



PLURALIDAD Y CONSENSO

Consideraciones para la reglamentación jurídica del derecho a la cultura **Corte de caja: la política prohibicionista de la marihuana y las alternativas a nuestra regulación** Fortalecimiento de la democracia en las Américas; la Organización de los Estados Americanos en acción **El derecho al voto de las personas en reclusión en México: una agenda pendiente**

Índice

POLÍTICA Y SOCIEDAD

Consideraciones para la reglamentación
jurídica del derecho a la cultura **02**
Mario A. Campos Mota

La confianza en las instituciones
electorales en las democracias
contemporáneas. México en
perspectiva comparada **32**
Christian Uziel García Reyes

Medios de control constitucional para la
solución de conflictos **66**
Carlos Iván Islas Aguirre

ECONOMÍA Y FINANZAS

Normalización monetaria, de la expectativa
a la realidad **82**
Noel Pérez Benítez
Mario Iván Domínguez Rivas
Victor Ortega Olvera
Luis Eduardo Ramírez Carbajal

LOS SENADORES ESCRIBEN

Corte de caja: la política prohibicionista de la
marihuana y las alternativas a nuestra regulación **98**
Senador Roberto Gil Zuarth

Educación dual; transformar la educación
media y superior **104**
Senadora Mely Romero Celis

Por un verdadero mundo de mujeres y hombres:
Hablemos de Democracia Paritaria **112**
Senadora Martha Tagle Martínez

La privacidad y los *whistleblowers* **122**
Senador Zoé Robledo Aburto

Hacia un modelo sustentable de movilidad
urbana en México **126**
Senador Jesús Casillas Romero

ARTÍCULOS INVITADOS

Fortalecimiento de la democracia en las Américas; la
Organización de los Estados Americanos en Acción **130**
Doctor Francisco Guerrero Aguirre

El derecho al voto de las personas en reclusión
en México: una agenda pendiente **138**
Doctora María del Carmen Alanís Figueroa

México, un país con derecho a tecnología
espacial propia **154**
Doctor Rodolfo Neri Vela

Hacia una televisión plural y diversa **166**
Jimena Saldaña

NOTAS COYUNTURALES

Las Zonas Económicas Especiales en el sur del país a
la luz de la experiencia internacional **176**
Gerardo Esquivel
Alejandra Huerta Pineda

Encarcelalos primero, investigamos después **184**
Carlos Galindo López

Las implicaciones del ajuste económico para 2016 **192**
Maritza Rosales Reyes
Noel Pérez Benítez

