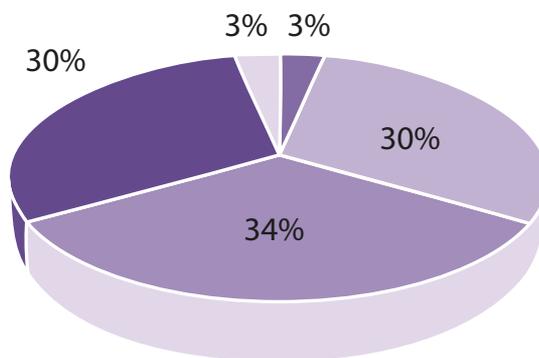
Ante la inminente reforma fiscal norteamericana, el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, mediante el cual el gobierno se comprometió a no mover tasas de los impuestos es insostenible (Flores, 2017).

Desde este tipo de apreciaciones, si no se traza una estrategia de inmediato, se corre el riesgo de que las multinacionales que se encuentran en México comiencen a abandonar el país, como ya lo han hecho una armadora de autos y plantas de fabricación de línea blanca.

a) Antecedentes de la reforma fiscal en las iniciativas recientes del Senado

En ese contexto de discusión, es importante destacar que en el Senado de la República se han presentado 32 iniciativas durante los dos años corrientes de la LXIII Legislatura, algunas de ellas fueron iniciativas de reforma fiscal que fueron turnadas a la Cámara de Diputados y otras nueve fueron iniciativas relativas a modificaciones de la reforma fiscal en dos años de la misma legislatura. Con la finalidad de sistematizar su naturaleza y alcances, a continuación, se presentan de forma agrupada y se destacan siete temas generales en que se pueden sistematizar. Una síntesis de su nombre completo, fecha de presentación, estado, objetivos y situación se especifican en el anexo: Antecedentes de la reforma fiscal en las iniciativas recientes del Senado de la República que se incluye al final del presente documento.

**Gráfica 1. Iniciativas, reforma fiscal**



- Regreso a "REPECOS"
- Fomento al cuidado ecológico, fomento al deporte y salud
- Modificación y promoción del sistema fiscal
- Act. de interés general y sector primario
- Serv. Migratorios

**Fuente:** Elaboración propia derivada del seguimiento del trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIII Legislatura.

### Regreso a REPECOS

En este tema es posible ubicar la iniciativa propuesta por los senadores Dolores Pardierna Luna, Rabindranath Salazar Solorio y Mario Delgado Carrillo, de los GPPRD y GPPT respectivamente. A través de ella, destacan la necesidad de eliminar disposiciones de la Ley del ISR con el objetivo de regresar al Régimen Intermedio y el de Pequeños Contribuyentes (REPECOS).

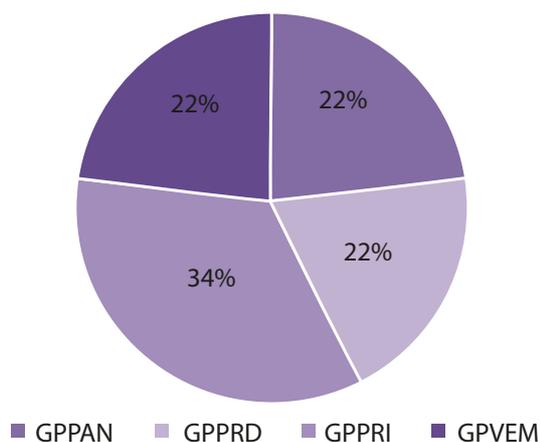
Lo anterior, argumentaron, porque el Régimen de Incorporación Formal (RIF) es perjudicial para las finanzas nacionales ya que no ha cumplido con los objetivos de incrementar la recaudación y disminuir el empleo informal.

Desde la perspectiva de los legisladores proponentes, el régimen tiene efectos negativos para los micro y pequeños contribuyentes que anteriormente tributaban sobre la base del REPECOS. Esta situación la han expresado miembros de la Coordinadora de Organizaciones en Defensa de la Economía Social (Condes), que agrupa a comerciantes, prestadores de servicios, locatarios de mercados públicos, micro, pequeños y medianos empresarios. Estos causantes apuntan que el 10% de las pequeñas empresas y negocios formales del país quebraron u optaron por trabajar en la informalidad durante el primer bimestre de 2015, ya que no tuvieron la capacidad económica para cumplir con el nuevo régimen de incorporación fiscal (RIF).

- Cuidado ecológico, deporte y salud

Este rubro sintetiza nueve iniciativas que en su momento fueron turnadas a la Cámara de Diputados.

**Gráfica 2. Fomento al cuidado ecológico, fomento al deporte y la salud**



**Fuente:** Elaboración propia derivada del seguimiento del trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIII Legislatura.

La primera iniciativa fue presentada por el senador Martín Orozco Sandoval del GPPAN; su objetivo es incrementar el monto deducible en las inversiones de automóviles, ya que con la reforma fiscal de 2014 se disminuyó dicho monto a tan sólo \$130,000 lo que implica limitar la compra por los contribuyentes, acción que repercute directamente en la industria automotriz.

Propone la actualización del monto máximo para deducir las inversiones en automóviles de \$248,000, sin considerar para referencia el monto para la deducción de \$130,000 que la reforma fiscal de 2014 estableció.

Una iniciativa de este tipo fue la propuesta por el senador Armando Ríos Piter, y tiene por objeto establecer un gravamen de 25% sobre bebidas edulcorantes. Esta medida se debe a la cantidad de azúcares consumida por una gran parte de la población mexicana y que se encuentra por encima de las permitidas según recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La declaración de la OMS (2016) insta a los países del mundo que a través de políticas fiscales activas intervengan para salvaguardar a su población de los graves daños en materia de salud pública, a través de la reducción en la ingesta de bebidas azucaradas.

El proyecto de decreto por el que se adiciona un Capítulo VIII al Título VII de la Ley del Impuesto sobre la Renta presentado por la senadora Lilia Guadalupe Merodio Reza del GPPRI tiene la finalidad de generar incentivos que participen en la construcción de infraestructura y en la formación de atletas de alto rendimiento.

Con apoyo del Programa de Cultura Física y Deporte, señala que el sistema deportivo mexicano, necesita de una adecuada colaboración con el sector privado para posibilitar un impulso en la aplicación de inversiones y recursos que permita explorar nuevos horizontes. Los diferentes tipos de gestión en la aplicación de los principios de colaboración con el sector privado, representan una oportunidad para detonar inversiones con la construcción de instalaciones deportivas y la generación de nuevas áreas de negocio que complementen la oferta pública deportiva.

Por ello, considera que es relevante proponer medidas de política pública que coadyuven a apoyar al deporte en el país toda vez que los beneficios que genera tienen un impacto relevante en otras áreas tales como la salud pública de la población.

La iniciativa presentada por el senador Carlos Alberto Puente Salas, del GPVEM consiste en modificar el último párrafo de la fracción I del artículo 27 y el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 151, ambos de la Ley del Impuesto sobre la Renta con el propósito de vincular y organizar de manera coordinada el talento humano, la movilización de los recursos materiales, financieros y espaciales capaces de apoyar a cientos de familias mexicanas cuyos hijos padecen de cáncer.

Las principales acciones identificadas en desarrollar mecanismos solidarios son: dar prioridad al registro de casos de cáncer, ampliar convenios para el desarrollo de re-

cursos humanos en escuelas en el extranjero, fomentar la cooperación en investigación con un enfoque regional para la atención a problemas de salud específicos, continuar con el plan integral de infraestructura y equipamiento, interoperabilidad de los sistemas informáticos y vincular mejores procesos de práctica institucional.

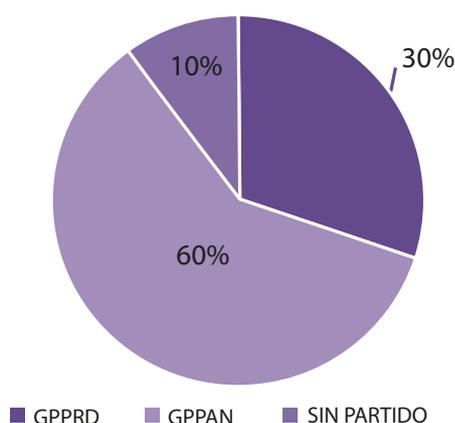
El proyecto de decreto presentado por el senador Jesús Casillas Romero del GPPRI consiste en incrementar de 25 a 100%, la deducibilidad que contempla la Ley del ISR respecto a la bicicleta en su artículo 34. La propuesta incluye limitar las deducciones a dos artículos por ejercicio fiscal.

La iniciativa presentada por el senador Raúl Aarón Pozos Lanz, en su momento propuso reformar la fracción XIII del artículo 34 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Su objetivo apuntaba a lograr que los porcentajes máximos autorizados para la deducción, tratándose de activos fijos, sean del 100% para maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables, para prevenir y controlar la contaminación ambiental o de sistemas de cogeneración de electricidad eficiente.

La senadora María Del Rocío Pineda Gochi integrante del GPPRI, propuso a partir de su iniciativa reformar el artículo 93 la fracción XXIV de la Ley del Impuesto sobre la Renta y con ello, buscó exentar de impuestos a los medallistas olímpicos y paralímpicos. Lo anterior, con la finalidad de fomentar y promover el espíritu deportivo en la población mexicana, ya que considera fundamental ampliar los apoyos deportivos.

- Promoción y modificación del sistema fiscal

**Gráfica 3. Modificación y promoción del sistema fiscal hacia la equidad**



**Fuente:** Elaboración propia derivada del seguimiento del trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIII Legislatura.

A este grupo pertenece la iniciativa presentada por la senadora María de los Dolores Padierna Luna del GPPRD, que propuso derogar los artículos 59 al 71 así como el Capítulo VI del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para la eliminación del régimen opcional para grupos de sociedades.

Argumentó que, desde el 2013, con la reforma hacendaria incluyó en sus objetivos la eliminación del conocido régimen de consolidación fiscal contenido en la anterior Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR). Este régimen sirvió para que los grupos empresariales pudieran eludir el pago de impuestos, al diseñar estrategias fiscales para acreditar gastos de diversas empresas a aquellas con mayores ingresos para simular una menor ganancia y, por tanto, un menor impuesto a pagar.

La eliminación del régimen opcional para grupos de sociedades es una propuesta para combatir la desigualdad que vive el país a fin de desaparecer por completo el Régimen de Consolidación Fiscal —ahora Régimen Opcional para Grupos de Sociedades— en abono a incrementar la disponibilidad de recursos públicos a partir de hacer el sistema fiscal más equitativo y con mayor progresividad, contribuyendo a que el Estado haga una mejor distribución de la riqueza y el ejercicio de derechos consagrados en la Constitución como la salud, la educación, seguridad y en general servicios públicos de calidad para las y los mexicanos.

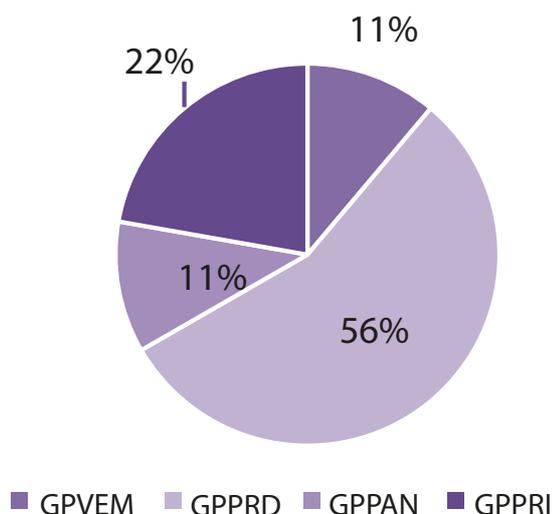
Por otro lado, la iniciativa presentada por la senadora Lorena Cuéllar Cisneros del GPPT, propuso adicionar una fracción XXX al artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para establecer que las personas adultas mayores de 70 años y más, que perciban hasta cinco salarios mínimos, serán exoneradas de su pago total del Impuesto Sobre la Renta, argumentando la situación a la que se enfrenta este grupo de personas, tales como: cubrir gastos médicos constantes, ya sea por tratamiento de enfermedades crónicas e incluso operaciones quirúrgicas. Además de que no todos tienen vivienda propia y acceso a todos los servicios básicos. Por tanto, la eliminación del pago del ISR beneficiaría a este sector para poder cubrir los gastos mencionados.

La iniciativa del senador Fernando Mayans Canabal, del GPPRD, propuso por su parte exentar del pago de contribuciones al ingreso que derive de los recursos excedentes de una pensión superior en más del 30% del mínimo garantizado y sean retirados por los pensionados, mediante un pago en una sola o en varias exhibiciones; lo anterior, atendiendo a la naturaleza que guardan dichos recursos como prestación de seguridad social.

De la misma manera, se propuso que en la disposición en una exhibición de los recursos acumulados en las cuentas individuales derivadas de las leyes de seguridad social, al otorgarse una negativa de pensión, estará exenta del pago de ISR.

- Fomento de actividades de interés general y fortalecimiento del sector primario

**Gráfica 4. Cambios para el fomento de actividades de interés general y el fortalecimiento del sector primario**



**Fuente:** Elaboración propia derivada del seguimiento del trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIII Legislatura.

La iniciativa presentada por la senadora Ninfa Salinas Sada, del GPVEM propuso adicionar un Capítulo V de estímulos fiscales a proyectos productivos al título VII “de los estímulos fiscales”, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Como podrá apreciarse, del conjunto de iniciativas aquí sistematizadas están orientadas —en gran medida— a argumentar la reinstauración del régimen del pequeño contribuyente (REPECOS), en tanto esquema tributario que permita su crecimiento; a que exista un trato fiscal de fomento a actividades de cuidado ecológico, del deporte y la salud. Asimismo, a señalar la necesidad de modificar aspectos específicos del sistema fiscal o a promover actividades económicas específicas, prioritariamente del sector primario.

Sin embargo, la lógica de las propuestas ha seguido patrones de discusión parlamentaria que distan mucho de los requerimientos para balancear el contenido de una reforma fiscal que abone sobre impuestos sobre la renta, ventas, propiedad inmobiliaria, impuesto sobre herencias, sobre ganancias de capital, ingresos petroleros; en síntesis, de propuestas de cambio enfocadas a fortalecer al Estado mexicano en su capacidad de proveer bienes públicos.

La agilidad con la que se ha reaccionado desde el Ejecutivo federal mexicano al señalar primero; que podría hacerse “una reforma espejo” de la norteamericana, (Reuters, 24 de febrero de 2017), hasta reconocer un escaso margen de manobra para concretarla, (*Milenio*, 13 de marzo de 2017), puede ser valorada como una oportunidad para discutir la pertinencia de fortalecer el proceso legislativo que garantice la representatividad de los intereses económicos ligados a una perspectiva de desarrollo de los ciudadanos, y como parte de la función de control de poderes depositado en el Senado de la República.

## Mecanismos, tiempos y margen de reacción para México

En 2016, Estados Unidos importó 294,151 millones de dólares (mdd) de productos provenientes de México, lo que le dejó un déficit comercial de 63,000 millones de dólares. Estos datos se han asociado al argumento de que para los EUA es necesario cambiar una relación desventajosa a partir de medidas, en principio unilaterales.

Independientemente de reconocer o no dicha tesis en los procesos de negociación de la agenda bilateral con los EUA, que se abrirán en el futuro inmediato, puede ser útil considerar cuatro factores a ser tomados en cuenta, y que trascienden los cambios en el tema fiscal que puede ocurrir en ese país:

- Diversificación de exportaciones e importaciones

Frente a los profundos cambios que pueden significar las modificaciones fiscales de Norteamérica, México no puede quedarse con los brazos cruzados. Las opciones van desde la aplicación de medidas espejo; es decir, aplicar una tasa similar a los productos provenientes de EEUU, hasta diversificar los mercados, no solo de exportación sino de importación.

Habría que considerar, como lo dice Luz María de la Mora, la posibilidad de comprar en otros mercados: “En el sector agropecuario podríamos hacerlo, pues somos el tercer mercado de exportación agrícola de EEUU y el primero para el maíz, manzana y algunas carnes” (Mejía Guerrero, 2017).

De hecho, al inicio de abril, el secretario de Economía anunció que México está interesado en introducir a su mercado carnes de aves de Sudamérica, de cerdo proveniente de Dinamarca, así como maíz amarillo de Argentina y soya de Brasil (Maza, 2017).

- Control del déficit fiscal

En 2016, el gasto público de México fue mayor en 611,934 millones de pesos a lo previsto en el programa, lo anterior debido a que hubo más aportaciones a Pemex y a CFE, así como más participaciones federales a estados y municipios que

fueron posibles gracias a mayor recaudación tributaria, de acuerdo con el informe de finanzas públicas y deuda pública de la Secretaría de Hacienda a diciembre de 2016 (SHyCP, 2017).

Por otra parte, la deuda pública ha llegado hasta 50% del Producto Interno Bruto (PIB) que, aunado con el débil crecimiento, ha sido motivo para inquietar por la posible baja de la calificación crediticia del gobierno.

- Baja en la calificación de la deuda mexicana

En distintos momentos se ha señalado que en caso de que el gobierno norteamericano proponga una reducción de impuesto, el gobierno mexicano también debería impulsar medidas similares para no perder competitividad fiscal. Sin embargo, el secretario de Hacienda ha señalado el escaso margen para hacerlo, ya que sería muy difícil lograr la reducción de la proporción de la deuda pública sobre el PIB si se reducen las tasas impositivas.

En diferentes momentos, calificadoras como *Moody's* han señalado que, al observar el desempeño fiscal en México, en caso de no cumplirse con los compromisos en materia de reducción del déficit, es muy probable que baje la calificación de la deuda mexicana (Reuters, 2017).

Esto implica que en el largo plazo será necesario encontrar la forma en que sea compatible la reducción de tasas de interés con un incremento de recaudación, pero hasta ahora lo claro es que una baja de tasas en el corto plazo causaría una baja significativa a los ingresos disponibles.

El argumento usual al plantearse lo anterior es que es factible reducir las tasas de impuestos sin aumentar la deuda pública, solo si se disminuye el gasto público.

- Reducción de la competitividad mexicana a partir de reducción de impuestos en EUA

Sería una desventaja enorme para México, porque las empresas percibirían un ambiente más adecuado para sus negocios. La respuesta más natural del gobierno sería también bajar impuestos, pero es muy posible que sus débiles finanzas públicas no se lo permitan.

## Conclusiones

Replicar en la modalidad de “reforma espejo” las medidas fiscales que apruebe el congreso norteamericano dista de ser una buena idea, toda vez que estas se insertan en una tendencia de contrarrevolución fiscal acelerada en la década de

los 80 del siglo pasado y que se caracteriza por reducir las tasas de impuesto a los niveles de ingreso más altos de la pirámide social.

Si bien la argumentación de que es necesario garantizar la competitividad de la economía mexicana es un punto a resolver por las diferentes instancias del Estado mexicano, frente a las reducciones que intenta ofrecer la administración Trump, no debe perderse de vista la necesidad de fortalecer los procesos legislativos de revisión, discusión y estructuración de alternativas fiscales de carácter integral que aborden el peso que debe darse a cada una de las fuentes tributarias más significativas: impuestos sobre la renta; impuestos sobre ventas (IVA); impuestos sobre propiedad inmobiliaria (predial); impuestos sobre herencias; así como impuestos sobre ganancias del capital.

Junto a ello, posiblemente es momento de que el Legislativo se planteen alternativas para lograr que al revisar el rol de los ingresos por cuenta de las exportaciones y venta de petróleo lo pueda hacer con una perspectiva de balance de todas las fuentes de ingreso y las tendencias a futuro de la economía y la demografía para lograr una sólida reforma fiscal.

Si se trata de proponer cambios fiscales para fortalecer al Estado, desde el poder Legislativo se puede avanzar en velar por su capacidad de provisión de bienes públicos y de competitividad de las regiones económicas del país, aunque ello implique replantear el alcance de los procesos legislativos y que deben ser capaces de procesar un nuevo pacto fiscal, mejor pensado y equilibrado que el que actualmente tenemos.

## Fuentes de consulta

Brownlee, E. *Federal taxation in America*. University of California, Santa Barbara. 2004.