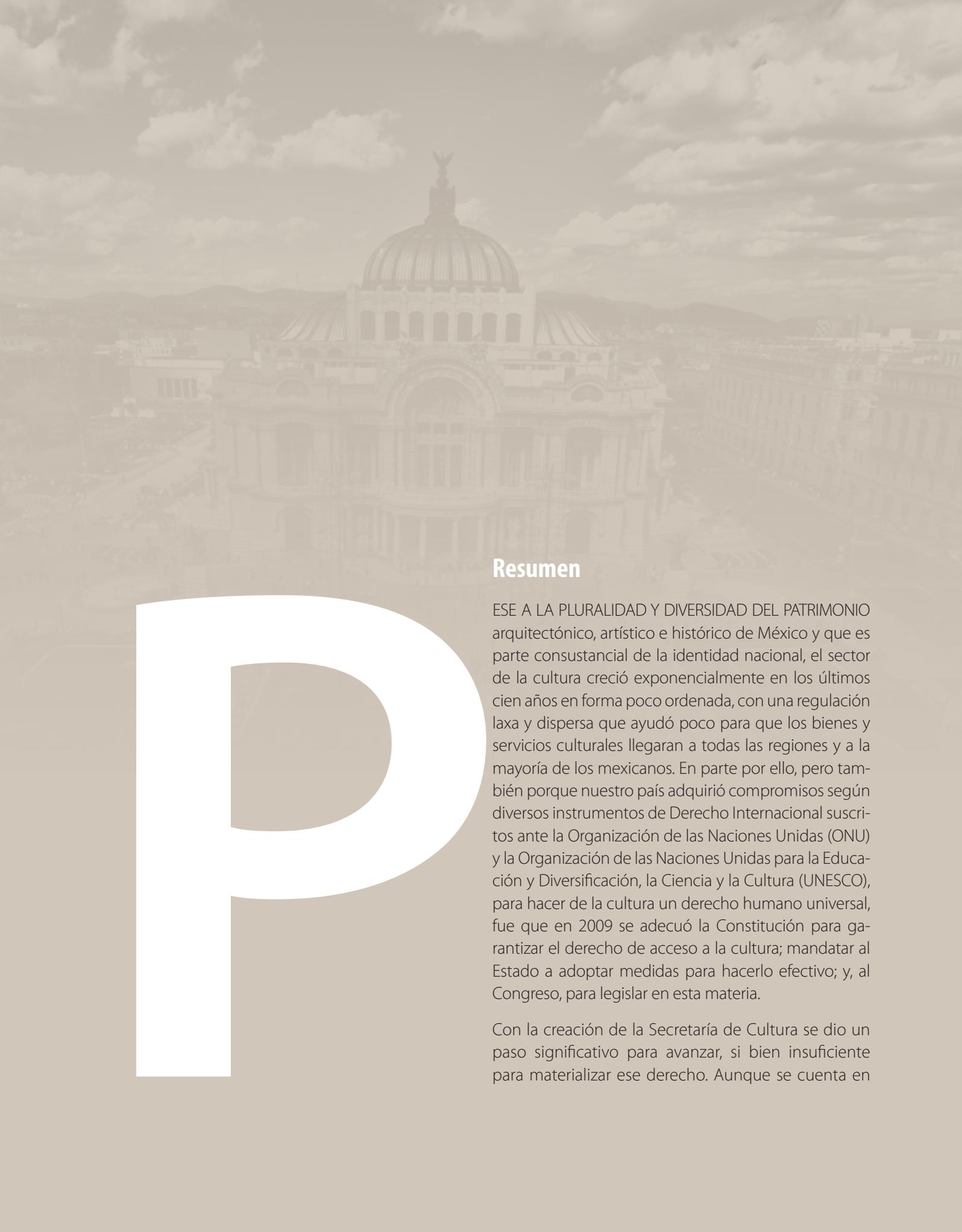
INDICADORES DE DEUDA PÚBLICA

Evolución de las obligaciones financieras
de entidades, municipios y sus organismos **198**
entre 2006 y 2015
Victor Ortega Olvera

EFEMÉRIDES **200**

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS **201**

RESEÑA **204**
Desigualdad : ¿Qué puede hacerse?



Resumen

PESE A LA PLURALIDAD Y DIVERSIDAD DEL PATRIMONIO arquitectónico, artístico e histórico de México y que es parte consustancial de la identidad nacional, el sector de la cultura creció exponencialmente en los últimos cien años en forma poco ordenada, con una regulación laxa y dispersa que ayudó poco para que los bienes y servicios culturales llegaran a todas las regiones y a la mayoría de los mexicanos. En parte por ello, pero también porque nuestro país adquirió compromisos según diversos instrumentos de Derecho Internacional suscritos ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y Diversificación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para hacer de la cultura un derecho humano universal, fue que en 2009 se adecuó la Constitución para garantizar el derecho de acceso a la cultura; mandar al Estado a adoptar medidas para hacerlo efectivo; y, al Congreso, para legislar en esta materia.

Con la creación de la Secretaría de Cultura se dio un paso significativo para avanzar, si bien insuficiente para materializar ese derecho. Aunque se cuenta en

Consideraciones para la reglamentación jurídica del derecho a la cultura

Mario A. Campos Mota*

el ámbito federal con el órgano responsable de conducir más armoniosamente al sector, no se dispone del instrumento que reglamente jurídicamente a aquél. Es una asignatura pendiente que no debiera demorar más. Adicionalmente a lo que surja de las audiencias en el Congreso para el diseño de la Ley, pudiese resultar útil explorar modelos de países que han legislado en ese campo; e, incluso, leyes locales de estados que se adelantaron para hacerlo.

Definición del problema

Desde hace siete años se incorporó al texto constitucional como uno de los derechos humanos, el del acceso a la cultura; y como una facultad del Congreso, la de legislar en esta materia en el ámbito nacional.