Bolsa de Tokio baja ante incertidumbre de la reforma fiscal de EUA. *Eitmedia*. (24 de febrero 2017). Disponible en <https://goo.gl/gXj12q>

Cohn, G. (2016). *President Trump Proposed a Massive Tax Cut. Here's What You Need to Know*. [Entrada de blog] Disponible en <https://goo.gl/nWalB2>

De Haro, J.L. (19 de abril de 2017). Las firmas de Estados Unidos elevarán su riesgo de impago si Trump no calibra bien su reforma fiscal. *El Economista*. Disponible en <https://goo.gl/ugMY6v>

De la Rosa, T. (29 de abril de 2017). Taxes EU, otro gancho al hígado contra México. *El Economista*. Disponible en <https://goo.gl/M74VMC>

El impacto de la reforma fiscal de Estados Unidos. *Diario de Yucatán*. (14 de marzo de 2017). Disponible en <https://goo.gl/3k7z1X>

Este es el plan fiscal de Donald Trump. *El Financiero*. (26 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/lFOYfG>

*Expansión en alianza con CNN*. Disponible en <https://goo.gl/aH7hV2>. Consultado el febrero 2017.

Fiscal FactCheck: How Much Will Trump's Tax Plan Cost? *Committee for a responsible Federal Budget*. (26 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/UkSufc>

- Flores, L. (27 de febrero de 2017). Reforma fiscal de EU pone en riesgo pacto tributario. *El Universal*. Disponible en <https://goo.gl/fQaj7q>
- García Gómez, A. (14 de abril 2016). ISR e IVA: Evoluciones históricas. *CIEP*. Disponible en <https://goo.gl/Zo4x3f>
- García Gómez, A. (28 de septiembre 2016). Ingresos Tributarios: Evolución y comparación internacional. *CIEP*. Disponible en <https://goo.gl/laPukp>
- Gleckman, H. (26 de abril de 2017). Trump's Familiar Tax Plan Would Add Trillions To The Debt. *Tax policy center*. Disponible en <https://goo.gl/Pz3ZtK>
- Gómez Maser, S. (30 de abril de 2017). Trump ha pagado la novatada en sus 100 días en la Casa Blanca. *El Tiempo*. Disponible en <https://goo.gl/38mq9>
- Hernández, A. (31 de marzo de 2017). Precriterios serán acordes con la realidad: SHCP. *El Universal*. Disponible en <https://goo.gl/PWuVaY>
- Hernández Morón, L. (1 de mayo de 2017). México no puede y no necesita, replicar reforma fiscal de EU: CEESP. *El Financiero*. Disponible en <https://goo.gl/rBmYxA>
- Hirschfeld, J. (26 de abril de 2017). *White House Proposes Slashing Tax Rates, Significantly Aiding Wealthy*. *The New York Times*. Disponible en <https://goo.gl/zayWYB>
- Incertidumbre por la reforma fiscal estadounidense le pega al Nikkei. *Televisa.news*. (24 de febrero 2017). Disponible en <https://goo.gl/kmbq5o>
- La reforma fiscal en EEUU "se retrasará". *Denver abogados*. (19 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/aqfsEM>
- La reforma fiscal de 1986 en Estados Unidos. *Economía*. Disponible en <https://goo.gl/Pu19CV> Consultado el 10 de enero 2014.
- La reforma fiscal de EU, un análisis en Despierta con Loret. *Televisa.news*. (27 de abril 2017). Disponible en <https://goo.gl/iU4QtK>
- Las Propuestas de Reforma Fiscal en Estados Unidos para 2017. *NewsAlert PwC Spain – International Tax Services*. (enero de 2017). Disponible en <https://goo.gl/rqUvGt>
- Lo que debes saber de la reforma fiscal de EU. *Milenio*. (24 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/pQqlyD>
- Marichal, C. (2007). Reformas fiscales comparadas: Una mirada en retrospectiva. En Calva, J.L (Coord). *Finanzas Públicas para el Desarrollo*. (Pp. 101 – 112).
- Mejía Guerrero, A. (21 de abril de 2017). El impuesto con el que Trump cree que puede controlar a México. *Alto nivel*. Disponible en <https://goo.gl/jgGLvy>
- México analiza respuesta a reforma fiscal: Meade. *Milenio*. (13 de marzo de 2017). Disponible en <https://goo.gl/9kBv6p>
- México atento a la política fiscal de Estados Unidos para reaccionar: SHCP. *El Sol de San Luis*. (02 de marzo 2017). Disponible en <https://goo.gl/nloy26>
- México estaría abierto a hacer reforma tributaria dependiendo de plan fiscal de EEUU. *Reuters*. (24 de febrero 2017). Disponible en <https://goo.gl/UzGCtc>
- Meza Orozco, N. (04 de abril de 2017). México comienza a importar productos de otros países. *Alto nivel*. Disponible en <https://goo.gl/ugiFmX>
- Mota, C. (24 de marzo de 2017). Carstens y las implicaciones de la reforma fiscal de Trump. *El Financiero*. Disponible en <https://goo.gl/z7rEBq>
- Muciño, F. (02 de marzo 2017). Olvida el TLCAN: Trump prepara una bomba fiscal contra México. *Alto nivel*. Disponible en <https://goo.gl/nvmOnC>
- Murphy, M. (18 de enero 2017). Reforma tributaria en EE.UU. *El espectador*. Disponible en <https://goo.gl/x5ksrN>

- Pomerleau, K. (15 de febrero de 2017). Understanding the House GOP's Border Adjustment. *Tax Foundation*. Disponible en <https://goo.gl/QsjQbL>
- Pomerleau, K. (5 de julio 2016). Details and Analysis of the 2016 House Republican Tax Reform Plan. *Tax Foundation*. Disponible en <https://goo.gl/mdHBJ5>
- Pozzi, S. (26 de abril de 2017). Las líneas maestras de la reforma fiscal de Donald Trump Disponible en. *El País*. <https://goo.gl/y8TZyd>
- Quezada, K. (14 de noviembre 2013). Reforma de Salud en los Estados Unidos de Norteamérica: Obamacare. Kim Quezada. Soluciones Integrales que dan confianza. Disponible en <https://goo.gl/u9Ish1>
- Quintana, E. (14 de marzo de 2017). El debate fiscal que viene. *El Financiero*. Disponible en <https://goo.gl/Y69fBq>
- Quintana, E. (17 de marzo de 2017). La clave para el peso: reforma fiscal en EU. *El Financiero*. Disponible en <https://goo.gl/eg8XKa>
- Reforma fiscal de Estados Unidos y el discurso de Trump, el análisis. Televisa.News. (01 de marzo 2017) Disponible en <https://goo.gl/2mfV4Q>
- Reforma fiscal de EU. *El Economista*. Disponible en <https://goo.gl/XIBTrS>. Consultado en marzo 2017
- Reforma fiscal, fundamental para mejorar calificación: Moody's. *El Informador*. (26 de mayo de 2013). Disponible en <https://goo.gl/LYHiU>
- Reyes Heróles, J. (09 de marzo 2017). Explicar con la verdad. *El Universal*. Disponible en <https://goo.gl/2HQ5YD>
- Reuters (6 de febrero de 2017) Deuda y bajo crecimiento presionan a México: Moody's. *La Jornada*. Disponible en <https://goo.gl/dBroka>
- Robles de la Rosa, L. (1 de marzo de 2017). Se asoma batalla fiscal México-EU; Trump propone cambios tributarios. *Excélsior*. Disponible en <https://goo.gl/bqh0AA>
- Rodríguez Brizuela, M. (1 de marzo de 2017). Reforma fiscal de Donald Trump: Estados Unidos se transforma en un paraíso fiscal. [Entrada del blog]. Disponible en <https://goo.gl/CFcqQu>
- S. Brothers, D. (1963). Reforma fiscal y reducción de impuestos en Estados Unidos. *Revista de Comercio Exterior*, 123–125. Disponible en <https://goo.gl/Q2yElc>
- Sahadi, J. (03 de febrero 2017). La reforma fiscal de Estados Unidos podría tardar más de lo esperado. *Expansión en alianza con CNN*. Disponible en <https://goo.gl/9eMogw>
- Saldaña, I. (25 de abril de 2017). OMC autoriza a México sancionar a EU por caso del atún. *El Universal*. Disponible en <https://goo.gl/G9WDZh>
- SHyCP (30 de enero de 2017) Comunicado No. 11 Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto trimestre 2016. Disponible en <https://goo.gl/GRcaZP>
- Tesoro de EUA anticipa reforma fiscal significativa. *La Prensa Gráfica*. (24 de febrero 2017). Disponible en <https://goo.gl/xYqcgy>
- Tesoro de EUA: Reforma fiscal se desvelará «pronto y se pagará por sí sola». *El Economista*. (20 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/nLJTvM>
- Trump busca recorte de 15% al Impuesto de Sociedades. *El Economista*. (24 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/2DYtKA>
- Trump deja fuera el impuesto fronterizo de su propuesta fiscal. *El Financiero*. (26 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/V8jHj3>
- Trump presenta "la mayor reforma fiscal de la historia". *El Economista*. (27 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/bqajal>
- Trump emprende reforma fiscal tras fracaso de Obamacare. *El Economista*. (28 de marzo de 2017). Disponible en <https://goo.gl/xzUmwE>

Una modificación fiscal de EE.UU. pondría en desventaja a México. *Mundo hispanico*. (febrero de 2017). Disponible en <https://goo.gl/Z2utPU>

Viñas, J. (29 de abril de 2017). Las cifras mágicas de la reforma fiscal de Trump. *El País*. Disponible en <https://goo.gl/adAzyv>

¿Cómo funciona el Sistema Fiscal mexicano? CIEP. (17 de noviembre 2016). Disponible en <https://goo.gl/77geQz>

¿Trump dirá la verdad con su reforma fiscal? *El Financiero*. (26 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/m2qRMr>

2017 Tax Reform for Economic Growth and American Jobs The Biggest Individual And Business Tax Cut In American History. *MN GOP*. (27 de abril de 2017). Disponible en <https://goo.gl/2He695>

## Anexo

### Antecedentes de la reforma fiscal en las iniciativas recientes del Senado de la República.

**Cuadro 1. Iniciativas de reforma fiscal turnadas a la Cámara de Diputados**

Primer año legislativo	LXIII Legislatura	Septiembre 2015	Abril 2016
Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<p><b>1. Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b></p> <p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58147">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58147</a></p>	<p>Senadores Dolores Padierna Luna, Rabindranath Salazar Solorio y Mario Delgado Carrillo Partido de la Revolución Democrática</p> <p><b>Sesión del 30 de septiembre de 2015</b></p> <p><b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b></p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público Considerada para el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público aprobado en la sesión del lunes 19 de octubre de 2015</p> <p><i>Gaceta Parlamentaria</i>, número 4377-I, martes 6 de octubre de 2015. (155)</p>	<p>Propone reformar la Ley del Impuesto Sobre la Renta, con el propósito de integrar al Régimen de Incorporación Fiscal el Régimen Intermedio de las Personas Físicas con Actividades Empresariales y el Régimen de Pequeños Contribuyentes.</p>
<p><b>2. Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 36, fracción II, primer párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b></p>	<p>Senador Martín Orozco Sandoval Partido Acción Nacional</p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>Propone aumentar el monto deducible en las inversiones en automóviles, de \$130,000 a \$248,000.</p>

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58282">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58282</a>	<b>Sesión del 8 de octubre de 2015</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	Considerada para el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público aprobado en la sesión del lunes 19 de octubre de 2015 <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4382-I, martes 13 de octubre de 2015. (193)	
<b>3. Proyecto de decreto por el que se derogan los artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71, así como el Capítulo VI del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para la eliminación del régimen opcional para grupos de sociedades.</b>  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58387">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58387</a>	Senadora Dolores Padierna Luna Partido de la Revolución Democrática <b>Sesión del 13 de octubre de 2015</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público <b>Prórroga</b> hasta el 29 de abril de 2016, otorgada el lunes 14 de diciembre de 2015, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4387-I, lunes 19 de octubre de 2015. (254)	Se propone eliminar el Capítulo VI del Título Segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a fin de desaparecer por completo el Régimen de Consolidación Fiscal, ahora Régimen Opcional para Grupos de Sociedades en abono a incrementar la disponibilidad de recursos públicos a partir de hacer el sistema fiscal más equitativo y con mayor progresividad.
<b>4. Proyecto de decreto que adiciona un Capítulo V. "De Estímulos Fiscales a Proyectos Productivos" al Título VII "de los Estímulos Fiscales", a la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b>	Senadora Ninfa Salinas Sada Partido Verde Ecológico de México.	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público <b>Prórroga</b> hasta el 29 de abril de 2016, otorgada el lunes 14 de diciembre de 2015, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.	Con la adición de un Capítulo V denominado "De estímulos fiscales a proyectos productivos" a la Ley del Impuesto sobre la Renta, la iniciativa tiene como objetivo establecer un crédito fiscal contra el Impuesto sobre la Renta a pagar por los contribuyentes, que consiste en acreditar las aportaciones que éstos hagan a proyectos de inversión productivos nacionales que

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58443">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58443</a>	<b>Sesión del 15 de octubre de 2015</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4389-I, miércoles 21 de octubre de 2015. (274)	agreguen valor a actividades que son de interés general, a fin de contribuir a fortalecer la economía formal y a promover la cultura del pago de impuestos.
<b>5. Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b>	Senador Benjamín Robles Montoya Partido de la Revolución Democrática <b>Sesión del 20 de octubre de 2015</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público <b>Prórroga</b> hasta el 29 de abril de 2016, otorgada el lunes 14 de diciembre de 2015, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4393-I, martes 27 de octubre de 2015. (285)	Propone Reformar diversos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta para favorecer una mayor recaudación con un tope de seis millones de pesos. Homologa el mecanismo de fortalecimiento y promoción del sector primario para dar una exención de cuarenta salarios mínimos elevados al año.
<a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58549">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58549</a>			
<b>6. Proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXX del artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta</b>	Senadora Lorena Cuéllar Cisneros Partido de la Revolución Democrática <b>Sesión del 10 de diciembre de 2015</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4431-I, martes 22 de diciembre de 2015. (606)	Propone adicionar una fracción XXX al artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para establecer que los salarios que perciban las personas adultas mayores de 70 años y más, que perciban hasta cinco salarios mínimos, serán exonerados de su pago total del Impuesto Sobre la Renta.
<a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=59876">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=59876</a>			
<b>7. Proyecto de decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b>	Senadores Ninfa Salinas Sada y Roberto Albores Gleason	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. <b>Prórroga</b> por 90 días, otorgada el martes 5 de abril de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.	Propone autorizar deducciones de las inversiones cuando sean para la captación de agua pluvial cuyo destino sea el reúso en el mismo inmueble. La autora menciona que mediante la propuesta se pretenden estimular una cultura de respeto

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
	<b>Sesión del 2 de febrero de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4469-I, martes 16 de febrero de 2016. (790)	de respeto al medio ambiente y sus recursos naturales, a través del cuidado y aprovechamiento del agua pluvial.
<b>8. Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 12 de la Ley Federal de Derechos.</b>  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&amp;sm=3&amp;id=61329">http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&amp;sm=3&amp;id=61329</a>	Senadora Ana Gabriela Guevara Partido del Trabajo <b>Sesión del 15 de marzo de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. <b>Prórroga</b> hasta el 30 de septiembre de 2016, otorgada el viernes 27 de mayo de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4496-I, martes 29 de marzo de 2016. (1066)	Propone aumentar de 66.09 a 132.18 pesos por la prestación de los servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que abandonen el territorio nacional.
<b>9. Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan la Ley Aduanera, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley Federal de Derechos y la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b>	Senadora Silvia Guadalupe Garza Galván Partido Acción Nacional <b>Sesión del 30 de marzo de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. <b>Prórroga</b> hasta el 30 de septiembre de 2016, otorgada el viernes 27 de mayo de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4501-I, martes 5 de abril de 2016. (1149)	La iniciativa plantea exentar a los vehículos eléctricos del pago del impuesto al valor agregado; la posibilidad de que los contribuyentes pueda deducir al 100% la adquisición de un vehículo eléctrico o híbrido; eliminar los gravámenes en la importación de vehículos eléctricos o híbridos; y eliminar el pago de derechos de trámite aduanero cuando se importen vehículos eléctricos o híbridos.
<b>10. Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b>	Senador Fernando Mayans Canabal Partido de la Revolución Democrática	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.	Se propone exentar del pago de contribuciones al ingreso que derive de los recursos excedentes de una pensión superior en más del 30% del mínimo garantizado y sean retirados por los pensionados mediante

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
	<b>Sesión del 21 de abril de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4516-I, martes 26 de abril de 2016. (1290)	un pago en una sola o en varias exhibiciones; lo anterior, atendiendo a la naturaleza que guardan dichos recursos como prestación de seguridad social. De la misma manera, se propone que en la disposición en una exhibición de los recursos acumulados en las cuentas individuales derivadas de las leyes de seguridad social, al otorgarse una negativa de pensión, estará exenta del pago de ISR.

**Fuente:** Elaboración propia derivado del seguimiento del trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIII Legislatura Primer Año de Ejercicio. Primero y Segundo Periodo Ordinario. Septiembre 2015 – abril 2016 y de la Actividad Legislativa LXIII Legislatura, Senado de la República.

### Cuadro 2. Iniciativas de reforma fiscal turnadas a la Cámara de Diputados

Segundo año legislativo LXIII Legislatura Septiembre 2016

Febrero 2017

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<b>11. Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.</b>	Senador Armando Ríos Piter Partido de la Revolución Democrática	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público	Se propone establecer un impuesto del 20% sobre las bebidas edulcorantes, y busca ser un estímulo para la industria al reducir ese porcentaje, si disminuye en un 30% las bebidas aromatizadas que contienen hasta cinco gramos de azúcares añadidos por 100 mililitros. Y establece el destino de la política de salud de transición de apoyo, fuentes de agua potable y el acceso a las frutas y hortalizas para los niños. Además, se solicitan informes trimestrales a la Secretaría de Hacienda sobre la asignación de recursos y supervisión

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=66561">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=66561</a>	<b>Sesión del 13 de octubre de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4643-I, jueves 20 de octubre de 2016. (2247)	por parte de la FAA sobre los fondos obtenidos de la aplicación de este impuesto. Reforma del artículo 2 de la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
<b>12. Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.</b>  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=66632">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=66632</a>	Senador Ernesto Ruffo Appel Partido Acción Nacional <b>Sesión del 20 de octubre de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4646-I, martes 25 de octubre de 2016. (2277)	Se propone implementar un nuevo sistema que apoye a los habitantes de la región donde los comerciantes puedan acreditar el 5% del IVA, cuando los actos o actividades se lleven a cabo en la región fronteriza, siempre y cuando se realicen por residentes de la misma.
<b>13. Proyecto de decreto por el que se adiciona un Capítulo IX al Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta</b>	Senador Héctor Flores Avalos	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.	Se propone la adición de un Capítulo a la Ley de Impuesto sobre la Renta, creando un régimen opcional para las personas morales y las personas físicas con actividad empresarial que obtengan ingresos anuales de hasta 250 millones de pesos, en el que aplicarán una tasa conforme el nivel de ingresos que reporten en el ejercicio fiscal que corresponda, sin deducción alguna. La propuesta trata de una tasa reducida que varía del 5% al 12%, dependiendo del monto de los ingresos obtenidos en el ejercicio, y que son congruentes con los montos de ventas que al efecto se señalan en el Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=66633">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=66633</a></p>	<p><b>Sesión del 20 de octubre de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b></p>	<p><i>Gaceta Parlamentaria</i>, número 4646-I, martes 25 de octubre de 2016. (2276)</p>	<p>publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 23 de diciembre de 2011 y reformado el 28 de marzo y 12 de noviembre de 2012.</p>
<p><b>14. Proyecto de decreto por el que se adiciona un Capítulo VIII al Título VII de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b></p> <p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=66937">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=66937</a></p>	<p>Senadora Lilia Guadalupe Merodio Reza Partido Revolucionario Institucional. <b>Sesión del 3 de noviembre de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b></p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. <i>Gaceta Parlamentaria</i>, número 4662-I, jueves 17 de noviembre de 2016. (2450)</p>	<p>Propone otorgar un estímulo fiscal a los contribuyentes del ISR, el cual consiste en aplicar un crédito fiscal que equivale al monto que, en el ejercicio fiscal correspondiente, aporten a proyectos que promuevan la generación de infraestructura deportiva especializada, además de programas diseñados al desarrollo, entrenamiento y competencia de atletas mexicanos de alto rendimiento, contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que sea determinado el crédito, el cual no será acumulable ni podrá exceder del 10% del Impuesto Sobre la Renta causado en el ejercicio inmediato anterior.</p>
<p><b>15. Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b></p> <p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67147">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67147</a></p>	<p>Senador Carlos Alberto Puente Salas Partido Verde Ecologista de México <b>Sesión del 4 de noviembre de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b></p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. <i>Gaceta Parlamentaria</i>, número 4657-I, jueves 10 de noviembre de 2016. (2408)</p>	<p>Reforma los artículos 27 y 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para que las deducciones a las que se refieren los artículos 27 y 151 alcancen hasta un 7%, cuando las donaciones se realicen para instituciones vinculadas a apoyar el cáncer infantil, tendrán un trato similar de 7% de los ingresos acumulables."</p>

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<p><b>16. Proyecto de decreto que reforma la fracción XIV del artículo 34 y adiciona una fracción IX al artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b></p> <p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67073">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67073</a></p>	<p>Senador Jesús Casillas Romero Partido Revolucionario Institucional <b>Sesión del 4 de noviembre de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b></p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público <i>Gaceta Parlamentaria</i>, número 4657-I, jueves 10 de noviembre de 2016. (2409)</p>	<p>Propone realizar deducciones con los gastos realizados para la adquisición de bicicletas convencionales, bicicletas y motocicletas cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables, hasta en dos artículos por ejercicio fiscal; así como, incrementar del 25 al 100%, la deducibilidad que se contempla en la ley.</p>
<p><b>17. Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2 y 3 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios</b></p> <p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67248">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67248</a></p>	<p>Senador Fernando Enrique Mayans Canabal Partido de la Revolución Democrática. <b>Sesión del 10 de noviembre de 2016</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b></p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público <i>Gaceta Parlamentaria</i>, número 4660-I, martes 15 de noviembre de 2016. (2419)</p>	<p>Reforma los artículos 2 y 3 de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios para excluir a los productos derivados del cacao del gravamen del 8%, para efecto de incentivar el desarrollo de dicho cultivo al establecer un costo de materia prima más bajo y coadyuvar a alcanzar todo el potencial agroalimentario del país.</p>
<p><b>18. Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XIII del artículo 34 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b></p>	<p>Senador Raúl Aarón Pozos Lanz Partido Revolucionario Institucional <b>Sesión del 30 de noviembre de 2016</b></p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>Propone reformar el artículo 34 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta a fin de que los porcentajes máximos autorizados para la deducción, tratándose de activos fijos, sean del 100% para maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables, para prevenir y controlar la</p>

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67739">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67739</a></p>	<p><b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b></p>	<p><i>Gaceta Parlamentaria</i>, número 4674-I, martes 6 de diciembre de 2016. (2586)</p>	<p>contaminación ambiental o de sistemas de cogeneración de electricidad eficiente.</p>
<p><b>19. Que deroga los artículos 2º y 2 A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.</b></p> <p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&amp;mn=4&amp;id=68367">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&amp;mn=4&amp;id=68367</a></p>	<p>Suscrita por los senadores Marcela Torres Peimbert, Francisco Búrquez Valenzuela, Juan Carlos Romero Hicks, Ernesto Ruffo Appel y Víctor Herмосillo y Celada Partido Acción Nacional.</p> <p><b>Sesión del 5 de enero de 2017</b></p> <p><b>Comisión Permanente</b></p> <p><b>Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.</b></p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. <i>Gaceta Parlamentaria</i>, número 4691-II, jueves 5 de enero de 2017. (2845)</p>	<p>El IEPS fue concebido, entre otras causas, como un impuesto especial para los bienes y servicios que producen efectos negativos a la sociedad como el tabaco, las bebidas embriagantes, los refrescos y bebidas azucaradas, etcétera, para desincentivar su consumo. Evidentemente, las gasolinás, el diésel y otros combustibles fósiles derivados del petróleo no encuadran en este tipo de bienes, por tratarse de insumos básicos para los medios de transporte, y uno de los factores de mayor impacto en la inflación de los precios de productos y servicios.</p>
<p><b>20. Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 86 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b></p>	<p>Senador Javier Lozano Alarcón Partido Acción Nacional.</p>	<p>Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>De conformidad con el Título Tercero de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los sindicatos obreros no son considerados como contribuyentes de dicho tributo quedando obligados a cubrir dicho impuesto cuando enajenan bienes distintos de su activo fijo, cuando prestan servicios a personas distintas de sus agremiados o cuando realizan actividades empresariales. Siendo dicho régimen el adecuado para los sindicatos obreros, cabe señalar que el actual artículo 86 los libera</p>

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=68821">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=68821</a>	<b>Sesión del 2 de febrero de 2017</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4716-I, jueves 9 de febrero de 2017. (3031)	—Injustificadamente— de llevar contabilidad, situación que no permite a las autoridades fiscales verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de dichas entidades, entre las que se encuentran la de la retención y entero de impuestos de los propios empleados del sindicato.
<b>21. Proyecto de decreto que reforma la fracción XXIV de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Artículo 93.</b>  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=68877">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=68877</a>	Senadora María del Rocío Pineda Gochi Partido Revolucionario Institucional <b>Sesión del 9 de febrero de 2017</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4719-I, martes 14 de febrero de 2017. (3065)	La iniciativa tiene como propósito exentar del ISR a los deportistas que reciban estímulo económico y medalla, ya que al estímulo se le considerará como ingresos por adquisición de bien o donativo.
<b>22. Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Impuesto sobre la Renta.</b>	Senador Fernando Torres Graciano Partido Acción Nacional	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.	La iniciativa busca reducir la tasa de pago del ISR a personas morales del 30% al 28%. Otra de las medidas fiscales, es apoyar a pequeños comercios que no generen más de 750,000.00 m.n. (setecientos cincuenta mil pesos) anualmente y se encuentran dentro del régimen de incorporación fiscal. Se plantea un cambio que permita a las personas físicas la deducción de las inscripciones y reinscripciones en la educación básica y media superior. Por último, pretende que la medida temporal de deducción de activos fijos emitida por el Presidente recientemente, se establezca de forma permanente. Se plantea un cambio que permita a las personas físicas

Iniciativa	Presenta	Estatus en Cámara de Diputados	Objetivo
<a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=69018">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=69018</a>	<b>Sesión del 14 de febrero de 2017</b> <b>Se turnó a la Cámara de Diputados.</b>	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4721-I, jueves 16 de febrero de 2017. (3093)	la deducción de las inscripciones y reinscripciones en la educación básica y media superior. Por último, pretende que la medida temporal de deducción de activos fijos emitida por el Presidente recientemente, se establezca de forma permanente.

**23. Proyecto de decreto por el que se adiciona un Capítulo XII al Título Séptimo de la Ley del Impuesto sobre la Renta.**

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=69432>

Senadora Luisa María Calderón Hinojosa  
Partido Acción Nacional

**Sesión del 2 de marzo de 2017**  
**Se turnó a la Cámara de Diputados.**

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.  
*Gaceta Parlamentaria*, número 4734-I, martes 7 de marzo de 2017. (3215)

La iniciativa tiene como propósito adicionar un Capítulo XII al Título Séptimo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con el objeto de apoyar a los nuevos empresarios a consolidar y hacer crecer sus empresas. La finalidad es incentivar la inversión de empresas o particulares en proyectos empresariales en sus primeras etapas, a través de la deducción del impuesto sobre la renta. Este estímulo fiscal tiene como finalidad la captación de inversiones en empresas de nueva o reciente creación, siempre que la sociedad e inversionista cumplan ciertos requisitos, y consiste en permitir a quienes decidan invertir capital en proyectos empresariales incipientes, que puedan deducir un 30% de las cantidades aportadas. De esta manera se fomentará y apoyará de manera exclusiva a los emprendedores para que puedan hacer crecer su empresa y a la vez generen fuentes de empleo, y con ello reducir sustancialmente la tasa de desempleo.

**Fuente:** Elaboración propia derivada del seguimiento del trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIII Legislatura Segundo Año de Ejercicio. Primero y Segundo Periodo Ordinario. Septiembre 2016 – abril 2017 y de la Actividad Legislativa LXIII Legislatura, Senado de la República.

**Cuadro 3. Iniciativas relativas a modificaciones a reforma fiscal LXIII Legislatura primer año**

Iniciativa	Presenta	Objetivo
1. Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 32, 35, 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de aportaciones federales.	Senador Óscar Román Rosas González Partido Revolucionario Institucional <b>10 de septiembre de 2015</b> Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda.	Con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se busca precisar que el porcentaje de recursos que corresponda a los municipios se transferirá directamente por la federación, y de igual manera a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Aclarando que no se modifican los porcentajes de participaciones contemplados previamente. De la misma manera, busca plasmar que los recursos transferidos de la federación a municipios y de marcaciones, deberán ser manejados con transparencia e informar a la ciudadanía la ejecución de los mismos.  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=57569">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=57569</a> <b>FEDERALISMO; HACIENDA PÚBLICA</b>
2. Proyecto de decreto que reforma el artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública, con el propósito de poner un límite máximo a la deuda neta total del sector público.	Senador Benjamín Robles Montoya Partido de la Revolución Democrática <b>18 de septiembre de 2015</b> Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda.	Propone un límite máximo a la deuda neta total del sector público, estableciendo que el monto de la deuda neta total del sector público nunca deberá ser superior al 40% del Producto Interno Bruto de la Nación.  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=57769">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=57769</a> <b>ECONOMÍA; HACIENDA PÚBLICA.</b>
3. Proyecto de decreto que adiciona la fracción IX al artículo 25; y los artículos 47 Bis y 47 Ter a la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de fondo de capitalidad para el Distrito Federal.	Senadora Martha Tagle Martínez <b>7 de octubre de 2015</b> Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda.	Propone crear en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del ejercicio fiscal 2016, el Fondo de Capitalidad, como un fondo adicional al Ramo 33, determinado por un monto equivalente al 0.70% de la recaudación federal participable, según estimación que se realice en el propio presupuesto con base a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio correspondiente.  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58196">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58196</a> <b>DESARROLLO SOCIAL; FEDERALISMO; HACIENDA PÚBLICA.</b>

Iniciativa	Presenta	Objetivo
<p><b>4. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</b></p>	<p>Senadores Mely Romero Celis, Roberto Albores Gleason, Blanca Alcalá Ruíz, Ivonne Álvarez García, Angélica Araujo Lara,</p>	<p>Propone reformar diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para garantizar y vincular las nuevas facultades constitucionales que tiene</p>
<p>Partido Revolucionario Institucional <b>28 de octubre de 2015</b> Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera.</p>	<p>Ricardo Barroso Agramont, Jesús Casillas Romero, Manuel Cavazos Lerma, Margarita Flores Sánchez, Ernesto Gándara Camou, Marcela Guerra Castillo, Lisbeth Hernández Lecona, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Graciela Ortiz González, Ma. del Rocío Pineda Gochi, Lucero Saldaña Pérez y Alejandro Tello Cristerna.</p>	<p>la Auditoría Superior de la Federación en su ley reglamentaria respecto a las atribuciones de la función de fiscalización sobre las participaciones federales y las garantías que otorgará el gobierno federal sobre los empréstitos de los estados y municipios.</p> <p><a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58728">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58728</a> <b>HACIENDA PÚBLICA; PODER LEGISLATIVO; TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.</b></p>
<p><b>5. Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1, segundo párrafo; 15, fracción XVI; y 49 y 50, fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</b></p>	<p>Senador Benjamín Robles MontoyaPartido de la Revolución Democrática</p>	<p>Con las reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se pretende ampliar y fortalecer el campo de acción de la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de que haya un mejor control y fiscalización de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Y propone establecer que incurrir en responsabilidad, los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal, independientemente del orden de gobierno que administrase o ejerciera el recurso, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.</p>

Iniciativa	Presenta	Objetivo
	<b>28 de octubre de 2015</b> Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera.	<a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58721">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=58721</a> <b>FEDERALISMO; HACIENDA PÚBLICA; SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA; TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.</b>
<b>6. Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción II del artículo 96 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</b>	Senadora Lorena Cuéllar Cisneros Partido de la Revolución Democrática <b>9 de diciembre de 2015</b> Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Primera.	Propone reformar el artículo 96, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la finalidad de establecer la creación de un fondo social con los rendimientos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. La reforma que se propone, establece que en caso que la Reserva del Fondo supere el 10% del Producto Interno Bruto, el Comité Técnico ordenará la transferencia de los rendimientos financieros reales anuales a un Fondo Social destinado a cubrir los siguientes rubros: a) 50% educación. b) 25% salud. c) 15% superación de la pobreza. d) 10% desarrollo humano en comunidades con muy alto grado de marginación.  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=59782">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=59782</a> <b>ENERGÍA; HACIENDA PÚBLICA.</b>
<b>7. Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 33, Apartado A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal.</b>	Senador José de Jesús Santana García Partido Acción Nacional <b>28 de abril de 2016</b> HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA.	La iniciativa tiene por objeto fortalecer al federalismo en materia de infraestructura social y municipal. Entre lo propuesto destaca establecer que el 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal será destinado para el diseño e implementación de acciones permanentes para fortalecer las capacidades de gestión del municipio o, demarcación territorial.  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=62568">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=62568</a> <b>FEDERALISMO; HACIENDA PÚBLICA.</b>

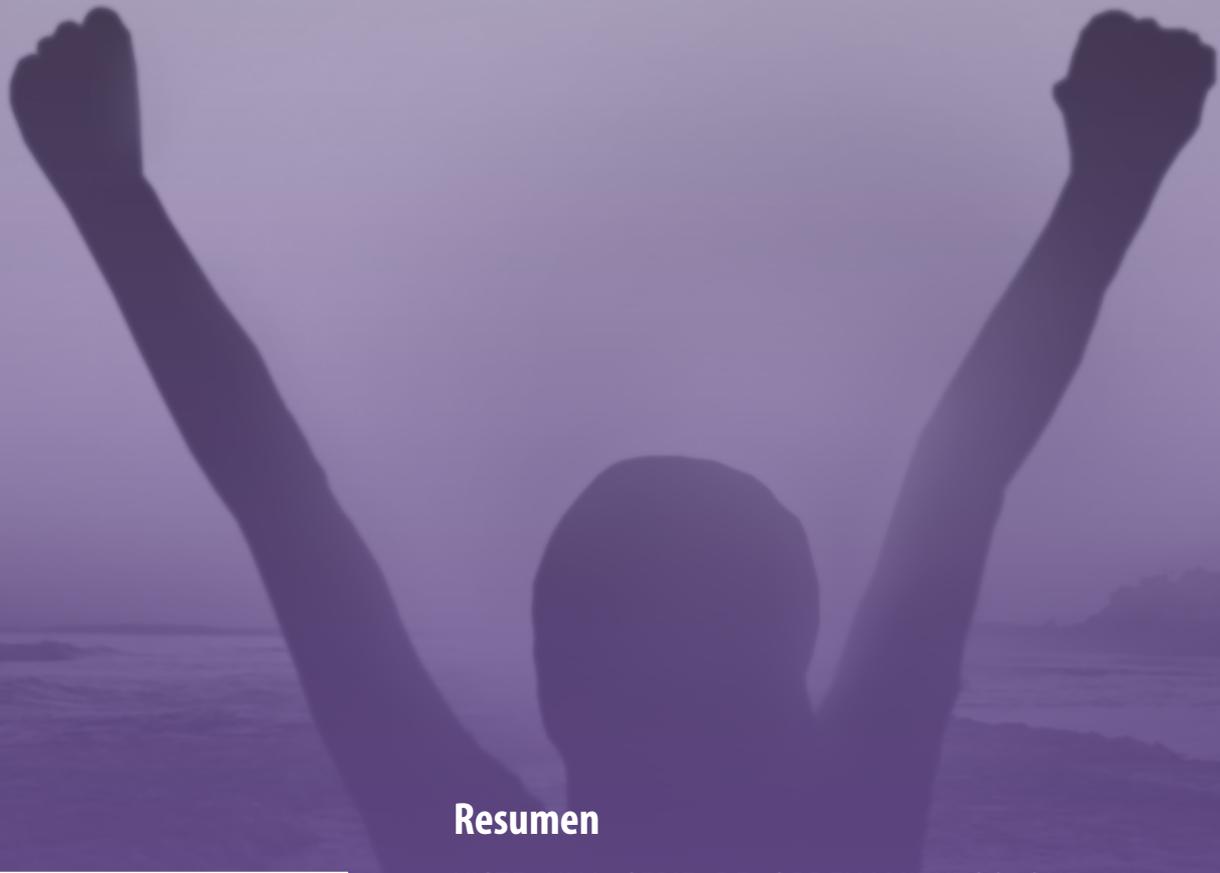
**Fuente:** Elaboración propia derivada del seguimiento del trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIII Legislatura Primer Año de Ejercicio. Primero y Segundo Periodo Ordinario. Septiembre 2015 – abril 2016 y de la Actividad Legislativa LXIII Legislatura, Senado de la República

**Cuadro 4. Iniciativas relativas a modificaciones a reforma fiscal LXIII Legislatura segundo año**

Iniciativa	Presenta	Objetivo
<b>8. Proyecto de decreto por el que se derogan, adiciona y reforman los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	Senador Javier Lozano Alarcón, Partido Acción Nacional <b>8 de septiembre de 2016</b> PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA.	Propone reformar los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución para establecer que el Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá el carácter de ley, por lo que el análisis, discusión y aprobación quedará a cargo de ambas Cámaras del Congreso. Asimismo, el Ejecutivo hará llegar la iniciativa de Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 de septiembre y la deberán de aprobar ambas Cámaras a más tardar el 15 de noviembre. <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=65511">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=65511</a> <b>HACIENDA PÚBLICA; REFORMAS CONSTITUCIONALES.</b>
<b>9. Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.</b>	Senador Fernando Enrique Mayans Canabal, Partido de la Revolución Democrática <b>10 de noviembre de 2016</b> HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA.	La Iniciativa tiene como propósito, incrementar la productividad de las Entidades Federativas mediante incentivos que premien este elemento; aumentar la recaudación a través del incremento de la productividad; y mejorar la distribución de la riqueza entre la población vulnerable mediante el incremento de los ingresos de las Entidades federativas y su uso en gasto social. Al efecto, en términos generales contempla la modificación de la fórmula del Fondo General de Participaciones con el fin de privilegiar la productividad y no sólo los procesos inerciales.  <a href="http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67251">http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&amp;mn=2&amp;sm=2&amp;id=67251</a> <b>HACIENDA PÚBLICA.</b>

**Fuente:** Elaboración propia derivado del seguimiento del trabajo en Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXIII Legislatura Segundo Año de Ejercicio. Primer Periodo Ordinario. Septiembre – diciembre 2016 y de la Actividad Legislativa LXIII Legislatura, Senado de la República.





## Resumen

EXISTE UNA SERIE DE ORDENAMIENTOS QUE constituye la base legal de la igualdad de las mujeres. Esta historia inicia en el año de 1974, cuando se publicó la Reforma Constitucional que estableció el principio de la igualdad ante la ley del varón y la mujer.

Dicha propuesta tuvo como objetivo compaginar los derechos de las mexicanas y los mexicanos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada en 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966.

La reforma constitucional iniciada por el titular del Ejecutivo, se propuso "...elevar la calidad de vida de sus hombres y mujeres de igual manera y formar en la conciencia de cada mexicano el sentido pleno de su responsabilidad histórica frente a la existencia cotidiana..." En ese sentido consideraba que las mujeres debían ser "factor determinante, para alcanzar junto con los varones la máxima capacidad para la aplicación de su inteligencia y la previsión racional del porvenir."

# El empoderamiento de la mujer en la vida pública y privada

**Blanca Alcalá Ruiz\***

La reforma entró en vigor en el contexto del *Año Internacional de la Mujer*, en 1975, y formó parte de un conjunto de modificaciones constitucionales que incluyeron, además, el establecimiento del derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos; la protección legal de la organización y el desarrollo de la familia; la igualdad de la condición de los *varones* con las mujeres respecto de la adquisición de la nacionalidad de sus consortes y algunos aspectos en relación con el trabajo durante el periodo de embarazo.

Uno se pregunta ¿por qué hasta 1975 fue promulgada la igualdad entre la mujer y el hombre?

No debiera sorprendernos, pues las mujeres tuvimos personalidad jurídica para poseer bienes hacia finales de la década de los 30 y ejercer el derecho al voto hasta la década de los 50.

Desde la promulgación de la igualdad del varón y la mujer ante la ley, las mexicanas hemos transitado en un universo jurídico de reconocimiento de derechos para dotar de sentido el contenido del artículo 4º constitucional, a través de conferir y reconocer a las mujeres, respecto de los hombres, una igualdad que vaya más allá de la sola legalidad.

---

\* Senadora de la República

La desigualdad, la discriminación y la exclusión social característica de nuestra sociedad, inciden en el desarrollo individual de las mujeres, muchas veces, por la repetición inexplicable de pautas culturales que en el fondo revelan la actitud irreflexiva sobre la importancia que para la sociedad tiene el respeto e impulso a nuestro género en todos los ámbitos de la vida personal.

A pesar de ello, el Estado mexicano se ha mostrado atento respecto del debate internacional sobre las condiciones del desarrollo de la mujer en el mundo y, derivado de ello, ha creado espacios institucionales y políticas públicas, todavía insuficientes, en correspondencia con las condiciones de desigualdad y discriminación de que son objeto las mujeres en la vida privada y pública en todo el territorio nacional.