Aunque no hubo disposición que estableciera un plazo específico para la reglamentación jurídica de ese derecho, al no haberse realizado, persiste en nuestro orden legal esa laguna jurídica que sería pertinente cubrir a la brevedad.

Particularmente porque, desde diciembre de 2015 se aprobó por parte del Poder Legislativo, la creación de la Secretaría de Cultura (SC) que sustituyó al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

* Estudios de Maestría en Administración Pública y Ciencia Política. Actualmente se desempeña como Investigador adscrito a la DGDP del IBD.

(CONACULTA) habiendo absorbido las funciones de éste y algunas otras de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como a la diversidad y multiplicidad de entidades paraestatales coordinadas anteriormente por aquél organismo y por dicha dependencia, relacionadas con la cultura.

Habiendo sido un motivo para la creación de la SC, el de introducir orden y armonía a las atribuciones y organismos que hoy son parte de ese sector, es importante que se cuente para ello con el ordenamiento jurídico en la materia, como la mejor forma de dar nitidez, direccionamiento y una clara intencionalidad a la política pública sobre cultura en nuestro país.

Objetivo

Contribuir con algunos elementos que enriquezcan la reflexión tendrá lugar en el Congreso, sobre la ineludible reglamentación jurídica del derecho constitucional de acceso a la cultura, según su reconocimiento en la Carta Magna dentro del bloque de los derechos humanos, a partir de la exposición del valioso patrimonio cultural de México; de su ampliación desde el los años veinte del siglo pasado a la fecha, simultáneamente al desarrollo del entramado institucional y legal que surgía para normarlo; de diversos instrumentos internacionales que nuestro país ha suscrito; y del análisis de algunas experiencias de países latinoamericanos e, incluso, de algunos que se han adelantado en la reglamentación de ese derecho.

1. Panorama general de la riqueza y diversidad cultural, artística e histórica de México

México está a nivel mundial y latinoamericano, en un lugar privilegiado por su diversidad y riqueza artística, arqueológica e histórica. Forman parte de ese patrimonio, su vasto acervo en bienes materiales, manifestaciones inmateriales, los productos y representaciones reflejo de la nacionalidad entre los cuales se cuentan el idioma español, las lenguas ancestrales de las comunidades indígenas, la tradición, el paisaje cultural, costumbres y hábitos, y otros bienes muebles e inmuebles de valor histórico, artístico, estético o simbólico en las artes plásticas, la arqueología y arquitectura.

Son parte de él, las manifestaciones musicales, literarias, bibliográficas, museológicas, antropológicas, audiovisuales, cinematográficas y documentales que, en su conjunto constituyen un invaluable legado para los mexicanos, que se fue conformando a lo largo de siglos. Pero también para la humanidad, pues no poca de esa herencia ha sido así catalogada por la UNESCO. En este caso, sitios arquitectónicos prehispánicos diversos; centros históricos de diez ciudades (Zacatecas, Oaxaca, Puebla y Morelia, entre ellas); e, incluso, modernos espacios arquitectónicos como la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); y algunos bienes naturales e inmateriales, encontrándose entre los primeros, los Santuarios de la Mariposa Monarca en Michoacán, y de las Ballenas en la Reserva del Vizcaíno en Baja California Sur, o fecundas y muy variadas reservas de la biósfera como la de Sian Ka'an en Quintana Roo; y, entre los inmateriales, nuestra gastronomía, la música de mariachi o los Voladores de Papantla que de manera reciente, han sido elevados a patrimonio para la humanidad.

De tal panorama da testimonio la propia UNESCO que pone a México como uno de los países con mayor riqueza cultural: en cuanto a patrimonio mundial, ocupando un sexto lugar; un cuarto sitio en patrimonio cultural inmaterial; y el décimo segundo en patrimonio documental (CONACULTA, 2014). Forma parte nuestro país, junto con otras siete naciones, del grupo de los que concentran hasta el 70% de las lenguas a nivel mundial ocupando, por sí mismo, el quinto sitio por su diversidad, que se refleja en 68 diferentes, que se hablan a lo largo de las zonas indígenas existentes en la mayor parte de los estados.

Esa diversidad se conforma entre otros activos, por 30 mil sitios arqueológicos, más de 100 mil monumentos históricos, museos nacionales, regionales y locales; una extensa red de bibliotecas; obras y creaciones de nuestros artistas, arquitectos, escritores, músicos e intelectuales, todo lo cual forma parte de nuestra identidad frente al mundo, en el que adicionalmente se reconoce a nuestra cultura, por las invaluable aportaciones al arte universal de artistas e intelectuales de la talla de Carlos Fuentes, Octavio Paz o Juan Rulfo; de José Guadalupe Posada, José Clemente Orozco, David Alfaro Siqueiros, Diego Rivera, Rufino Tamayo o Frida Kahlo, por citar a algunos de los más insignes; lo mismo que por las ricas manifestaciones de nuestras culturas populares, indígenas y urbanas que son rasgo componente de dicha identidad.

En ese sentido es sin duda legítimo el orgullo con el que nos ostentamos ante otras culturas, de las que también hemos abrevado a su contacto. Pero más allá de ello es un hecho que buena parte de esas expresiones se concentraron en unas pocas áreas metropolitanas y ciudades medias, al margen de las grandes mayorías que por ése y otros factores se vieron privadas de su goce pese a que, al menos desde la segunda década del siglo XX, el Estado tuvo un marcado protagonismo para expandir la cultura, lo que daría lugar a un complejo e imbricado sedimento jurídico e institucional que hizo perder en parte brújula y dirección sobre la idea de ver a la cultura como una prerrogativa para todos.

Hay sin duda la necesidad de subsanar ese desvío, cumpliendo al mismo tiempo el compromiso de México ante el mundo, implicado en la obligada preservación, conservación y enriquecimiento de ese legado, inseparable ya de la herencia cultural para las actuales y futuras generaciones.

Es en esa perspectiva que apuntan trascendentes decisiones legislativas de estos últimos años como el asentamiento del derecho de acceso a la cultura en la Constitución, al nivel de otros derechos humanos; y, de manera más reciente, la creación de la SC llamada a introducir orden, armonía y dirección cierta a las múltiples instituciones públicas y privadas, y la diversidad de actores que individual o colectivamente participan en ese campo. Es sin duda un primer paso para lograrlo indispensable, si se le ve a la luz del largo proceso que tuvo que recorrerse para llegar a ello.

En los siguientes apartados se da cuenta sucinta del mismo; de la urgencia para reglamentar ese derecho para hacerlo efectivo; y se anotan posibles líneas para hacerlo a partir de experiencias en otros países que llevan la delantera a México en ese campo; e, incluso, de algunos estados del país, adelantados también en este tipo de normatividad.

2. Antecedentes del marco jurídico e institucional del sector

Resulta paradójico que siendo México en América Latina, uno de los países que se han distinguido por el su acervo cultural, haya quedado a la saga respecto a la consolidación de un marco jurídico e

institucional que dé dirección, orden, armonía e integralidad a las políticas públicas que ha promovido el Estado en ese campo en el pasado siglo y lo que va de éste.

Ese rezago no fue por falta de voluntad o de iniciativas en el terreno cultural de quienes han estado al frente del sector sino, en todo caso, en ocasiones de su voluntarismo, o porque las políticas y programas que emprendieron, respondían en lo general a coyunturas del momento, habiéndose adolecido de una intencionalidad clara y de visiones de largo plazo, lo que se traduciría en un enredijo de leyes, normatividad e instituciones signadas por su desarticulación, que no logran llevar la cultura a todos los rincones del país, ni incentivar, promover o difundir al cúmulo de artistas, creadores y artesanos que plasman su inspiración, talento e inventiva en las obras que confeccionan para nuestro disfrute.

Y así sucede en todos los terrenos del arte y la cultura, en el teatro y la danza, en la música y las artes plásticas; en el arte ancestral de los grupos indígenas; o en el arte popular. Dejando de lado el acervo arqueológico y arquitectónico, o algunos de los activos naturales de que dispone México que se consideran parte de ese patrimonio cultural, que implican un desplazamiento hacia ellos para su deleite, la mayoría de las expresiones artísticas se concentra en unas cuantas ciudades, dejando ayunos de su goce a vastos grupos de población, y haciendo nugatorio, el derecho de acceso a la cultura reconocido ya constitucionalmente.