Desde la conferencia de Beijing (1995) y la conferencia de Beijing +5 (2000) se han adquirido y refrendado compromisos específicos para solucionar problemas relacionados con las materias de pobreza, educación y capacitación, salud, violencia, conflictos armados, economía y empleo, acceso a la toma de decisiones en el ámbito público del poder y decisiones colectivas, mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres y derechos humanos, además de programas especiales para la atención de niñas y personas con discapacidad.

Especial mención merece la aprobación, en marzo de 1981, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en el cual nuestro país se compromete a adoptar una serie de medidas institucionales y legales para erradicar la discriminación de género.

Asimismo, la ratificación por el Senado de la República —en el año 2002— del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, implica la asunción de la vigilancia multilateral de los propósitos de la CEDAW, a través de mecanismos institucionales, informes y visitas, más allá de la expresión de la voluntad de realizar acciones en contra de la discriminación de las mujeres.

En aquella ocasión el dictamen del Senado señaló que:

El espíritu de la Convención es que los Estados Parte promuevan medidas correctivas que equiparen y pongan en situación de igualdad a hombres y a mujeres. En este sentido, la Convención constituye un reconocimiento por parte de los Estados de que ellos son los responsables primeros de eliminar todos aquellos obstáculos políticos, económicos, sociales e, incluso, culturales que discriminan o violentan los derechos de las mujeres.

A partir del año 2000, se inicia una reflexión más intensa a propósito de la equidad de género, tanto en la esfera social como en los poderes públicos. De hecho, en ese año surge una iniciativa de 120 organizaciones de la sociedad civil que, en colaboración con 319 candidatas entonces de diferentes partidos políticos a cargos de elección popular, determinó establecer una agenda sobre distintos aspectos a desarrollar en materia de políticas públicas y de legislación bajo una perspectiva de género.

De entre los temas destacaron: presupuesto público e institucionalización del enfoque de género, derecho a una vida libre de violencia, políticas sociales, respeto a los derechos sexuales y reproductivos, participación política y participación ciudadana, establecimiento de comisiones de equidad y género en el Congreso de la Unión, defensa del estado laico, derecho a la no discriminación, distribución equitativa de las responsabilidades familiares, fortalecimiento del federalismo, derecho a la libre expresión y a la información, trabajo y seguimiento de compromisos internacionales derivados de convenciones ratificadas por nuestro país.

El establecimiento, en el año 2000, de la Comisión de Equidad y Género en ambas cámaras del Congreso de la Unión creó un espacio serio de discusión y atención que hizo posible en un plazo inmediato el estudio y aprobación de la creación del Instituto Nacional de la Mujeres (enero de 2001), organismo responsable de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

En el año de 2001, en el contexto de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena (DOF del 14 de agosto de 2001), se incorporó al artículo 1º del texto constitucional la prohibición de toda forma de discriminación motivada, entre otros aspectos, por la condición de género, es decir, el rechazo al trato diferenciado por razones de género y que, en las democracias modernas, se ha erigido en un valor significativo en virtud de su correspondencia con otros principios, tales como la libertad y la igualdad.

La prohibición de la discriminación como un precepto constitucional, estableció las bases para que, más tarde, se promulgara la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el año de 2003), cuyo texto define a la discriminación como “toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, em-

barazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (artículo 4º)”.

También en 2003, el Senado de la República aprobó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada (DOF del 27 de noviembre de 2003), instrumento internacional que establece disposiciones para enfocar de manera especial la protección de la mujer y los niños respecto del ilícito transnacional de trata de personas.

Cabe destacar que, en correspondencia a los postulados del protocolo, ambas cámaras del Congreso de la Unión establecieron tipos penales específicos para castigar las conductas asociadas a esta práctica ilegal.

A iniciativa de senadores de la república, en abril de 2005 se aprobó el proyecto de decreto que expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 2 de agosto de 2009, una vez concluida su discusión en Cámara de la Diputados.

La ley establece una plataforma jurídica para garantizar una igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado con la intención de promover el empoderamiento de las mujeres, a través de instrumentos de política pública a cargo de los tres órdenes de gobierno.

Especial mención merece el señalamiento expreso de que la Política Nacional en la materia fomentará la participación y representación política equilibrada entre hombres y mujeres (fracción III del artículo 17), propuesta que se desarrolla más adelante (en el artículo 36) bajo los siguientes mecanismos:

- I. Favorecer el trabajo parlamentario con la perspectiva de género;
- II. Garantizar que la educación en todos sus niveles se realice en el marco de la igualdad entre mujeres y hombres y se cree conciencia de la necesidad de eliminar toda forma de discriminación;
- III. Evaluar por medio del área competente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular;

- IV. Promover participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos;
- V. Fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos;
- VI. Desarrollar y actualizar estadísticas desagregadas por sexo, sobre puestos decisorios y cargos directivos en los sectores público, privado y de la sociedad civil, y
- VII. Fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En febrero de 2007 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que expide la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como resultado de una discusión simultánea en ambas cámaras del Congreso de la Unión, a partir de dos propuestas con estructuras normativas diferentes.

La nueva ley recoge diversas temáticas y compromisos adquiridos por nuestro país en relación con los tratados internacionales, protocolos y acuerdos orientados a garantizar la vida, la integridad y la dignidad de las mujeres en contra de actos de violencia en cualquiera de sus manifestaciones, física, psicológica, sexual, patrimonial o económica, además de que la ley se concibió a partir de un diagnóstico respecto del incremento de los índices de violencia en contra de mujeres registrados en diferentes entidades federativas del país (Chihuahua, Morelos y Estado de México, entre otras).

Sin duda, un tema de la mayor relevancia es el establecimiento de un anexo especial en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del ejercicio fiscal de 2008, en el que se detallan las asignaciones que el gobierno Federal destinará al tema de la igualdad de género, especificando la dependencia y el programa que ejercerá el gasto público.

## Los números del género

No obstante el avance en el orden jurídico y en las políticas públicas, la implantación de los principios de la igualdad y de la equidad no se expresan de manera contundente en los planos de la vida social y privada. La igualdad sustantiva

y efectiva aún constituyen temas de la agenda pública nacional que no pueden descuidarse, lo cual se verifica en la participación equitativa de las mismas oportunidades y el acceso a un ingreso parejo por un trabajo equivalente entre mujeres y hombres. De hecho, en términos de empoderamiento de la mujer de la vida pública, los resultados no son del todo visibles.

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, un factor que puede contribuir al incremento del Producto Interno Bruto Nacional, hasta en un 16% de la productividad de la economía, lo constituye la asunción de políticas públicas tendientes a incorporar a la mujer a la economía en igualdad de condiciones que los hombres (*Global World Development Report* de 2011, Banco Mundial).

Asimismo, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, no necesariamente se realiza en condiciones de justicia en cuanto a las percepciones por un mismo trabajo y, aunque se ha reducido en muchos países la brecha de responsabilidad entre mujeres y hombres que trabajan, esto no necesariamente se expresa en términos de una distribución equitativa del ingreso.

De acuerdo con el informe referido del Banco Mundial, en el sector de la economía estructurada de México, una mujer gana 80 centavos de dólar por cada dólar que obtiene un hombre y, de conformidad con los índices del Producto Interno Bruto Nacional, nuestro país muestra un menor crecimiento que el conjunto de naciones de América Latina, en donde la mujer tiene una mayor participación en la economía.

De acuerdo con datos del Inegi de 2015 y 2017:

- Sólo 29% de las mujeres que trabajan, reciben más de cinco salarios mínimos
- Representan el 90% de las personas dedicadas al servicio doméstico remunerado;
- Representan el 61% de los trabajadores de la educación;
- El 60% de los vendedores ambulantes y trabajadores ambulantes en servicios;
- El 41% de los profesionistas;
- El 40% de quienes realizan trabajos técnicos;
- El 39% de quienes se dedican a la supervisión y coordinación de trabajadores manuales, y

- Ocupan sólo el 34% de las posiciones jerárquicas en las instituciones públicas y privadas.
- A nivel de la población económicamente activa, 44 de cada 100 mujeres participan de la economía, cifra que contrasta con la relación de 78 hombres empleados por cada 100.
- Ocho de cada 10 mujeres ocupadas, trabajan en el sector del comercio o los servicios;
- 16 de cada 100 mujeres tiene estudios de licenciatura, maestría o doctorado;
- 38% son casadas; 32% solteras; 15% viven en unión libre y 15% son separadas, divorciadas o viudas.

Esta situación también se reproduce en el terreno del ejercicio de los derechos políticos. Si bien, alrededor de 136 países han incorporado en sus textos constitucionales el tema de la equidad de género y ampliado el universo de derechos sobre patrimonio, herencias y matrimonio en condiciones de mayor justicia, esta situación no se ha expresado en términos de la representación política.

Es de destacarse que durante la legislatura LVI, en el año de 1994, se llevó a cabo un amplio debate en relación con los temas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dio pie a una importante reforma que modificó gran parte de su articulado.

Uno de los artículos transitorios de aquel decreto, publicado el 22 de noviembre de 1996, estableció por vez primera en la legislación mexicana la denominada cuota de género con el siguiente texto: "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres."

Más tarde, en 2008, se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que los partidos políticos garantizaran la equidad y la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular y se modificara el porcentaje de la cuota de género en el registro de fórmulas a cargo de la autoridad electoral. La norma fue entonces que se integraran con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo sexo, procurando llegar a la paridad y, a partir de entonces, presentarse por segmentos de cinco candidaturas; cada lista tendrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Fue en la elección de 2009 en donde se presentó el fenómeno de las denominadas *juanitas*, que consistió en que diputadas electas de diferentes partidos políticos solicitaran licencia por tiempo indefinido y cuyos suplentes, en todos los casos, eran del género masculino. Este hecho fue criticado ampliamente por legisladoras de distintas corrientes políticas y por la opinión pública, en virtud de que se evadía un mandato expreso de la ley bajo un procedimiento que, hasta ese momento, había pasado inadvertido por las promotoras y promotores de la igualdad de género en la representación popular.

Cabe señalar que el establecimiento de las denominadas cuotas de género o disposiciones similares, ha sido una tendencia que avanzó desde los años 90.

Argentina, en 1991, promulgó su Ley de Cuotas, bajo la cual por lo menos el 30% de los candidatos de partidos políticos con posibilidades de ganar fueran mujeres; 18 provincias de esa nación aprobaron leyes de cuotas similares.

Bangladesh introdujo un sistema de cuotas que logró incrementar la participación de mujeres en puestos directivos, del 7.1% en 1987 a 19.6% en 1991.

Estados Unidos de Norteamérica adoptó medidas de acción afirmativa para impulsar la participación de mujeres y minorías étnicas tanto en el servicio civil como en la asignación de recursos públicos.

Finlandia promulgó la Ley de Igualdad (*Equality Act*) que obliga a los gobiernos locales y al federal a que por lo menos el 40% de sus funcionarios sean mujeres. El gobierno de ese país propuso una modificación para incluir en la ley todos los órganos de decisión tales como comités o consejos consultivos, dentro de entidades gubernamentales, instituciones y empresas privadas.

Israel adoptó el sistema de cuotas en la Sección 18A de la Ley de Corporaciones Gubernamentales, además, la Ley de Servicio Civil obliga a la representación apropiada de los dos sexos.

Noruega constituye un ejemplo de esta tendencia, pues sus leyes de Igualdad de Géneros y de Gobierno Local, obligan a que, cuando menos, exista un 40% de representación de mujeres en entidades públicas, comités oficiales y consejos. El servicio diplomático estableció la misma cuota para los puestos ejecutivos.

Perú cuenta con la Ley de Cuotas que obliga a que las mujeres ocupen por lo menos un 25% de las candidaturas.

Suecia adoptó desde 1988 un programa de tres años para incrementar la participación de mujeres en puestos de decisión, que se aplicó en varias etapas, presentando al Parlamento un informe estadístico sobre la participación de mujeres, con base en el cual se establecieron las cuotas a alcanzar en periodos específicos.

Otros países cuyos sistemas democráticos no son muy sólidos, como Tanzania, Uganda y Zimbabwe también han legislado para incrementar la presencia de la mujer en los cargos públicos.

A nivel mundial, 53 países cuentan con regulación secundaria en materia de cuota de género, pero únicamente 13 la tienen a nivel constitucional, según la base de datos elaborada por la organización IDEA Internacional, la Unión Interparlamentaria y la Universidad de Estocolmo.

A pesar de lo andado en materia de ampliación del sujeto político y de la mayor participación en espacios de decisión colectiva, las mujeres estamos aún subrepresentadas prácticamente, en cualquier lugar del mundo. Algunos datos nos sirven para ilustrar esta afirmación. Tan solo en América Latina y el Caribe nos encontramos lo siguiente:

- Sólo una mujer gobierna en la región de América latina: la presidenta de Chile. Hace poco más de un año eran cuatro.
- Sólo dos de cada 10 ministerios de gobierno son presididos por mujeres.
- En promedio sólo tres de cada 10 parlamentarios son mujeres.
- Destaca el caso de cinco países donde el promedio es alentador: Bolivia (51%), Cuba (48%), México (42% en la Cámara de Diputados), Ecuador (41%) y Nicaragua (41%). Sin embargo, esta cifra se desvanece al observar que en 19 de los países de esta región, los niveles de participación de las mujeres en sus parlamentos es menor al 20%, apenas dos de cada 10 en países en donde hay una enorme resistencia para legislar en materia de paridad; por ejemplo la Ley Modelo de Democracia Paritaria.
- En otro ámbito de gobierno como son las alcaldías, según un estudio del PNUD, sólo un 11% de ayuntamientos son presididos por mujeres, esto es apenas uno de cada 10 gobiernos locales.

En México debe señalarse que la ampliación de los derechos políticos de la mujer, desde el derecho al voto en 1953 hasta la inclusión de la cuota de género en el COFIPE, no han significado un incremento sustantivo en relación con su participación en cargos públicos.

De conformidad con datos históricos de la representación política en México se puede señalar lo siguiente:

- El Poder Ejecutivo ha sido presidido únicamente por hombres.
- Sólo en seis ocasiones mujeres han sido postuladas a elecciones presidenciales
- Únicamente seis mujeres han presidido el gobierno de alguna entidad federativa.

Información generada por el Inegi señala lo siguiente en la relación mujeres y ejercicio público de gobierno:

- De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal de 2009, sólo 129 de 2,438 municipios estaban gobernados por una mujer.
- En el Poder Legislativo federal, desde 1953 a septiembre de 2011, ha habido 202 senadoras y 1,068 senadores, 1,109 diputadas y 6,334 diputados y, esto significa que a lo largo de estos 59 años las mujeres han ocupado el 15% del total de curules en el Congreso. En diciembre de 2012, la LXII Legislatura se integraba por 33% de mujeres en el Senado y 36.8% en la Cámara de Diputados.
- Fue hasta la Legislatura XLIII que en la Cámara de Diputados se alcanzó la histórica proporción de 42% en la representación de diputadas.
- De los 1,137 diputados, que en febrero de 2011 integraban los congresos de los estados y la Asamblea del Distrito Federal, 23.7% son mujeres. El congreso local con mayor proporción de mujeres es Quintana Roo con 40%, mientras que el de menor proporción es Aguascalientes con 7.4%.
- A nivel municipal, en el mismo año, de los 2,543 síndicos registrados a nivel nacional, 357 eran mujeres (14%); mientras que de los 17,336 regidores que integraban estos mismos gobiernos, 4,757 (27.4%) eran mujeres.
- Al igual que en los otros poderes, la participación de las mujeres en el Poder Judicial es muy reducida: de los 11 magistrados que integran la Suprema Corte de Justicia, sólo dos son mujeres. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dos de los siete magistrados son mujeres y dos forman parte del grupo de siete consejeros que integran el Consejo de la Judicatura.

- En lo que corresponde a los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito así como a los Juzgados de Distrito, de cada 10 puestos de ministros, magistrados y jueces, solo dos son ocupados por mujeres.
- Lo anterior sin olvidar que en el país hay más de dos millones seiscientos mil mujeres que hombres y, de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Educación y Empleo del segundo trimestre de 2010, uno de cada cuatro hogares (25.5%) es encabezado por una mujer.
- No obstante que México se suscribió a la CEDAW en 1981, la demás legislación en torno a la dignidad de la mujer, la igualdad de oportunidades en la vida privada y pública y el acceso a un ingreso parejo, es relativamente reciente para evaluar si realmente ha tenido una repercusión real o ha sido insuficiente.

Debe señalarse que, paralelamente a la normatividad en favor de la equidad de mujeres y hombres y contra la violencia de género, se ha desarrollado un avance significativo en materia del respeto y vigencia de los derechos humanos.

Es así como las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre democracia paritaria, vienen a complementar los tratados internacionales en materia de derechos humanos de la mujer y que han adquirido la condición de ley suprema.

Ahora las autoridades de los poderes públicos están plenamente obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

## Los desafíos de hoy

La igualdad no debe considerarse como una prerrogativa o concesión de la sociedad masculina hacia las mujeres. Es resultado de la relación que media entre los ciudadanos, el reconocimiento mutuo de los mismos derechos, postulado central y esencial de la democracia. De no ser así, no estamos hablando de un régimen plenamente democrático.

En este sentido, resulta ominoso para cualquier democracia que las mujeres seamos excluidas de los espacios de decisión colectiva y que, incluso, seamos víctimas de expresiones de una violencia a la que hemos denominado de tipo

político, porque ello priva al Estado de una visión de género que no puede ser sustituida por ninguna otra visión o política pública.

Las preguntas son: ¿Por qué sigue siendo tan desigual la participación de las mujeres en las decisiones colectivas? Más aún, ¿por qué en un ambiente en donde la democracia misma está en debate, el desprestigio y la sinrazón cobran protagonismo? ¿por qué a las mujeres se les cobra una doble o triple factura cuando insisten en participar en las decisiones colectivas?

Estos cuestionamientos se desprenden de lo que observamos todos los días. Ejemplos abundan. Se trata de actos que antes fueron considerados injustamente como *normales*. Cito algunos de ellos:

- El caso de Eufrocina Cruz Mendoza es emblemático en este sentido, después de ganar las elecciones en su comunidad, Santa María Quiérolani, Oaxaca, fue despojada de su triunfo por la aplicación de los “usos y costumbres” de la comunidad y no pudo gobernar su municipio, como dice ella, por ser mujer y profesionista.
- Es el caso de Felicitas Muñoz Gómez, alcaldesa de Cuilapan de Guerrero, quien fue acusada por sus opositores de manejo irregular de recursos. Su casa fue baleada y sus posesiones quemadas en el zócalo. Actualmente despacha desde exilio municipal.
- Un caso similar es el de Samanta Caballero, presidenta municipal de San Juan Bautista Lo de Soto, Jamiltepec, en la costa chica de Oaxaca, quien fue amenazada por su síndico para que renunciara. Se le acusó de ser joven y mujer.
- Rosa Pérez Pérez, presidenta municipal de San Pedro Chenalhó, Chiapas, ganó las elecciones el 25 de mayo de 2016, sin embargo, fue forzada a renunciar y obligada a alejarse de su comunidad bajo amenazas de ser quemada viva. El tribunal decretó la improcedencia del decreto del Congreso del Estado que aprobó su renuncia a efecto de que se reintegre a su cargo.

La actitud de la sociedad que prevalece en la actualidad implica que, a mayor participación de las mujeres, hay mayor violencia y entre más altos son los cargos o responsabilidades públicas o ejecutivas, el número de mujeres es menor.

## Empoderamiento de la mujer

Ante este escenario, es imprescindible empoderar a las mujeres para que ganen un creciente poder y seguridad personal, que tengan confianza para que se amplíen sus opciones y oportunidades.

El empoderamiento implica que las mujeres tengan el control sobre sus vidas, responde a la necesidad de generar cambios dentro de las relaciones de poder entre los géneros.

Las vías legales son importantes, pero no suficientes. Es imperante que ganen un creciente poder y seguridad personal, que tengan confianza para que se amplíen sus opciones y oportunidades.

Asimismo, es necesario asegurar que las mujeres tengan voz y participen en espacios de toma de decisiones del gobierno, en el poder judicial, en el sector privado y la sociedad civil, para que puedan participar en igualdad en el diálogo público y la toma de decisiones que determinarán el futuro de sus familias y de su país.

Hoy las mujeres estamos convencidas de que el empoderamiento es trascendental para el desarrollo y que la representación femenina es una cuestión de justicia, además de constituir una condición necesaria para el nuevo proyecto de desarrollo político de México.

La participación de las mujeres en la vida política de nuestro país no es una dádiva, sino una obligación de los partidos políticos, el gobierno y la sociedad para con las mujeres mexicanas, y en este sentido debemos seguir actuando. Asimismo lo más importante para lograr que la representación descriptiva que hoy tenemos, se traduzca en una representación sustancial, es que las mujeres mexicanas se empoderen y participen activamente y dejen de ser sólo números.