Si por algo se distinguió el siglo pasado este campo, fue justo por la proliferación de instituciones del arte y la cultura forjadas al paso de los años, como resultado de un entramado jurídico que, si bien con escaso orden y concierto, resultó en todo caso valioso para generar algunos de los organismos culturales importantes que perduran hasta nuestros días.

Es posible situar el inicio de la etapa por la generación de instituciones culturales en la fase postrevolucionaria al crearse en 1921 la SEP con José Vasconcelos al frente, y dentro de ella, el Departamento de Bellas Artes. Impregnada de los efluvios de la Revolución y de Constitución de 1917, la política cultural se caracterizó por el protagonismo del Estado y el activismo de la personalidad de Vasconcelos, que buscó llevar la alta cultura, la indígena y popular, a los rincones más apartados de México.

Su incansable afán quedó registrado en las intensas misiones culturales en las que logró involucrar a gran cantidad de maestros en un programa de las escuelas rurales en el campo, como cruzadas de alfabetización que ayudaron a mermar el analfabetismo que para entonces alcanzaba a más del 60 por ciento de la población y a mejorar técnicas de producción agrícola; así como un notable programa de publicaciones y colecciones sobre los clásicos, o en la promoción de una incipiente red de bibliotecas.

Y, de manera muy importante, en el auspicio y auge del muralismo con Orozco, Siqueiros y Rivera, entre otros, cuyo movimiento dio lugar a lo que se ha denominado Escuela Mexicana de Pintura cuya plástica, en techos y muros de recintos diversos de algunas ciudades, fue reflejo fiel del acendrado nacionalismo que caracterizó a la política cultural, consustancial a las reivindicaciones obreras y campesinas que dieran origen del movimiento revolucionario. Como ha señalado un historiador (Meyer, 2015. p. 8), Vasconcelos "... con pocos recursos materiales, pero apoyado por la energía de la Revolución, con imaginación, amplitud de miras y honradez, hizo mucho en áreas muy específicas. Y pese al tamaño de su esfuerzo, su actividad apenas si hizo mella en ese amplio mundo de la cultura -de las culturas- de los mexicanos de su tiempo..."

Con posterioridad a la gestión de Vasconcelos continuaron dándose hechos relevantes en el terreno de la cultura, en esa etapa signada por la proliferación de organismos públicos del Estado mexicano. Al tiempo que se ensanchaba la red de bibliotecas, se creaba en 1934 en relación con el libro, el Fondo de Cultura Económica (FCE) a iniciativa de Don Daniel Cosío Villegas, por la que se dio fuerte impulso a publicaciones diversas, desde series sobre la historia y brevarios sobre cultura, hasta la difusión de obras notables de economía, sociología, política, ciencia y literatura. Se erige también durante el gobierno del General Cárdenas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para impulsar la investigación científica sobre nuestra población del país, responsabilizándose de la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico y del paleontológico; de la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y de su promoción y difusión.

Y, una década más tarde, se crean otras dos importantes instituciones:

- El Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) en 1946, al influjo de un gran educador e intelectual, Jaime Torres Bodet, al

que se le encomienda el cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación en música, artes plásticas, dramáticas, danza, y literatura; organizar y desarrollar la educación profesional en esos campos; participar con la SEP en la implementación de los programas y planes en lo artístico y literario para la educación inicial, básica y normal; y el fomento, organización y difusión de las Bellas Artes hacia el público en general, y en especial hacia las clases populares y la población escolar; y

- El Instituto Nacional Indigenista (INI), al que habría de sucederle en el año de 2003 la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); al frente de aquél estuvieron indigenistas de alta prosapia como Gustavo Aguirre Beltrán, Alfonso Caso y Arturo Warman, y tenía entre sus atribuciones, promover la participación social organizada de los núcleos y comunidades, en el marco del reconocimiento a la naturaleza pluricultural del país, así como la promoción conjuntamente con la sociedad de la justa valoración de las culturas indígenas.