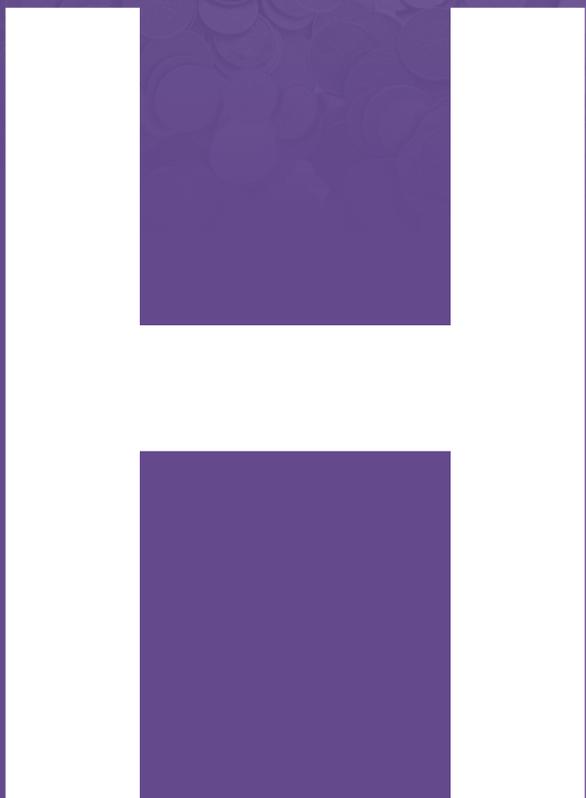
Para empoderar de manera real a las mujeres, más allá de las normas afirmativas para el avance de la mujer, es necesario:

- Eliminar cualquier forma de violencia en contra de las mujeres;
- Reeducar a la sociedad, empezando por nuestros hijos, en especial los varones;

- Reducir la brecha salarial y favorecer el acceso al crédito;
- Eliminar las prácticas arcaicas en los espacios familiares y laborales que discriminan a las mujeres;
- Insistir en la tipificación del delito de violencia política en contra de la mujer a nivel nacional, propuesta que ya fue aprobada en el Senado de la República;
- Sancionar las expresiones que usan estereotipos de la mujer como medio para persuadir a consumidores y votantes;
- Armonizar la legislación electoral de las entidades federativas con base en la norma de democracia paritaria para que estas disposiciones se hagan extensivas a autoridades municipales y demarcaciones territoriales;
- Acompañar con políticas públicas todas las reformas legales que contribuyan a erradicar el lenguaje e imágenes estereotipadas de la mujer.

Es tiempo de reconocer que el éxito de las mujeres no constituye una amenaza o riesgo para los hombres, de garantizar que la participación de las mujeres, además de darse en condiciones de paridad, se dé sobre bases de justicia e igualdad sustantiva. La igualdad, si no es real y objetiva, exigible o judicializable, no es igualdad. La democracia será de todos cuando la democracia también sea de todas.





## Introducción

ASTA HACE ALGUNAS DÉCADAS, LA FRASE “cuando a Estados Unidos (EE.UU.) le da gripe, a México, pulmonía”, se escuchaba con frecuencia en cualquier conversación sobre la economía nacional. Hoy hablamos de la integración económica y de las múltiples industrias que han crecido y que son competitivas en las cadenas globales de valor, gracias al comercio entre México y EE.UU.

El comercio entre nuestros territorios tiene siglos de historia y EE.UU. no siempre ha sido nuestro socio comercial más importante.<sup>1</sup> No obstante, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, detonó un alto nivel de intercambios comerciales que consolidó a EE.UU. como nuestro primer socio comercial,

---

1 Para más detalles sobre el comercio bilateral antes del TLCAN, puede consultarse Sandra Kuntz Ficker, “Las oleadas de americanización en el comercio exterior de México, 1870-1948”, *Secuencia* 57, septiembre-diciembre de 2003, pp. 159-182.

# La **relación comercial** bilateral entre México y Estados Unidos

**Doctor Ildefonso Guajardo Villarreal\***

a México como el tercero para ese país y habilitó la formación de cadenas de proveeduría que son esenciales para la eficiencia y competitividad de las industrias manufactureras de ambos países.

A menudo, se cita el crecimiento del comercio total en los últimos 23 años (446% entre 1993 y 2016) y la gran cantidad de bienes que cruzan nuestras fronteras diariamente (1,300 millones de dólares —mdd—), como símbolos de la vitalidad de nuestra relación comercial. Sin embargo, en la coyuntura actual, en la que el inicio de un proceso de revisión del TLCAN es prácticamente inminente, es indispensable ver lo que hay detrás de esas cifras y avanzar a un segundo nivel de análisis que permita comprender lo que significa el comercio bilateral para las industrias y consumidores de ambos países.

Para abordar estos temas, divido el presente artículo en cuatro secciones. En la primera, señalo brevemente los principales cambios que han ocurrido desde la entrada en vigor del TLCAN. En la segunda, analizo el rol que juega el comercio entre nuestros países, en el desarrollo y éxito de varias industrias. En la tercera, subrayo el importante papel que juega el comercio con México, en el crecimiento económico de varios de los principales estados de EE.UU. En la cuarta, abordo la importancia del

---

\* Secretario de Economía en el Gobierno Federal

comercio agroalimentario para varias cadenas productivas y, especialmente, para los consumidores de ambos lados de la frontera. Para concluir, enfatizo la importancia de comprender la complejidad de los vínculos que ha desarrollado el TLCAN.

### Contexto: el incremento de la productividad

Mucho ha cambiado desde que el TLCAN entró en vigor, hace 23 años. La competencia global se ha acentuado, con una creciente participación de mercados emergentes en el comercio internacional, y el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación se ha acelerado, favoreciendo el incremento de la productividad, pero también propiciando la desocupación de millones de trabajadores, particularmente en las industrias manufactureras.

Por ejemplo, en EE.UU., un trabajador del sector automotriz produce actualmente, 2.5 veces más que lo que producía en 1994.<sup>2</sup> Esta misma tendencia se puede encontrar en otras industrias manufactureras, lo que ha propiciado que, a pesar de que la producción crezca, los empleos del sector disminuyan: entre 1994 y 2016, pasaron de 16.7 a sólo 12.3 millones. Ahora bien, estos empleos no han desaparecido. En el mismo periodo (1994-2016), se crearon más de 36 millones de empleos en el sector de servicios.<sup>3</sup> De hecho, actualmente, la tasa de desempleo de EE.UU. (4.9% en 2016) regresó a niveles previos a la crisis de 2009.

A pesar de los retos que entrañan los cambios tecnológicos, y contrario a las percepciones erróneas que se han propagado en los últimos años, el TLCAN y el comercio con México han tenido un impacto positivo en el crecimiento de la industria manufacturera de EE.UU. y han favorecido la creación y conservación de empleos, en ambos países.

### Rol del comercio bilateral en la competitividad de la industria manufacturera

El comercio de México con EE.UU. ascendió a 482,237 mdd en 2016, lo que representa más del 60% del comercio que realizamos con el mundo. Aunque es una gran cifra, no es la más importante. La trascendencia de la relación comercial ra-

---

2 Entre 1994 y 2016, la capacidad de producción de cada trabajador pasó de 67,918 dólares a 173,921 dólares (a precios de 2009). Cálculos propios, con base en datos de *Bureau of Economic Analysis* y *Bureau of Labor Statistics*.

3 De acuerdo con datos del *Bureau of Economic Analysis* (BEA) de EE.UU., los empleos en este sector pasaron de 88 millones en 1993, a 124 millones en 2016.

dica en el alto porcentaje de productos intermedios que comerciamos: 80% del volumen de bienes que México comercia con EE.UU. son intermedios (56%) y de capital (24%). En particular, 75% de las exportaciones mexicanas son insumos indispensables para diversos procesos productivos en EE.UU. Por lo tanto, el libre comercio en el marco del TLCAN, es un elemento crucial para la eficiencia y competitividad de la industria manufacturera en América del Norte.

Junto a la industria química, que ha experimentado un renacimiento gracias a las nuevas tecnologías que permiten acceder a recursos energéticos antes inalcanzables, automotriz y electrónicos son los sectores que más han crecido en las últimas dos décadas<sup>4</sup> y que más contribuyen al PIB manufacturero de EE.UU.<sup>5</sup> Estos dos últimos sectores son pilares del comercio bilateral.

En la industria de electrónicos, nuestros países cuentan con una sólida asociación productiva. Varias de las principales compañías estadounidenses de este sector tienen presencia en México y se encargan de proveer componentes para su ensamble final o incorporación en otros procesos, a empresas establecidas en ambos lados de la frontera.<sup>6</sup> En 2016, México exportó a EE.UU. más de 58 mil mdd de componentes y equipo electrónico y EE.UU. exportó a nuestro país casi 43 mil mdd de productos electrónicos, incluyendo uno de cada cinco semiconductores que envía al mundo, lo que posiciona a nuestro mercado como el más importante para este producto.

En el sector automotriz, México es el destino principal de las exportaciones de autopartes de EE.UU., adquiriendo 36% de las totales. Asimismo, México es su proveedor de autopartes más importante: cerca del 40% de las importaciones que EE.UU. realiza en este rubro, provienen de nuestro país. Este comercio nos permite especializarnos en lo que somos más competitivos, integrar nuestra producción y, con ello, fortalecer la presencia de los vehículos hechos en América del Norte, en nuestra región y en todo el mundo. En 2016, los tres socios TLCAN produjimos juntos, 18.2 millones de vehículos, casi lo mismo que la Unión Europea (18.8 millones).

---

4 De acuerdo con datos de BEA, la industria manufacturera tuvo una tasa de crecimiento media anual de 2.5%, entre 1994 y 2016. Las industrias de electrónicos (1.77 puntos porcentuales), automotriz (0.30 pp) y química (0.17 pp) impulsaron la mayor parte de ese crecimiento.

5 De acuerdo con datos de BEA, las industrias química, automotriz y de electrónicos representan 17.8%, 13% y 8.1%, respectivamente, del valor del PIB manufacturero de EE.UU., en 2016.

6 Un buen ejemplo es el de la cadena de valor de las placas de circuitos impresos para autopartes, los cuales cruzan la frontera entre México y EE.UU. varias veces en su proceso de fabricación, antes de integrarse a la producción de las armadoras de General Motors, en Texas y de Ford, en Ontario. Para una reseña detallada de este proceso, véase Thomas Black, *et al.*, "One Tiny Widget's Dizzying Journey Shows Just How Critical Nafta Has Become", *Bloomberg*, 2 de febrero de 2017, disponible en: <https://www.bloomberg.com/graphics/2017-trump-protectionism-alters-supply-chain/>

Las manufacturas que México exporta a EE.UU., además de fortalecer la competitividad de varias industrias, contribuyen a la generación y conservación de empleos en ambos países. Esto se debe a que nuestras exportaciones contienen un alto porcentaje de insumos estadounidenses. Por ejemplo, en el sector automotriz, 38% del valor de nuestras exportaciones (vehículos y autopartes) está constituido por productos automotrices de EE.UU. En el sector aeroespacial, es mayor: más del 58% del valor de nuestras exportaciones, es aportado por productos estadounidenses. Estas cifras reflejan la compleja relación que existe entre la producción manufacturera y el comercio bilateral.

### Importancia del comercio con México para los Estados

La integración económica y productiva entre nuestros países, se ve aún con mayor claridad en el contexto de las principales economías estatales. Entre los cinco estados que más contribuyeron al crecimiento del PIB manufacturero de EE.UU. entre 1993 y 2015, dos (Texas y California) tienen a México como el destino principal de sus exportaciones; dos (Indiana y Luisiana) lo tienen como el segundo mercado más importante y sólo para uno de ellos (Oregón), nuestro país no figura entre sus socios comerciales relevantes; no obstante, sus exportaciones a México han crecido más de 200%, desde la entrada en vigor del TLCAN.

Los casos de Texas y California son especialmente importantes ya que, en conjunto, contribuyen con más del 20% del empleo y 23% del PIB total de EE.UU.<sup>7</sup> En particular, Texas es el mayor estado exportador y México es su comprador más importante. En 2016, el 40% (92 mil mdd) de las exportaciones texanas se concentraron en el mercado mexicano. De ellas, más de una tercera parte (36%) está compuesta por productos eléctricos y electrónicos, dos de las industrias más emblemáticas del estado.

Para California, México es uno de sus principales proveedores de vehículos (27% de las importaciones que realiza de nuestro país) y, en la industria electrónica, California juega un papel importante como mercado de destino y proveedor: 30% de sus exportaciones a México están compuestas por productos eléctricos y electrónicos y 14% de sus importaciones de México son componentes de audio y video y equipo computacional. Así, el comercio con México abona a mantener a este estado como el mayor exportador de electrónicos de EE.UU.

---

7 Ambos datos corresponden a 2015 y se calcularon con base en información del *U.S. Bureau of Economic Analysis y Department of Labor*.

Incluso en estados en donde la base manufacturera ha decrecido (como Michigan, Ohio y Nueva Jersey), los sectores que sí crecen son aquéllos que tienen un intenso comercio con México. Sin duda el caso más emblemático es el de Michigan, en donde Detroit ha sido la sede histórica y, por mucho tiempo, el centro de producción principal de las tres grandes automotrices estadounidenses: General Motors, Ford y Chrysler.

Después de una década (2001-2011) de estancamiento, el PIB de la industria manufacturera de Michigan creció a una tasa promedio de 2.1% anual, entre 2011 y 2016. El sector que más ha contribuido a este crecimiento es el automotriz y el comercio con México ha jugado un rol importante en esa recuperación. En los últimos seis años (2011-2016), las exportaciones de Michigan a México crecieron a una tasa promedio de 9.9% anual, muy por encima del ritmo de crecimiento de sus exportaciones al mundo, las cuales promediaron 1.3%, en el mismo periodo.

México provee 25% de los productos intermedios que Michigan demanda y que son claves para la competitividad de varias industrias manufactureras. Además, es un mercado clave para la producción automotriz local. En 2016, los principales proveedores automotrices<sup>8</sup> establecidos en el estado, exportaron más de 4 mil mdd de autopartes a México, 140% más que en 2009.

## Comercio de productos agrícolas

La trascendencia del comercio entre México y EE.UU. no se limita al sector industrial. El comercio agroalimentario es un componente muy sensible de la relación, por su importancia para varias cadenas productivas y para mantener el abasto y precios accesibles de productos importantes, para los consumidores de ambos mercados. Bajo el TLCAN, dicho comercio se ha multiplicado por seis y, en 2016, superó los 42 mil mdd, posicionando a México como el tercer mercado más grande para los productos agrícolas estadounidenses y el segundo proveedor de este tipo de bienes, para EE.UU.

Como en otros sectores, el comercio es complementario. Más del 50% de las exportaciones agrícolas de EE.UU. a México están constituidas por granos, carne, semillas oleaginosas y otros bienes indispensables para fortalecer la producción regional de diversos productos. Por ejemplo, exportadores estadounidenses proveen 98% de la cebada que México compra y que, en su mayor parte, se destina a

---

8 *Delphi Automotive, Lear Corp., TRW, BorgWarner, Visteon, American Axle, Nexteer Automotive, Cooper-Standard, Inteva, Tower International, Dura Automotive Systems y Federal-Mogul.*

la producción de cerveza. En 2016, compramos a EE.UU., 13 millones de toneladas de maíz que constituyen materia prima de las cadenas productivas del sector pecuario, huevo y leche, en nuestro país.

Asimismo, casi 50% de las exportaciones agrícolas de México a EE.UU. están compuestas por frutas y vegetales, cuyo abasto permite a los consumidores estadounidenses contar con una oferta estable de productos frescos, a lo largo de todo el año. Por ejemplo, ocho de cada 10 aguacates y 25% de los tomates que se consumen en EE.UU. son importados desde México. Asimismo, el campo mexicano es uno de los proveedores principales de guayabas, mangos, coliflor, brócoli, zanahoria y melón, entre otros productos.

### Conclusión

En los últimos 23 años, se han desarrollado vínculos comerciales complejos y profundos entre México y EE.UU., mismos que han incrementado la competitividad de las plantas manufactureras y el crecimiento del sector agroalimentario de ambos países. A los dos lados de la frontera, miles de trabajadores, desde los que siembran el campo hasta los ingenieros a cargo de la producción de manufacturas avanzadas, dependen —de una u otra forma— de las cadenas de valor que se mueven a través del comercio bilateral.

Aceptar y comprender esta realidad es un paso fundamental para evaluar adecuadamente al TLCAN e identificar las áreas de oportunidad en las que podemos trabajar, sin poner en riesgo el libre comercio, la integración regional y, sobre todo, los empleos de millones de personas. Estoy seguro de que, en los próximos meses, lograremos encontrar los equilibrios necesarios para favorecer el crecimiento del comercio y fortalecer su posición como el eje de la integración en América del Norte.



# Desafíos de la Fiscalía Especializada para la Atención de **Delitos Electorales** en las elecciones de 2017-2018

**Santiago Nieto Castillo\***

**Arturo Heriberto Sanabria Pedraza\*\***

## Introducción

AS CIRCUNSTANCIAS SOCIALES QUE PREDOMINAN en nuestro país representan un desafío sin precedentes para los procesos electorales que tendrán lugar en 2017 y 2018. Mientras que el año 2017 representa la renovación de un total de 525 representantes de elección popular en cuatro entidades federativas: Nayarit, Coahuila, Veracruz y Estado de México y extraordinarias en un municipio de Oaxaca y seis comunidades en Tlaxcala, el proceso electoral de 2018 se convertirá en el más grande y completo de toda la historia democrática de nuestro país, en el que se incluyen la renovación del Congreso de la Unión, del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y 30 procesos electorales locales concurrentes, incluidos nueve gobernadores.

Empecemos por 2017. Con independencia de las connotaciones políticas de la elección del Estado

---

\* Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

\*\* Subdirector de Área en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

de México, es preciso reconocer, desde la perspectiva técnica, que el reto de organizar un proceso electoral en la entidad más poblada de la república es complejo. Una entidad con 16,187,608 de habitantes, de los cuales 11,330,813 se encuentran en la lista nominal de electores. Por su parte, Veracruz fue, durante 2016, la entidad federativa con mayor incidencia delictiva electoral. Por lo que, un año después, se espera otro comportamiento de su clase política. No obstante, existen circunstancias que es preciso atender en Veracruz para evitar la comisión de conductas delictivas, en gran parte, al ser la entidad federativa con mayor número de beneficiarios en todo el país del programa de inclusión social PROSPERA a cargo del gobierno federal con 2,641,943 de beneficiarios de los cuales 1,681,095 son mayores de edad y son, por tanto, potenciales electores.

Coahuila, por su parte, es un estado que no conoce la alternancia en el ejercicio del poder. Y en la que se han presentado denuncias básicamente por condicionamiento de programas sociales y peculado electoral. Con un listado nominal de electores de 2,066,052 personas.

Nayarit, por su parte, es un estado que tiene un índice de marginalidad medio, 0.13 puntos. Las denuncias que se han presentado han tenido que ver con la obstaculización de los consejeros electorales, en específico por la falta de recursos y la violencia política de género, suscitada por los medios de comunicación local en contra de tres consejeras electorales por haber demandado el pago de sus emolumentos. Una entidad federativa con un instituto electoral muy débil, producto de la falta de apoyo presupuestal por parte de su gobierno local.

Es un hecho que las elecciones 2018 serán las más desafiantes de la última década, pues resulta que contamos con una reforma político electoral más estudiada y con precedentes jurisdiccionales, aunado a ello los partidos políticos desde este momento se perfilan en una disputa ardua y constante, por lo que la astucia para evadir el modelo electoral actual genera incentivos para la comisión de delitos electorales.

La razón de su complejidad será que por primera vez la jornada electoral del año 2018, estriba no sólo en la elección presidencial sino que se llevarán a cabo comicios locales simultáneamente en 30 entidades de la república, lo que refleja una enorme cantidad de logísticas que se deberán atender pues en suma serán más de 3,637 cargos a elección popular en contienda.

Siendo conscientes de esta realidad, los próximos comicios presentan múltiples retos institucionales, no solo para la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), sino para sus homólogos en las entidades federativas y los órganos encargados de organizar y calificar las elecciones a nivel local y federal. A continuación, se describen algunos de los retos institucionales para enfrentar dichos procesos.

## Los problemas actuales de las elecciones

Al exterior de nuestro país crece cada vez más un poderoso discurso antisistémico, pero también antidemocrático. Uno que vota contra la paz (Colombia), vota por el aislamiento y no por la integración (Reino Unido); vota por proyectos racistas, xenófobos, intolerantes, discriminadores de las mujeres y por programas violatorios de derechos humanos (Estados Unidos). Este hecho, incompatible con los presupuestos de un sistema democrático, se presenta como una amenaza no solo a nuestro sistema sino, a los sistemas electorales de todo el mundo.

Al interior de la República, fenómenos de violencia generalizada comprometen la seguridad de las elecciones mientras que la violencia focalizada apuesta por agudizar la desigualdad entre hombres y mujeres en el proceso democrático. Grupos clientelares se aprovechan de la desigualdad económica para condicionar votos por programas sociales financiados por fondos públicos, lo que la población más pobre termina por aceptar debido al alto valor que representa para ellos conservar sus programas sociales vigentes. La deleznable práctica de la compra y coacción del voto, y el condicionamiento de programas sociales se han convertido en los tipos penales más denunciados ante la Fiscalía Especializada. Debemos repensar dicha problemática.

A nivel institucional, los gastos que genera organizar las elecciones y la carga al erario público obliga a buscar nuevas alternativas, entre ellas el voto electrónico, pero recientes ejercicios de voto electrónico en el extranjero, como el fraude electoral cibernético de Chiapas en 2015, han comprometido una vez más la credibilidad y eficacia de este medio para emitir el sufragio de la ciudadanía y más adelante se analiza el porqué.

En otras circunstancias la democracia se enfrenta a la fuerza del comercio y a las prácticas desleales en donde se lucra con las candidaturas públicas. El caso de Cuauhtémoc Blanco, y sin prejuzgar el fondo de su caso, es paradigmático de estos problemas. Con independencia del personaje, debemos pensar si realmente queremos que las candidaturas de los partidos políticos se subasten o se vendan a personas famosas. Creemos firmemente que debemos eliminar este tipo de conductas.

Se termina el análisis con una visión actual de las circunstancias que rodean a las fiscalías electorales locales y a los organismos públicos electorales locales en todo el país, que al igual que la FEPADE, serán los responsables de mantener el orden y la legalidad en estas próximas elecciones.

## Amenazas antidemocráticas

El discurso antisistémico no es nuevo en el contexto de la construcción democrática. De hecho, las transiciones democráticas de la denominada tercera ola, se gestaron a partir de discursos antisistémicos y prodemocráticos. Fueron los años de crítica a los sistemas autoritarios y totalitarios restrictivos de la libertad en Europa del Este y América Latina. La transición se logró a partir de las críticas a un sistema que no ofrecía nada a las nuevas generaciones. Un discurso a favor de la democracia, la igualdad del voto, la libertad de expresión, las elecciones limpias, la pluralidad política, el reconocimiento de derechos a las mujeres, a los grupos indígenas y a las minorías.

Vivimos en una sociedad cada vez más compleja, en el que las instituciones enfrentan desafíos sin precedentes, crecimiento ininterrumpido de la población, diversificación de servicios públicos, ampliación del catálogo de derechos a los que el Estado no alcanza a dar cobertura en beneficio de todos los sectores de la población. Son aplicables los postulados que el historiador inglés Tony Judt denunciaba hace pocos años: vivimos un proceso de pauperización de lo público (Judt, 2010); al presentar la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (la ENCIVICA), el Instituto Nacional Electoral (INE) ha planteado que la corrupción (tres de cada cuatro mexicanos y mexicanas consideran que el país es corrupto), la impunidad (el 95% de los delitos no obtienen sentencia condenatoria); la desigualdad (el 1% de la población concentra el 63% de la riqueza del país) y la discriminación son los problemas más graves que enfrenta México.

En ese contexto, por un lado el valor democrático de la libertad como estandarte se torna inalcanzable para amplios colectivos sociales, y, por el otro, las desigualdades sociales impactan en la forma de cómo entender el derecho. No es lo mismo la aplicación del Derecho en los espacios de alto ingreso económico que ante grupos marginales de la sociedad. Las graves violaciones a los derechos fundamentales que permanecen sin resolución durante meses, a pesar de los cientos de diligencias no legitiman la actuación estatal. Exiguo es el resultado. Es así como ambos aspectos, el incumplimiento de las promesas democráticas y las desigualdades sociales, generan en su conjunto un descontento social. El problema no es único del Estado Mexicano. En el escenario internacional se advierte un fenómeno económico y social que hace retroceder los avances del proceso de globalización y de la democracia, y que permite la irrupción de los discursos neonacionalistas, el cierre de fronteras migratorias, y el incremento de una beligerancia en contra de los valores propios de la democracia. Estas condiciones, para algunos autores,

generan un natural impulso hacia el autoritarismo, y sus protagonistas no dudan al señalar al sistema democrático liberal junto a sus valores e instituciones como los responsables últimos de estas condiciones, dando nacimiento así, al discurso antidemocrático. Donald Trump es un claro ejemplo de lo anterior. El discurso antidemocrático es una desviación histórica en el proceso de mejora continua de las democracias, discurso que será al final derrotado, pero no hay que tomarlo como una desviación menor, porque ha sido fruto del propio proceso electoral en una de las democracias más longevas del mundo.

El proceso de transformación que la democracia liberal ofrece en todos los países en donde se sitúa, promete respeto a la dignidad humana, igualdad y libertad para todos, pero ésta no ha logrado superar del todo los prejuicios o discriminaciones raciales, de edad o de género. El modelo es ideal para el desarrollo de los estratos más favorecidos de la sociedad, pero no ofrece respuestas más allá de clases medias, llegando a producir incluso crisis de constitucionalidad en donde la población denuncia la incapacidad de las instituciones de cumplir la visión de sus constituciones en una realidad viva para la mayoría de la población. Por estas circunstancias presenciamos un discurso antidemocrático que se aprovecha y refleja el descontento producido por las diversas formas de exclusión —económica, cultural— y violencia —sexual, racial y simbólica— he de ahí la intensidad y rudeza con la que se justifica el radicalismo de la postura antidemocrática. Lo preocupante es que si esta ideología es capaz de penetrar en nuestro discurso público, como en los Estados Unidos de América, sería esta imagen la que se podría convertir en realidad y comenzar un proceso de regresión autoritaria, de intolerancia y de exclusión, incompatibles con nuestro fundamento democrático y, en general, con el proceso de secularización de la sociedad que ha acompañado el desarrollo global desde las revoluciones francesa y norteamericana en el siglo XVIII.

Estas circunstancias representan amenazas a las que nuestras instituciones deben enfrentar con firmeza y responsabilidad, ya que atentan contra nuestro sistema democrático. Las más graves conductas antidemocráticas que enfrentamos en nuestro país se manifiestan por la vía de la vulneración del Estado de Derecho, a partir de la violación a los principios constitucionales, las malas prácticas electorales y la comisión de delitos que afectan diversos bienes jurídicos tutelados por la sociedad, fundamentados en los propios valores de nuestra democracia, tales como la libertad del sufragio y la igualdad, pero además se extienden más allá y alcanzan a proteger distintos valores de la democracia participativa, como lo es la equidad en la contienda electoral. En el sistema jurídico nacional se encuentran previstas conductas delictivas que lesionan el adecuado desarrollo de la función electoral y ponen en riesgo que la renovación de los cargos de elección popular sea efectuada en condiciones democráticas.

Respecto al primer elemento —la violación a los principios constitucionales— se debe recordar que la Constitución contiene principios explícitos, por ejemplo, los rectores de la función estatal de organizar las elecciones, e implícitos, que es necesario construir a partir de la argumentación jurídica y la interpretación. En el caso de los principios explícitos, su vulneración puede ser directa, por ejemplo en los supuestos de discursos discriminatorios que atenten contra los valores propios de la democracia; pero también indirecta a partir de actos que *prima facie* sean lícitos, pero que en el fondo se traduzcan en una afrenta a los principios constitucionales (lo que la doctrina denomina ilicitud atípica).

En el segundo rubro encontramos las malas prácticas electorales que no tienen un ámbito de ilicitud *per se*, pero que evidentemente se trata de actos que vulneran la calidad del proceso democrático. Pippa Norris a nivel mundial, o Irma Méndez de Hoyos en México, han insistido en señalar estos casos. Podemos hablar de malas prácticas en el uso tendencioso de los noticieros políticos, las campañas negras, el rebase de los topes de campaña, entre otros elementos que pueden distorsionar la voluntad popular.

En el tercer tema, la comisión de prácticas que la ley tipifica como delitos electorales o como faltas administrativas, las cuales varían en razón de la gravedad de la falta, siendo los primeros las afectaciones más graves a los fines establecidos en la norma penal electoral. La compra de votos, el condicionamiento de programas sociales, la alteración al registro federal de electores, el financiamiento prohibido por la ley, el acarreo de votantes, son conductas sancionadas por la norma penal electoral. Este tipo de conductas son investigadas por la FEPADE y las fiscalías locales, quienes tienen a su cargo la labor de prevenir e investigar los hechos que la ley considera como delitos electorales que atentan contra la vida y valores democráticos de nuestro país, y la responsabilidad de ejercer la acción penal en contra de los responsables para que la autoridad judicial haga respetar las reglas nacionales imponiendo sanciones en el marco de respeto a los derechos fundamentales de legalidad y debido proceso.

## Expresiones de violencia y democracia

Nuestro Estado democrático, como cualquier otro, usa la violencia (de la cual tiene el monopolio exclusivo) cuando es necesaria para mantener su propia existencia y resistir aquellos movimientos violentos que rechazan las reglas básicas de la organización gregaria. Este ejercicio del monopolio de la violencia estatal debe estar perfectamente ajustado al respeto irrestricto de los derechos fundamentales. El peligro está en que la violencia puede escapar del control democrático y afectar

derechos fundamentales que en principio deben ser defendidos. Esto es incompatible con la democracia. Por ello, la carga y la responsabilidad, así como el nivel de exigencia a la autoridad, en ejercicio de su función penalizadora, debe ser mayor.

Actualmente nuestro país enfrenta un fenómeno de violencia que se puede agudizar en el proceso electoral, y es importante desarrollar estrategias de blindaje y de seguridad pública, sobre todo el día de la jornada electoral. Entender las causas que han generado la irrupción de actos de violencia vinculadas a lo electoral, y plantear diseños para que las instituciones, partidos políticos y la sociedad democrática respondan con eficacia para conseguir la tranquilidad de la población y hacer valer el Estado de Derecho.

Si bien las manifestaciones generalizadas de violencia en el país nos colocan en el lugar 140 de 163 países en el Índice de Paz Global realizado por el Instituto para la Economía y la Paz, tan solo en el año 2016 el reporte del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación registró 20,789 homicidios dolosos, cifra que comparada con la registrada en 2007, ha sufrido un aumento de 102%. La violencia como fenómeno que afecta a la democracia durante los procesos electorales se ha manifestado de diversas maneras en el curso de las elecciones que han tenido lugar en las entidades federativas en los últimos tres años, con mayor frecuencia se manifiestan distintos episodios de destrucción de material electoral; obstaculización a las tareas de los funcionarios electorales; el impedimento de la instalación de las casillas y los daños a las instalaciones del Instituto Nacional Electoral o de los Organismos Públicos Locales Electorales. Casos que van desde la destrucción de casillas en Colima, la obstaculización y destrucción de material en Guerrero, Oaxaca, Chiapas, o incluso el ataque a funcionarias electorales directamente o por los medios de comunicación. Los detalles de los hechos ocurridos nos permiten generar tácticas de intervención para prevenir estos hechos en el proceso electoral que se avecina en 2017-2018.

### **El fenómeno de violencia con una visión focalizada. El caso de la violencia política de género**

En los últimos años, los legisladores, las autoridades electorales y las entidades de la administración pública federal y local, así como los organismos internacionales, desde el ámbito de su competencia, hemos detectado una serie de eventos que han afectado a mujeres que pretenden ocupar cargos de elección popular o espacios públicos. Son actos u omisiones (incluida la tolerancia) por medio de los cuales se menoscaba el goce, ejercicio y/o reconocimiento de los derechos políticos o prerrogativas inherentes a un cargo público, este tipo de violencia se basa en elemen-

tos de género y en los casos más serios afecta a sus víctimas por su mera condición de mujeres. El proceso de visibilización empezó en Bolivia, en la década pasada, y en México existe consenso en torno a que a partir de la importante reforma de 2014 en materia de paridad de género, se han incrementado los casos de violencia política en contra de las mujeres (o al menos se ha visibilizado el problema).

El registro de este fenómeno comenzó para la FEPADE en el año 2015 como un esfuerzo por visibilizar estos hechos que antes permanecían ocultos en el fenómeno de la normalidad y de lo ordinario. Por lo que va del periodo del 2015-2016 se han detectado 156 casos de violencia política contra mujeres. Si bien no existe aún legislación vigente para sancionar penalmente a fenómenos de estas características, estos números se obtienen de contabilizar fenómenos delictivos electorales actuales bajo una categoría que identifica estos fenómenos cuando presentan algún grado de violencia, cuando la población afectada sean mujeres y que las circunstancias particulares permitan empíricamente suponer que el hecho se cometió en contra de este grupo por su sola condición de ser mujeres.

Estos fenómenos no siempre son de tipo delictivo, pero sí dan cuenta de actos de violencia de género, entre los más frecuentes podemos encontrar los registros simulados de candidatas que renuncian a las mismas a favor de varones, cuando se registran a mujeres exclusivamente en distritos perdedores, se presenta una inequidad en la distribución de recursos para campañas, hay acoso, ataques físicos, violencia sexual, inequidad en los tiempos de radio y televisión así como amenazas a mujeres que han sido electas para ocupar cargos públicos. En el espacio de los delitos: lesiones, amenazas, falsificación de documentos, obstaculización de funciones y actos de temor o intimidación a los electores.

El desafío para el proceso 2017-2018 consiste en concretar los esfuerzos que se han realizado de manera institucional con los que se pretende detener este fenómeno y la inercia social de violencia hacia este grupo de la población, que se discuta y apruebe el proyecto de ley para combatir este fenómeno, y dar marcha a un proyecto de nación más igualitaria, sustantiva y pluralista, para ello se requiere participar con instituciones y sociedad civil para fomentar, exaltar e internalizar los valores democráticos de libertad, igualdad y tolerancia para garantizar entre todos una sana convivencia. Un buen paso ha sido la aprobación del dictamen en el Senado de la República que modifica cinco leyes, incluyendo la de delitos electorales, pero al momento de escribir estas líneas aún no se ha pronunciado la colegisladora.

El reto es interdisciplinario e interinstitucional, y la procuración de justicia juega un rol fundamental, ya que está a cargo de labores no solo de investigación y prosecución, sino también de prevención del delito y en cada uno de dichos rubros hay que participar de manera más activa para reducir los índices de criminalidad en este rubro.

## Condicionamiento del voto

Con datos obtenidos de la más reciente Encuesta Nacional de Ingreso de los Hogares, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2014, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) determinó que 53.2 millones de mexicanos se encuentran en situación de pobreza en materia de ingresos. Debemos reconocer que esta población es la más vulnerable de todas a sufrir cualquier clase de presión externa que condicione su intención de voto en los procesos electorales.

Esta cifra oficial representa una seria condición social y económica que influye en el bienestar personal de la población, y quienes lo saben y no tienen escrúpulos lo usan para intimidar a la ciudadanía y obtener determinados resultados electorales en perjuicio de la democracia. Quienes lo hacen, buscan producir diversas conductas: el *ejercicio* del derecho de voto en determinado sentido, la *abstención* del ejercicio del derecho de voto y en otros casos el compromiso de *no votar*.

El condicionamiento de programas sociales al ejercicio libre del sufragio es una conducta delictiva y la magnitud de su riesgo se puede observar desde el más grande programa gubernamental de inclusión social en el país, como lo es PROSPERA, que cuenta con la mayor cobertura de todos los programas, con 27,730,875 de beneficiarios, de los cuales 15,702,571 son mayores de edad, ciudadanos y, por tanto, en riesgo potencial de ser víctimas de condicionamiento de programas sociales con fines electorales. Hay que ser enfáticos en que en un país de más de cincuenta millones de personas en condición de pobreza, los programas sociales no se detengan y deben llegar a sus beneficiarios. Pero precisamente para avanzar, es necesario dejar claro que los programas sociales son instrumentos para el ejercicio de derechos fundamentales, los derechos sociales o necesidades básicas de las personas, no son prebendas ni canonjías ni logros de partidos, gobiernos o candidatos.

Si bien esta conducta está tipificada como un delito, la estrategia a seguir por la FEPADE para afrontar este enorme desafío es doble: preventiva y correctiva. En el primer punto, la parte de la prevención se aborda desde el programa de *blindaje electoral*, se llevan a cabo acciones para informar y prevenir tanto a servidores públicos como a la sociedad civil sobre este fenómeno en sesiones presenciales o remotas en todo el país y por medio de todos los canales de comunicación a nuestro alcance, informándoles a los primeros que esta conducta está prohibida evitando su comisión, y prevenir a los segundos de no ser amedrentados por nadie y que ejerzan su derecho al sufragio con plena convicción y libertad, sin presiones externas. Y si alguien no sigue estas reglas, que confíen en esta Institución y denuncien, ya que una sociedad que denuncia los ilícitos es una sociedad que ejerce los derechos fundamentales y protege su democracia.

En la segunda parte de la estrategia, la de corrección, la FEPADE ha activado un predespliegue ministerial en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para verificar que en la entrega de los programas sociales no se condicionen los mismos o se compren votos. Por otra parte, a partir de cualquier denuncia la FEPADE continuará con la investigación y prosecución de los delitos, con la responsabilidad de que una vez reunidos los elementos y evidencias necesarias, los responsables enfrenten la justicia penal ante la autoridad judicial que les impondrá las sanciones correspondientes y al mismo tiempo, cuando se trate de servidores públicos, se les destituya del cargo y se les inhabilite en el servicio público hasta por seis años como pena adicional por el daño que hayan causado a la confianza institucional y a la democracia del país.

## Voto electrónico y voto en consulados

La reforma político electoral del año 2014, perfecciona la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos de votar desde el extranjero (prevista por primera vez en las disposiciones transitorias del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -COFIPE- en 1996), derecho que recoge el numeral 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), por lo que los ciudadanos mexicanos ahora podrán votar por presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y gobernadores desde el extranjero, en este último caso, siempre y cuando se prevea por las constituciones respectivas de las entidades federativas. Los medios previstos por la legislación secundaria para emitir el sufragio desde el extranjero van desde el correo postal certificado (usado en 2006 y 2012), el uso de boletas electorales en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o bien por la vía electrónica.

Para las elecciones que tendrán lugar en el año 2018, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha definido las opciones para que los ciudadanos que se encuentren en una condición de residencia en el extranjero puedan emitir su sufragio. No contempló el voto electrónico por internet. Las razones, podrían estar en el fraude electoral cibernético cometido en el proceso electoral de Chiapas en 2015.

Durante el proceso electoral 2014-2015 en el estado de Chiapas, el uso de medios electrónicos para emitir el sufragio desde el extranjero sufrió un revés, pues habiendo diseñado un proceso electoral para votar desde el extranjero a la elección de diputados migrantes, se generó un fraude electoral en la forma siguiente. Los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero que decidiesen votar vía electrónica debían solicitar su incorporación a un listado nominal especial con el llenado de un formato electrónico con datos básicos de tipo personal, lugar de residencia en el extranjero y algunos datos de la credencial para votar; el total

de solicitudes presentadas para incorporarse a este padrón fueron 17,573, y por acuerdo del Comité Técnico Especial del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas (IEPC) se aprobaron 10,808 solicitudes, quienes a partir de ese momento solo podrían participar en la votación electrónica para elegir diputados migrantes y únicamente desde un equipo de cómputo geolocalizado en el extranjero.

Desafortunadamente los filtros para depurar solicitudes falsas de solicitudes reales no fueron suficientes, esto afectó a ciudadanos quienes, sin haber solicitado este movimiento, alguien más usurpó su identidad y realizó el trámite por ellos, por lo que fueron dados de baja del listado nominal nacional y no pudieron votar en la sección que les correspondía, pero alguien más que poseía su registro electrónico votó por ellos comprometiendo gravemente no solo el uso de medios electrónicos, sino la credibilidad misma del voto desde el extranjero. Esta experiencia nos muestra la vulnerabilidad del sistema de voto electrónico, particularmente en la etapa de registro previo y la autorización de las solicitudes de votantes en el extranjero, como etapas previas a la emisión del sufragio.