Es de señalarse que, con excepción del FCE que surge primero como fidecomiso, luego como empresa paraestatal y posteriormente como organismo descentralizado, tanto el INAH, como el INI, el INBA y luego la CDI, surgieron a la vida pública con base en sendas leyes que les dieron marco legal en nuestro sistema jurídico, situación que como se verá más adelante, habría de representar cierta dificultad, para la adecuada coordinación y articulación del sector de la cultura en su conjunto.

Fue de la misma manera, durante la primera gestión de Torres Bodet en la SEP, cuando se crean la Biblioteca Enciclopédica Popular; y se funda el Comité de Administración del Programa Federal de Construcciones Escolares (CAPFCE), con lo que se multiplicó el acceso a la educación, ello por la creación de las escuelas normal para maestros y la normal superior y, en el terreno estrictamente cultural, el Conservatorio Nacional.

Pero fue también en este campo que hubo al margen de la SEP, que hasta entonces coordinaba al sector, otras instituciones que sin tener como prioridad la difusión cultural, ensancharon la oferta de estas expresiones, como los Institutos Mexicano del Seguro Social (IMSS), de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Es-

tado (ISSSTE) y, señaladamente, la UNAM, con áreas específicas en su organización para promover el teatro, la música, la danza, exposiciones de artes plásticas y visuales, todo ello sin embargo, concentrado nuevamente en la Ciudad de México, salvo excepciones de pocas universidades estatales que se distinguieron por un impulso fuerte a la cultura y las artes.

Así se complejizaba aún más, un sector para el que el Departamento de Bellas Artes en la SEP, resultaba ya insuficiente para su adecuada coordinación lo que da lugar, en los albores de los 60 del siglo pasado, a la conformación de una Subsecretaría, en un afán de responder al crecimiento exponencial de aquél, siempre asociada al sector educativo y no de manera exclusiva para la cultura la que, entre 1960 y 1988 adoptó diferentes nombres: de Asuntos Culturales; de Cultura Popular y Educación Extraescolar; de Cultura y Difusión Popular; y de Cultura. Es también cuando emergen, bajo una segunda gestión de Torres Bodet, instituciones como la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG), que penetró con esas publicaciones en la mayor parte de los hogares del país; y los museos Nacional de Antropología y de Arte Moderno que se sumaron a otros ya existentes con antelación a ellos.

Ese ensamble de instituciones surgidas al calor de cada coyuntura hizo evidente el traslape y duplicidad de funciones que se daba entre las de esa Subsecretaría con el INAH, el INBA y de estos dos últimos entre sí lo que, aunado al ensanchamiento del tramo de control dificultaba cada vez más una apropiada coordinación del sector, razón entre otras por la que, en diciembre de 1988, se crea CONACULTA para sustituir a la Subsecretaría de Cultura, si bien su instauración respondió también a recomendaciones y presiones de un grupo influyente de intelectuales, no conformes con el funcionamiento del sector, y severos críticos de la legitimidad del gobierno que iniciaba, algunos de los cuales incluso pugnaron desde entonces, por la necesidad de que se constituyera una Secretaría de Cultura.

Así, sobre la marcha y sin repararse demasiado en la mejor manera para encuadrar jurídicamente al nuevo organismo, se constituye ese organismo a pocos días del nuevo gobierno, con base en un decreto presidencial como ente desconcentrado adscrito a la SEP; y por ello, con una técnica jurídica defectuosa, por estar llamado a coordinar a otros como el INAH, el INBA o el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con leyes propias, que son jerárquicamente superiores a los decretos.

De esa forma, a un amplísimo tramo de control que se arrastraba desde la Subsecretaría, se suma esta situación anómala, dando lugar a un aparato que en vez de facilitar la coordinación y articulación del sector, las complicó al quedar bajo la esfera del CONACULTA según su decreto de creación, organismos de naturaleza jurídica disímbola, (desconcentrados, descentralizados, de participación estatal y fideicomisos) entre los que destacan además del FCE, el INBA y el INAH, el Instituto Mexicano de Cinematografía (INMICINE) también con su propia ley, la editorial Educal, S.A. de C.V., el Centro de Capacitación Cinematográfica, los Estudios Churubusco Azteca, S.A., Televisión Metropolitana S.A. de C.V. (Canal 22), el Fideicomiso para la Cineteca Nacional y Radio Educación.