El caso se documentó por parte del INE y la FEPADE, cada quien en su ámbito particular. Los hechos fueron los siguientes. Para la elección del diputado migrante, la Constitución chiapaneca generaba una circunscripción plurinominal integrada por cualquier ciudadano de esa entidad radicado en el extranjero. Para cada proceso se configuraba una lista de residentes en el extranjero, a la que el ciudadano accedía a partir de la inscripción vía correo electrónico. Para el proceso de 2015, el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, recibió 17,573 solicitudes en la base de datos, de las cuales 10,808 solicitudes fueron aprobadas por el IEPC, entregándose 6,908 contraseñas y recibándose 6,628 votos el día de la elección. Se recibieron votos de países como Angola, Armenia, Croacia, Sri Lanka, Vietnam y Andorra, por citar algunos ejemplos. Esto, a partir del empleo de cuentas de correo electrónico desechables, con patrones de generación desde robots de servicio gratuitos en internet, así como el uso de servicios de redes privadas virtuales para ocultar la dirección IP (*Internet Protocol*) de origen mediante la cual se realizó el registro de solicitudes.

Los resultados fueron simplemente no creíbles. El 55.59% de la votación correspondió al Partido Verde Ecologista de México, el 44.17% a Mover a Chiapas; el 0.21% a Morena y el 0.01% a Movimiento Ciudadano. 99.88% para dos fuerzas aliadas en el Estado. Por lo anterior, entre otros elementos, el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) terminaron por destituir a los consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. En el caso de la FEPADE, se ejerció acción penal en contra de cinco consejeros y consejeras, dos funcionarios, y el apoderado legal de la empresa, librándose seis órdenes de aprehen-

sión y dos de comparecencia. El proceso penal apenas inicia al escribirse estas líneas. Pero el punto central es la vulneración al principio de autonomía e imparcialidad de los órganos electorales, en este caso, a favor del partido en el gobierno en Chiapas.

No obstante este revés, el voto electrónico es una salida a analizar. En el proceso de participación ciudadana de 2017, el Instituto Electoral del Distrito Federal utilizó el voto por internet, logrando depurar a 150 personas de los listados nominales de voto por internet, por usurpación, de manera conjunta con la FEPADE. Ahora, tan solo en el proceso electoral 2016-2017 los institutos locales electorales de Coahuila y del Estado de México, aprobaron el voto electrónico de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para la elección de cargo de gobernador, pero en esta ocasión los requisitos de registro son más estrictos, ya que son necesarios, además de los datos del ciudadano/a, los de su credencial para votar y los de su domicilio en el extranjero, es indispensable imprimir y firmar la solicitud, y enviarla digitalizada junto con otros documentos anexos como medios para corroborar que el ciudadano de que se trata es quien realmente este solicitando el movimiento y no un tercero como lo ocurrido en Chiapas, asegurando así una mayor certidumbre y seguridad en el origen de la solicitud y la legitimidad del sufragio.

La legislación penal nacional ya prevé dichas conductas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, como tipos penales consistentes “a quien vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley” y “a quien vote más de una vez en una misma elección”,<sup>1</sup> en estos casos será competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales la investigación de los hechos cuando el hecho que la ley califique como delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional y produzca o tenga efectos en el extranjero.<sup>2</sup>

Ahora bien, el tercer modelo de voto en el exterior (además del voto postal ya empleado en 2006 y 2012 y el descartado del voto por Internet), es aquel desarrollado en embajadas y consulados mexicanos. El número de oficinas consulares y embajadas mexicanas situadas en el extranjero, que deben dar asistencia a un estimado de 12,009,281 de mexicanos que viven en el extranjero, aunque no todos son mayores de edad.

Para fines comparativos sirve señalar que para desarrollar la jornada electoral en el Estado de México, con un padrón electoral compuesto por 11,330,813 ciudadanos, se necesitan más de 18,000 casillas, con la participación de al menos 72,000 funcio-

---

1 Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 7 fracciones I y II.

2 *Ibid*, artículo 21, fracción III.

narios de casilla (incluyendo presidentes, secretarios y escrutadores sin tomar en cuenta a los suplentes), si a esto le sumamos que del total de mexicanos que viven en el extranjero el 97.54% radica en los Estados Unidos de América, donde México solo cuenta con 49 consulados y una embajada, mismas que llevarían a cabo la labor de recibir los votos, cual casillas electorales, el número resulta claramente insuficiente.

El voto con el uso de medios electrónicos se enfrenta a múltiples amenazas, desde su vulnerabilidad ante posibles ataques cibernéticos durante la jornada que comprometan su funcionalidad, pasando por intervenciones no autorizadas que manipulen los resultados a voluntad de un agente externo y provoque que los resultados no reflejen votos reales emitidos por los ciudadanos, sino solo números generados por sistemas informáticos para beneficiar o perjudicar a un contendiente o a otro. En el proceso electoral de 1988, el uso de un sistema informático empleado sólo para compilar los resultados de las votaciones emitidas en el país para elección de presidente de la república, a cargo de la entonces Comisión Federal Electoral, sufrió un fallo técnico lo que permitió a un sector de la sociedad suponer que el sistema había sido manipulado en pro del candidato presidencial que resultó ganador en esa contienda, poniendo en duda con ello la confianza de los sistemas informáticos en los procesos electorales, ya que se teme que puedan arrojar resultados que no reflejen el sentido real de la votación emitida.

El reto institucional es generar confianza ante la entrega de 250,000 credenciales de elector a connacionales en el extranjero por parte del Instituto Nacional Electoral.

### **Democracia a la venta. El problema de la venta de candidaturas**

La democracia en sus inicios se caracterizó por ser una democracia meramente procedimental, una democracia que proveía de reglas, instituciones y procesos que permitirían la renovación de cargos públicos sin el uso de las armas y la violencia, como hasta el siglo XX seguía ocurriendo en nuestro país. En este esquema, la democracia formal ha ofrecido desde siempre canales institucionales para postular candidatos, que durante una contienda electoral obtengan el voto ciudadano para legitimar el ejercicio del poder público una vez electos.

Aunado a lo anterior, el diseño predominantemente partidista de nuestra democracia había limitado la postulación de candidatos a puestos de elección popular al monopolio de los partidos políticos, por lo que solo a través de ellos se podía acceder a una candidatura, esto hasta antes de que se autorizara la participación de candidatos independientes con la reforma político-electoral del año 2012 y de forma más clara en 2014, desde entonces, quien desee ser candidato a un cargo de elección popular cuenta con estas dos vías para participar en la contienda.

Nuestro sistema de partidos políticos se caracteriza por la pluralidad, al año 2017, nueve es el total de partidos políticos que cuentan con registro nacional en el país, una cifra que al tiempo de ser coherente con la pluralidad como valor democrático, también representa división del electorado y con ello división en los porcentajes de votación. Hasta hace poco, la formación de alianzas o coaliciones era común entre partidos políticos como estrategia para que los partidos de nueva creación o con menos posibilidades de ganar una elección, al menos logran conservar sus registros. Hoy, para ellos, ya no es suficiente el solo conservar su registro, la expectativa de esos partidos es ganar elecciones hoy más que nunca y para conseguirlo han comenzado a hacer alianzas con figuras de relevancia pública —actores, deportistas, músicos, empresarios— invitándolos a sus filas y lanzándolos como sus candidatos, la formula ha sido un éxito, incluso, en algunos casos, estas figuras de relevancia pública son electas como candidatos mediante procesos democráticos al interior de los partidos para legitimar su posición. Hasta este punto, se tratan de actividades lícitas, los primeros se encuentran ejerciendo su libertad de autogobierno intrapartidista y los otros son ciudadanos ejerciendo su derecho de sufragio pasivo, es decir, ejerciendo su derecho a presentarse como candidatos en los procesos electorales y a ser elegidos. Sobra decir que no todos los casos son así.

En el momento en el que las candidaturas pretenden convertirse en una mercancía objeto del comercio, ya sea porque se pacte un precio por aquella figura de relevancia pública, para que con esta contraprestación se le comprometa a ser el o la candidata de un partido político, o bien, se fije un precio que habrá de pagar el ciudadano a cambio de dicha candidatura, en cualquiera de estos casos se convierte el proceso democrático en un *mercado de lo público*, en donde las mercancías son la candidaturas al mejor postor. Cualquiera que sea la forma en que se articule, estas prácticas atentan contra los principios democráticos que deben ser respetados por los partidos políticos y candidatos, quienes deben participar en la contienda en condiciones de igualdad, libertad y sobre todo sin condicionamientos económicos, ya que ellos comprometen gravemente su función en el servicio público en caso de obtener la victoria.

El caso de Cuauhtémoc Blanco es un buen ejemplo de ello. Destacado futbolista, se ha acreditado por parte de la FEPADE el hecho de que dio un domicilio falso ante el INE para obtener su credencial de elector en Cuernavaca, Morelos. El asunto se encuentra en sede judicial desde noviembre de 2016. Presuntamente, signó un contrato con el Partido Social Demócrata para ser candidato de ese instituto político a la alcaldía de la capital de Morelos. El problema no es menor: en caso de acreditarse, se trata de un caso de mercantilización de una candidatura, que afecta gravemente el sistema electoral, porque demerita los modelos de postulación de candidatos, y suplanta el concepto de democracia interna de los partidos políticos.

Desde luego se reconoce el derecho de todo ciudadano a participar en la vida pública y a ser candidato a cualquier cargo de elección popular cuando éste tenga la convicción de participar en alguna contienda y cumpla con los requisitos legales previos, pero de ninguna manera se reconoce la legitimidad de negociación alguna de tipo económico entre un partido político y un candidato, porque ello viola directamente los principios fundamentales de la democracia sustantiva. El señor Blanco tiene derecho a ser candidato, sin duda, pero no a costa de los derechos de la militancia de un partido a partir de una contraprestación derivada de un contrato de naturaleza mercantil.

## **Circunstancias actuales de los Organismos Públicos Electorales y de las Fiscalías Electorales locales**

La reforma político electoral de 2014 rediseñó el panorama electoral institucional, redistribuyó las funciones y competencias entre el hoy Instituto Nacional Electoral y los denominados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs), creando un sistema nacional de elecciones. Al mismo tiempo y por mandato legal se decretó la creación de fiscalías especializadas en delitos electorales en todas las entidades federativas de la república mexicana, que deban estar dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su efectiva operación. Sobra decir que no todas las entidades federativas han cumplido con dicha obligación legal. Pero ese es sólo uno de los problemas del diseño del sistema nacional de elecciones.

Los ámbitos de competencia federal y el local enfrentaremos serios desafíos para este próximo proceso electoral 2017-2018. Por una parte tenemos que superar los retos que la vida interna institucional genera, los que van desde una correcta interpretación de las normas, lidiando incluso con el correcto entendimiento de las reglas que distribuyen las funciones y la competencia a cada institución. En todos los casos los límites de recursos humanos y materiales representan la necesidad de redoblar esfuerzos y ser más eficientes en nuestras labores. Sin olvidar que somos parte de un sistema jurídico, esto nos impulsa a crear lazos de cooperación institucional estrechos con otros organismos que nos ayuden a superar desafíos comunes y cumplir nuestros objetivos.

Pese a este decreto legal de 2014 y estando a principios de 2017 el avance no es homogéneo en el país. A los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLEs) se les dotó de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; dicha autonomía incluye una autosuficiencia técnica que les permite realizar sus funciones sin injerencias de los gobiernos en turno, y de manera implícita una

autonomía de tipo presupuestal que les permita ejercer sus funciones con eficacia sin exponerse a condicionamientos o chantajes económicos por parte de los gobiernos o legislaturas locales en turno. Sin embargo, para 2017 la reforma electoral mostró un punto débil, ya que los presupuestos de egresos aprobados en estados como Morelos, Veracruz y Nayarit se vieron reducidos. Incluso, en Veracruz, la FEPADE ejerció la acción penal en contra del exgobernador Javier Duarte y sus colaboradores al haber obstaculizado las labores del OPLE al desviar 35 millones de pesos que le correspondían por aprobación presupuestal.

La gravedad está en que son estos organismos los encargados de organizar las elecciones en sus entidades, y este proceso comienza en el último trimestre del año 2017, por lo que la insuficiencia presupuestal podría comprometer el ejercicio de sus funciones en el proceso electoral de 2017-2018, sin olvidar el déficit que acarrearán estos organismos con la deuda pública a la que han tenido que recurrir para cubrir insuficiencias presupuestales en elecciones pasadas. Nayarit también resulta paradigmático, en donde no se tenía recursos ni para pagar a los propios integrantes del órgano electoral local. Lo que motivó la impugnación, en ejercicio de su derecho, de tres consejeras ante el Tribunal Electoral para el pago de sus emolumentos, y la inusitada reacción de la prensa local en contra de las funcionarias en un caso típico de violencia política en contra de las mujeres.

El reto en este campo es que el Congreso de la Unión en el corto plazo, discuta y logre los consensos necesarios que obliguen a las entidades a garantizar la suficiencia presupuestal en proporción a las labores que tienen a su cargo, y no solo en los límites de su supervivencia institucional. Que no sean los órganos electorales presionados o asfixiados por los gobiernos locales vía presupuesto.

Por otra parte, a principios de 2017, solo 17 entidades federativas del país cuentan con sus propias Fiscalías Electorales Especializadas, una de ellas incluso con reconocimiento Constitucional a nivel local, aunque sin autonomía técnica ni de gestión, mientras el resto de entidades federativas cuentan con alguna estrategia menos amplia para atender esta materia. El resto de los estados han ofrecido diversas soluciones que van desde entidades federativas en donde solo un fiscal de la plantilla laboral de toda una fiscalía o procuraduría tiene que afrontar esta responsabilidad en todo el territorio de su estado, le siguen entidades en donde han apostado por asignar por turno a cualquier fiscal las indagatorias que por delitos electorales se presenten, sin asegurarse de que todos ellos cuenten con una preparación y especialización técnica previa en la materia electoral; para culminar, están aquellas entidades que han creado unidades especializadas —no fiscalías— con personal comisionado a la materia electoral que incluye personal sustantivo, como fiscales y personal de apoyo administrativo para el mejor desarrollo de sus funciones.

Si bien la estadística e indicadores de las fiscalías fija en cada entidad federativa sus objetivos, es la voluntad institucional la que define cuales son las prioridades, y si a esto le sumamos los límites presupuestales, todos estos elementos se combinan en una fórmula que solo posterga, en algunas entidades federativas, la creación de Fiscalías Electorales Especializadas locales en los términos de la reforma político electoral.

Un paso a la vez. Es una especialidad técnica la que se requiere para entender y aplicar los tipos penales electorales y es esta característica la que justifica la existencia de estos órganos de procuración de justicia electoral para poder enfrentar los desafíos que se presenten en la vida democrática del país y conducir las investigaciones adecuadamente en estos procesos electorales que se avecinan y en los sucesivos. Hay plena convicción de que la preparación y especialización siempre darán mejores resultados que el actuar con premura e improvisación. La ciudadanía exige resultados y debemos buscar la manera de generarlos en el marco de la ley.

El próximo avance en las entidades federativas es conseguir para las fiscalías electorales locales su autonomía técnica y de gestión al interior de las procuradurías o fiscalías generales, y más adelante que obtengan su autonomía presupuestal, y después, pensar de una vez, en una autonomía constitucional, un paso a la vez.

Con una plantilla de 278 personas adscritas a la FEPADE en 2012, la fiscalía ha crecido un 18% al año 2017, para cerrar con 329 servidores públicos que forman parte de la Institución, de los cuales 112 son fiscales federales. Si pensamos que la FEPADE tiene en este momento 2,883 carpetas de investigación y 2,386 averiguaciones previas, esto implica más de 46 indagatorias por ministerio público. El número con el que se recibió la administración de la fiscalía era 110 indagatorias en trámite por ministerio público. Aun cuando se ha reducido, sigue siendo amplio. A este número se suma la colaboración del personal de la mayoría de las delegaciones de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas, procuradurías locales, policías federales, locales y el Ejército Mexicano que sumados forman el cuerpo institucional para enfrentar los hechos que pretendan atentar en contra del proceso electoral 2017-2018. Sin embargo, es una realidad que las necesidades crecen y el tamaño de las instituciones está lejos de ser suficiente para atender con prontitud todas las demandas sociales. La salida, podría ser, como en el ámbito administrativo y jurisdiccional, la ampliación de personal eventual para enfrentar el proceso electoral 2018.

### **La necesaria especialización judicial en materia penal electoral**

La función electoral y sus especiales matices la han convertido en una materia de derecho autónoma que cuenta con instancias jurisdiccionales especializadas, que ha desarrollado una legislación sustantiva y adjetiva propia y tiene un amplio

desarrollo académico. Por ello, la especialización para los operadores jurídicos en el ámbito de lo penal electoral es fundamental, el objetivo es contar con un claro y homogéneo entendimiento sobre el marco jurídico electoral para integrar los tipos penales y sensibilizar a los operadores jurídicos sobre cuáles son los bienes jurídicos tutelados por la norma penal electoral, para estar entonces en condiciones de llevar una investigación eficaz y que la autoridad jurisdiccional tenga los elementos necesarios para realizar una adecuada valoración sobre cada caso. Lo anterior es un reto para los procesos electorales 2017 y 2018, dado que se trata de una materia técnica con connotaciones siempre vinculadas a lo político.

La competencia en la materia penal electoral está determinada básicamente por el fuero (al ser una Ley General, puede ser aplicada por la autoridad federal y por las locales, y dependerá de la elección o servidor público de que se trate, salvo los casos de facultad de atracción), y por el territorio de la comisión del ilícito. Sin embargo, hay un elemento que no se ha distinguido y es la materia que deben analizar los juzgadores: el ámbito penal relativo a lo electoral. En la actualidad, los juzgadores penales conocen de la comisión de distintos tipos de delitos, incluidos los electorales. Esto tiene como resultado que, en muchas ocasiones, los temas vinculados con los delitos electorales no sean prioritarios al interior de los órganos jurisdiccionales, frente a los delitos de alto impacto. Es por ello que se precisa que la justicia penal electoral cuente con juzgados especializados en la materia para la mejor comprensión de la problemática electoral, para entonces interpretar y aplicar con mayor precisión los tipos penales electorales.

## La fiscalización de los recursos públicos de los partidos

La fiscalización de las campañas electorales será la verdadera prueba de fuego para el órgano electoral, debido a que el INE deberá fiscalizar 90,000 campañas electorales a más tardar 45 días después de la elección, con un personal de 500 servidores públicos. Sin embargo, a pesar de los candados legales, la posibilidad de que las campañas electorales reciban recursos de procedencia ilícita sigue abierta.

Muy pronto, las instituciones electorales tendrán que irse adecuando a las modificaciones legales que se vayan desarrollando con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, aunque todavía no queda del todo claro en qué medida ello incidirá en el papel y atribuciones de los funcionarios electorales. Hemos planteado en otras ocasiones la necesidad de que los delitos electorales y los delitos anticorrupción se persigan de manera coordinada entre ambas fiscalías, cuando exista concurso de delitos, dado que, en muchas ocasiones, los delitos en materia de corrupción tienen sus orígenes en los apoyos a las campañas electorales.

La función de fiscalización debe de dar un seguimiento muy estrecho al ejercicio del gasto por parte de los partidos políticos y candidatos para poder detectar la posible existencia de recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales, por lo que es deseable que esta labor se realice de manera coordinada con otras autoridades del Estado mexicano como podrían ser la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y desde luego con la propia FEPADE.

### **El fortalecimiento acompañado de la sociedad civil**

Uno de los grandes éxitos del entonces denominado Instituto Federal Electoral (IFE) encabezado por José Woldenberg, fue el acompañamiento social que tuvo a través de diferentes actores de todo el espectro ideológico de la sociedad mexicana. Este acompañamiento se ha reducido en forma significativa en los últimos procesos electorales. Por ello, es preciso desarrollar una estrategia de coordinación entre las instituciones electorales y la sociedad civil organizada para atender desde la observación electoral, el desarrollo de los comicios.

Esta observación electoral, debe desarrollarse desde el inicio del proceso electoral y abarcar cada una de las etapas del mismo. La complejidad de los procesos electorales 2017 y 2018 hacen que la observación electoral en casilla sea insuficiente para garantizar la calidad de los comicios. La nueva observación electoral tiene que acompañar los procesos de capacitación, de fiscalización de los recursos de los partidos, de la integración de los listados electorales, de resolución jurisdiccional de los derechos de ciudadanos y militantes, y finalmente la persecución de los delitos electorales con especial énfasis en el despliegue ministerial.

Es por ello que la FEPADE en las jornadas electorales de 2015-2016, se ha acompañado de observadores pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil así como de observadores extranjeros procedentes de países como Nicaragua, Colombia, España, Chile, Francia, Argentina y El Salvador. Por lo que corresponde a las organizaciones de la sociedad civil se contó con la presencia, entre otras, de la Asociación Nacional Cívica Femenina A.C., Cámara de Comercio, Servicios y Turismo Ciudad de México, Centro de Investigación para la Equidad, Política Pública y Desarrollo A.C., Observatorio de Género, Violencia y Derechos Humanos A.C., Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Ciudad de México, Ethos Interacción Ciudadana A.C., Laboratorio de Ideas, Innovación y Desarrollo A.C., Organización Fuerza Ciudadana A.C., Espolea A.C., lo anterior contribuyó a

la rendición de cuentas y a la transparencia del servicio público durante su gestión misma, lo que permitió recibir una valiosa retroalimentación a través de las recomendaciones que surgieron de estas actividades el día de la jornada electoral.

Así bien, en esta suma de esfuerzos de colaboración y retroalimentación, la actividad de observación de las organizaciones de la sociedad civil consistió en recorrer junto con los ministerios públicos federales diferentes colonias de la Ciudad de México así como la protocolaria visita a las instalaciones de la Fiscalía Electoral para que conocieran los servicios de atención ciudadana FEPADETEL y FEPADENET así como el sistema de información pública.

## Reestructuración organizacional e implementación tecnológica

En el tránsito al Sistema de Justicia Penal Acusatorio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales derivado del Decreto de 18 de junio de 2008, se implementó la Unidad del Sistema Penal Acusatorio de Justicia Electoral y la profesionalización de los servicios de atención a víctimas, esto a partir de la generación de las siguientes áreas: una Unidad de Derechos Humanos, una Unidad de Atención Inmediata y hasta el momento cinco unidades de Investigación y Litigación. El reto a mediano plazo será dejar la estructura del antiguo sistema, la meta es hacerlo durante 2017 y consolidar el sistema acusatorio.

Otro de los retos para las elecciones 2017, pero encaminadas al 2018, es que se requerirá un número importante de colaboradores para hacer frente al proceso electoral, como se ha mencionado, a partir de la contratación de personal eventual para dicha jornada. Que sea una Fiscalía de competencia nacional y esté integrada aproximadamente por 330 personas, hace imprescindible el contar con la ayuda de las innovaciones tecnológicas.

Es por lo anterior, que en aras de tener la capacidad de brindar atención a través de nuevas plataformas, se ha diseñado una aplicación para teléfonos inteligentes denominada FEPADE Móvil, con lo que la FEPADE se coloca a la vanguardia, y refuerza con ello los sistemas de denuncias ya existentes como FEPADENET, que es la plataforma de atención ciudadana por Internet, y FEPADETEL, servicio telefónico. Los tres sistemas funcionan las 24 horas del día.

La aplicación se puede descargar en los sistemas operativos iOS y Android lo que permite que los electores compartan videos, fotografías y audios, todos los anteriores con georeferencia en tiempo real para que agentes ministeriales desplegados en unidades móviles puedan dirigirse al lugar de los hechos y detener en flagrancia a los responsables.

## Procuración de justicia penal electoral inclusiva

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, tiene una gran trascendencia histórica para el Estado mexicano toda vez que perfecciona varios aspectos esenciales de la protección de los derechos humanos. Atento a ello esta Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales está obligada a lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 1º Constitucional, que obliga a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Estos deberes constitucionales cobran eficacia en la función penal electoral, particularmente en dos vías:

1. La adecuación de los formatos de denuncia: haciéndolos más accesibles a toda la población, por ejemplo brindando las facilidades necesarias cuando el denunciante padezca algún tipo de discapacidad, y
2. La atención a víctimas: para que esta se brinde de manera completa e integral en donde se incluya un especial acompañamiento a sus derechos políticos electorales, particularmente en favor de las mujeres que participan en política.

## La autonomía técnica de la FEPADE frente al titular de la Procuraduría General de la República

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales cuenta con autonomía técnica y de gestión al interior de la Procuraduría General de la República en términos del Reglamento de su Ley Orgánica, además, cuenta con un especial reconocimiento constitucional, junto con la Fiscalía de Combate a la Corrupción. Esta característica de independencia ha sido, sin lugar a dudas, una condición democrática indispensable para que la FEPADE actuara con legitimidad institucional desde su nacimiento en 1994, en una materia técnica jurídica con connotaciones siempre vinculadas a lo político. Esta autonomía funcional no ha sido obstáculo para que el actual Procurador General de la República, el doctor Raúl Cervantes Andrade brinde todo el apoyo institucional a su alcance para que esta Fiscalía Especializada cumpla de manera integral sus finalidades constitucionales, colaboración que ha de reconocerse en su justa dimensión, como un apoyo institucional respetuoso a la independencia de la FEPADE y comprometido con la democracia de nuestro país.

## Conclusión

### Una institución útil para la democracia

El concepto de Estado Constitucional de Derecho implica en lo jurídico la presencia de la Constitución como centro unificador del sistema jurídico. En tanto que en lo institucional, que las funciones y principios constitucionales tengan el mayor grado de eficacia posible. Ello implica que las autoridades e instituciones funcionen para lo que fueron diseñadas. En el caso de la FEPADE, perseguir, investigar, y prevenir la comisión de delitos electorales. Es decir, ser una Institución útil para la democracia y al servicio de todas y todos los mexicanos.

## Fuentes de consulta

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/default.aspx?tema=me&e=09> INEGI Consultado el 15 de febrero de 2017. Disponible en: <http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php> Consultado el 25 de marzo de 2017, con fecha de corte al 17 de marzo de 2017.

Instituto Nacional Electoral, Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores. Disponible en: <http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php> Última consulta 17 de marzo de 2017.

Huntington, Samuel P., "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy*, Washington, DC. United States of America, spring 1991, Volume 2, number 2, pages 13-34.

Thorlakson, Lori, *Anti-Democratic Discourse: Meaning and Measurement*. Disponible en: <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=34178&EventID=104>

United Kingdom, European Consortium for Political Research, última consulta 10 de febrero de 2017.

Westhuizen, Christi van der, "Anti-democratic element in student movements holds warnings for South Africa", *The Conversation US*, South Africa. Disponible en: <http://theconversation.com/anti-democratic-element-in-student-movements-holds-warnings-for-south-africa-61448> Última consulta el 25 de febrero de 2017.

Schwarzmantel, John, "Democracy and violence: a theoretical overview" *Taylor & Francis*. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510341003588641?journalCode=fdem20>

United Kingdom, Segundo Publication, volumen 17, 2010, última consulta 21 de marzo de 2017.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., "Índice de Paz Global 2016 vía Instituto para la Economía y la Paz". Disponible en: <http://imco.org.mx/seguridad/indice-de-paz-global-2016-via-iep/> Última consulta el 16 de febrero de 2017.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016". Disponible en [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV\\_122016.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_122016.pdf) Enero 2017, última consulta el 16 de febrero de 2017.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Evolución de las Dimensiones de la Pobreza 1990-2015". Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion\\_dimensiones\\_pobreza\\_1990\\_2015.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion_dimensiones_pobreza_1990_2015.aspx) Actualizado a 2015, última consulta 24 de febrero de 2017.

Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, Respuesta a solicitud de acceso a la información pública con folio 2000100006017. Disponible en: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/solicitudes-contestadas> 27 de febrero de 2017.

Instituto Nacional Electoral, Respuesta a solicitud de acceso a la información pública con folio 2210000024017. Disponible en: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/solicitudes-contestadas> 27 de febrero de 2017.

Instituto Nacional Electoral, Sistema para el Registro de Solicitudes para el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Disponible en: [https://votoextranjero2016.ine.mx/silnere2016/registro\\_initSIILNERE.sil](https://votoextranjero2016.ine.mx/silnere2016/registro_initSIILNERE.sil) Última consulta 1 de marzo de 2016.

Instituto de Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo> Actualizado a julio 2015, última consulta 03 de marzo de 2017.

Instituto Electoral del Estado de México, consulta de resultados por casilla en 2015. Disponible en: [http://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html) Última consulta 5 de marzo de 2017.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://directorio.sre.gob.mx/index.php/consulados-de-mexico-en-el-exterior> Última consulta 08 de febrero de 2017.

Miguelés, Rubén, 16 de febrero de 2017. "Cuanto es lo mínimo para mantener a una familia mexicana". *El Universal*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/02/16/cuanto-es-lo-minimo-para-mantener-una-familia-mexicana>.

Zepeda, Autora. 21 de noviembre de 2016. "Preocupa el recorte para Ople en 2017; tienen el compromiso de organizar comicios", *Excélsior*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/21/1129452>.

Judt, Tony. 29 de abril de 2010. "Ill Fares the Land", *The New York Review of Books*, Disponible en: <http://www.nybooks.com/articles/2010/04/29/ill-fares-the-land/> Última consulta 4 de abril de 2017.

## Leyes

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.



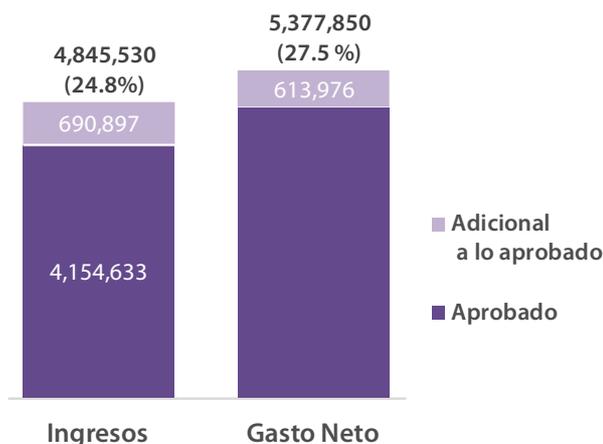
**Principales aspectos de la Cuenta Pública 2016**  
**Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez**

**Composición del Presupuesto del Sector Público en 2016**

Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas  
 Lic. Víctor Ortega Olvera  
 Martín Cruz Campos

(Millones de pesos y % del PIB)

- Los ingresos presupuestarios del sector público fueron 16.6% superiores a los aprobados.
- El gasto neto presupuestario pagado fue 12.9% mayor al aprobado.
- El balance presupuestario del sector público registró un déficit de 498,878 mdp, equivalente a 2.6% del PIB. Y un diferimiento de pagos por 33,441 mdp, equivalente a 0.1% del PIB.

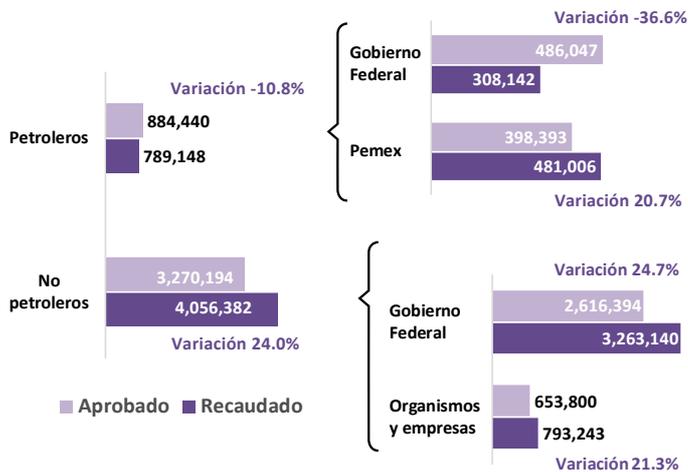


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2016.

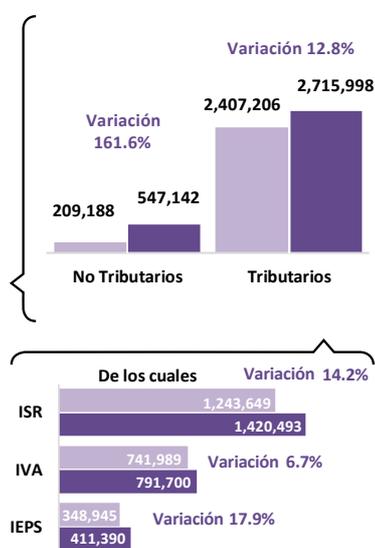
**Ingresos del Sector Público**

(Millones de pesos y variaciones con respecto a lo aprobado)

- De los ingresos presupuestarios totales, el 83.7% corresponden a ingresos no petroleros y el 16.3% restante a ingresos petroleros.



- La variación de los ingresos petroleros se explica por una reducción en la plataforma de producción y un menor precio internacional del petróleo.



- Al interior de los ingresos no petroleros, la mayor recaudación de ingresos no tributarios del Gobierno Federal se debe, principalmente, al Remanente de Operación del Banco de México, que fue de 239,093.8 mdp.

- En lo que respecta a los tributarios, la recaudación del IEPS a gasolinas y diésel fue de 277,264 mdp, 32.4% más de lo aprobado.

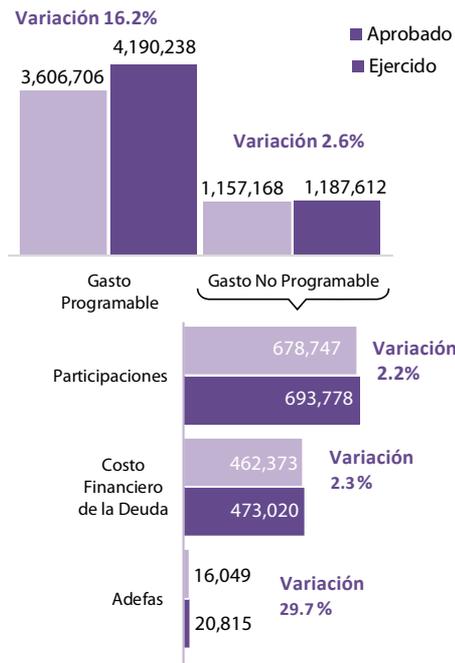
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2016.

**Principales aspectos de la Cuenta Pública 2016**  
**Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez**

**Gasto Neto Total del Sector Público**

(Millones de pesos y variaciones con respecto a lo aprobado)

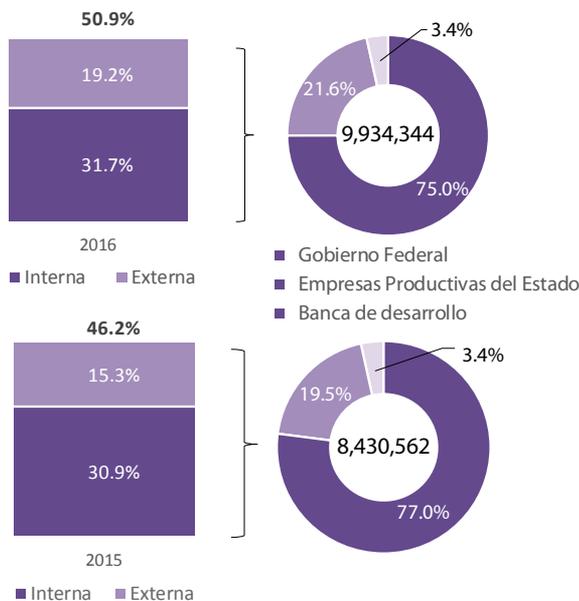
- El mayor gasto programable respecto a lo aprobado se debe, entre otros, a un mayor gasto en los Ramos Administrativos y Generales.
- En los ramos administrativos, destaca Energía, con un gasto adicional de 326,188 mdp que incluye las aportaciones realizadas a Pemex y CFE por parte del Gobierno Federal. Y, Comunicaciones y Transportes con un gasto adicional de 28,145 mdp.
- En los ramos generales, destaca un incremento del gasto en Provisiones Salariales y Económicas de 105,374 mdp.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2016.

**Deuda Pública**  
**Saldo de la Deuda Bruta del Sector Público en 2015 y 2016**

(% del PIB)



- Al cierre de 2016, el saldo de la deuda neta del sector público alcanzó 9 billones 693 mil 218 mdp. Lo cual representó un incremento de 4.9 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2015.

- El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público alcanzó 9 billones 797 mil 440 mdp, equivalente a 50.2% del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2016.

### ***Habitar la centralidad urbana (II). Prácticas y representaciones sociales frente a las transformaciones de la Ciudad Central***

**Autor:** René Coulomb, María Teresa Esquivel Hernández y Gabriela Ponce Sernicharo (coordinadores)

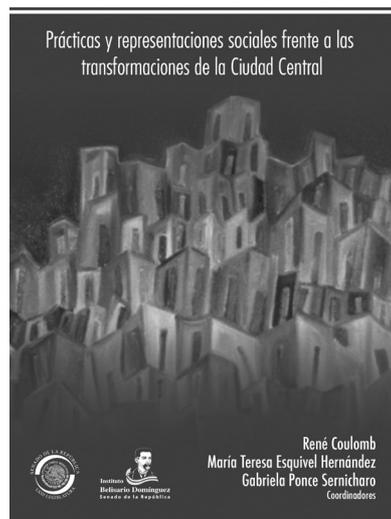
**Publicado por:** Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República LXIII Legislatura

Habitar la centralidad urbana es un libro que aborda uno de los grandes temas de la Nueva Agenda Urbana, acordada por la Organización de Naciones Unidas en su Tercera Cumbre Mundial sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III, realizada en octubre de 2016 en Quito, Ecuador.

Esta nueva agenda plantea un modelo alternativo de ciudad, más densa y compacta, que permita un uso más intensivo del suelo urbanizado, una disminución del gasto energético de la movilidad urbana y una mayor proximidad de la vivienda con el empleo; lo cual contribuye también a una nueva visión del futuro deseable para las áreas centrales. El cambio de paradigma apunta a la necesidad de (re)pensar la problemática del centro de las ciudades, y en particular de su función habitacional.

Justo en ese contexto se inscribe la reflexión de esta obra, en la que se aborda de manera integral la complejidad y las des-economías que significan, para el conjunto de una ciudad, la disminución del uso habitacional, la subutilización de la infraestructura y de los equipamientos existentes.

### **HABITAR LA CENTRALIDAD URBANA (II)**



El texto explora temas relevantes para la dinámica del hábitat de la Ciudad Central como: Los movimientos migratorios de (des)poblamiento, incluyendo los procesos de “sucesión” o de gentrificación; las políticas urbanas y habitacionales aplicadas en las áreas centrales; los procesos de protección y conservación del patrimonio cultural edificado (sobre todo en caso de ser habitado); las estrategias de propietarios arrendadores como de arrendatarios, organizaciones inquilinarias y grupos de solicitantes de vivienda; las actitudes y acciones de resistencia de la población residente en relación a implantaciones de usos no habitacionales en sus vecindarios, así como, los distintos modelos de gestión urbana, espacios y reclamos de participación ciudadana.

## ***Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2016***

**Autor:** Benítez Manaut, Raúl y Sergio Aguayo (editores)

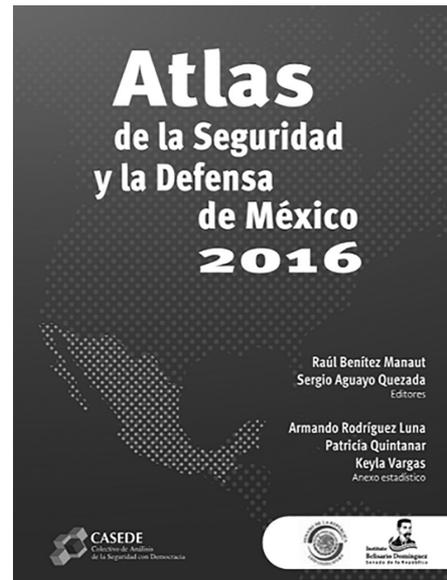
**Publicado por:** Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República y Colectivo de Análisis de la Seguridad y Democracia

El objetivo de la obra es contribuir al conocimiento, análisis y sistematización de un tema crucial para el desarrollo social, económico, político y democrático de México. Este tema afecta y atraviesa cada uno de los espacios del actuar ciudadano.

Es por ello que el texto incluye análisis teóricos de casos relevantes sobre la seguridad en el país, como son la situación de los derechos humanos, la violencia, impunidad, corrupción, los riesgos de la libertad de prensa, el crimen organizado, la descripción de los distintos cárteles, la seguridad en los estados y municipios, presupuestos, fondos, subsidios destinados a estos tópicos, entre otros.

Es importante destacar que contiene una gran acervo y sistematización de información estadística, organigramas, gráficas y mapas relacionados con la seguridad pública, la procuración de justicia, el crimen organizado y percepciones ciudadanas sobre los diferentes problemas inseguridad en el país.

El conjunto de la información permite detectar entre otras cuestiones actuales: las deficiencias en el Sistema de Nacional de Seguridad



Pública, las consecuencias de la llegada reciente del presidente Donald Trump ligada a su perspectiva sobre la violencia, el terrorismo, la migración y el narcotráfico y sobre todo puede servir para sustentar alternativas de políticas públicas más certeras para enfrentar este flagelo que merma las capacidades de avance de nuestro país.

Es importante señalar que además de proporcionar insumos a los órganos legislativos también ayuda a que la ciudadanía esté más informada y pueda participar de manera más certera con propuestas versadas en un tema tan delicado e importante como el tratado en este texto.









ISSN 2395-8138



9 772395 813008