Es de anotarse que solo en lo que toca al INAH y al INBA, cada uno dispone de estructuras administrativas amplísimas, entre delegaciones regionales o estatales, escuelas de restauración del patrimonio cultural, de arte, danza, cine, teatro; de museos, pinacotecas, galerías y espacios diversos para la divulgación y promoción de su quehacer, lo que da una idea del desconcierto y desarticulación que fueron creciendo con los años.

Lo anterior no debe ser óbice para reconocer el importante papel jugado por el CONACULTA a durante sus 17 años de vida, hasta recientes fechas en que se ha reemplazado por la SC. Si bien fueron pocos sus logros para llevar la cultura a muchos más públicos y rincones del país mediante una mayor desconcentración, son encomiables las iniciativas y programas que emprendió, en particular para la expansión de la Red Nacional de Bibliotecas conjuntamente con la SEP compuesta en la actualidad por 7 mil 200; un amplio programa de publicaciones que acercó a más públicos a la lectura; la creación de consejos estatales de cultura; y la suscripción de convenios con organismos homólogos en los estados -los institutos estatales- para la promoción de eventos culturales diversos.

Pero sobre todo fueron meritorias las decisiones que implementó a través del INBA, para formar cuadros en diversas disciplinas artísticas a través del Centro Nacional de las Artes (CENART) en sus escuelas de pintura y artes plásticas, teatro, danza, cine, música y artes visuales; o para relanzar espacios y foros como la Unidad Artística y Cultural del Bosque (CCB), o el Auditorio Nacional; y otras para incentivar con estímulos y becas, a los creadores y artistas, mediante la instauración de fondos como el Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA), abo-

cado a promover la iniciativa de la comunidad artística con diversos programas de apoyo a jóvenes creadores, ejecutantes, televisión cultural, traducción literaria, o para estudios en el extranjero entre los más importantes.

Como se señalaba a la par que se extendía y complejizaba el sector cultural, en ocasiones antes, pero a veces luego de la adopción de ciertas decisiones, para enmarcarlas legalmente, se desarrollaba un entramado que hasta la extinción del CONACULTA se integraba (Cultura Legislación cultural, 2007) al menos por "...nueve leyes, cinco reglamentos, 28 decretos y 21 acuerdos, alrededor de otras 300 disposiciones que contienen referencias sobre el arte o la cultura. A esto se debe añadir que el propio Consejo fue creado por decreto presidencial..."

Tan solo en cuanto a las leyes que son parte del mismo, cabe mencionar entre las más importantes y de manera adicional a las del INAH, el INMICINE y el INBA, a las que tienen que ver con bibliotecas; fomento del libro; derecho de autor; educación; premios estímulos y recompensas; monumentos y zonas arqueológicas; radio y televisión (hoy de telecomunicaciones); y cinematografía, todo lo cual da una idea del desafío que se tiene ante la pendiente asignatura de imprimir orden, armonía y mayor coherencia al marco jurídico e institucional de la cultura.

3. Principales instrumentos de Derecho internacional

En el campo de la cultura México tradicionalmente se ha acogido al Derecho Internacional y a la cooperación, para la adecuada conservación, salvaguarda, promoción y difusión de su valioso patrimonio y cultural, al haber suscrito tratados y convenciones que le obligan ante el mundo al puntual cumplimiento de los compromisos adquiridos. Con más razón por el carácter vinculante de esos instrumentos que, por jerarquía jurídica en nuestro sistema legal, tienen validez equiparable casi a la de la Constitución y, en todo caso, superior a las leyes federales y estatales.

Sería prolijo dar cuenta de todos los Tratados y Convenciones que México ha suscrito, pero hay algunos de gran relevancia que ahora se

comentan de manera sucinta, pues la legislación cultural que llegue a desarrollarse, tendrá que alinearse con la letra y espíritu de aquéllos. Con más razón porque, pese a la variedad de leyes asociadas al sector, hay vacíos legales que deberán cubrirse, en el ordenamiento jurídico que se expida para reglamentar el derecho de acceso a la cultura toda vez que se ha creado la Secretaría del ramo, llamada a un mejor ordenamiento y articulación del sector. En seguida se comentan brevemente algunos de ellos.

1. Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural

Por él se eleva la diversidad cultural a la categoría de "...patrimonio común de la humanidad... tan necesaria para el género humano, como la diversidad biológica para los organismos vivos...", y se erige su defensa en imperativo ético indisoluble del respeto de la dignidad humana. De su cuerpo normativo son de destacarse algunas ideas (UNESCO, 2001):

- La diversidad cultural como fuente de intercambios, de innovación y de creatividad; y como patrimonio común de la humanidad que debe ser reconocida y consolidada en beneficio de generaciones presentes y futuras;
- La diversidad cultural referida no sólo al crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria;
- La defensa de la diversidad cultural como imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona que supone el compromiso de respetar los derechos humanos y libertades fundamentales, en particular los derechos de las minorías y los de los pueblos autóctonos;
- Los derechos culturales como parte integrante de los derechos humanos, que son universales, indisolubles e interdependientes. El derecho de Toda persona a expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna... suderecho a una educación de calidad que respete su identidad cultural... (y a) participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales...

2. Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales

Ratificada por México en julio de 2006, persigue el logro de algunos objetivos entre los que destacan (UNESCO, 2005):

- Proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; y crear condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente provechosa;
- Fomentar el diálogo entre culturas para garantizar intercambios amplios y equilibrados en el mundo en pro del respeto intercultural y una cultura de paz; y Fomentar la interculturalidad construyendo puentes entre los pueblos;
- Reiterar los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus territorios.

3. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial

Aprobada en París en octubre de 2003 y ratificada por México en abril de 2006, define a este patrimonio como "...los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas... que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural..." (UNESCO, 2003) su transmisión de generación en generación y recreación por parte de las comunidades.

4. Convención sobre Protección del Patrimonio Cultural Subacuático

Ratificada por México en julio de 2006, define a este activo como:

...todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años, tales como: sitios, estructuras, edificios, objetos y restos humanos, junto con su contexto arqueológico y natural; los

buques, aeronaves, otros medios de transporte o cualquier parte de ellos, su cargamento u otro contenido, junto con su contexto arqueológico y natural; y los objetos de carácter prehistórico...

Se propone entre otros, objetivos como los siguientes (UNESCO, 2001_b)

- Garantizar y fortalecer la protección del patrimonio cultural subacuático; y promover la cooperación de los Estados Partes en la protección del patrimonio cultural subacuático en beneficio de la humanidad;
- Considerar como opción prioritaria la preservación in situ del patrimonio cultural subacuático, antes de autorizar o emprender actividades dirigidas a ese patrimonio; e impedirse explotación comercial.

5. Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Vigente desde enero de 1976, plasma en su Artículo 15, diversos derechos para toda persona, entre otros, a (ONU, 1976):

- Participar en la vida cultural; y gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; y
- Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por producciones científicas, literarias o artísticas del autor.

Para lo cual los Estados Partes se obligan a

... adoptar las medidas necesarias para la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y de la cultura; a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora; ya reconocer los beneficios derivados del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en lo científico y cultural...

4. El Mandato Constitucional del derecho para el acceso a la cultura

Como se desprende de los instrumentos de Derecho Internacional, vinculantes para el país por haberlos suscrito hace ya varios años de manera soberana y voluntaria, en ellos se señalaba de manera im-

plícita la obligación para los Estados Parte, de garantizar el derecho de acceso a la cultura, como otro de los derechos humanos, lo que en México se concretaría solo luego de varios años al asumir esos compromisos, en 2009, cuando ese derecho logró plasmarse en la Carta Magna.

Antes de esa reforma había ya en el artículo 3º, una disposición para el Estado en el sentido de que debería "... promover...y alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura...", la que en todo caso no era vinculante para que aquél cumpliera con dicha prescripción.

Para entonces la cultura, ligada indisolublemente a la educación, adolecía de un campo propio en la Carta Magna y, si bien desde siempre han existido vasos comunicantes entre ambas, lo cierto es que la cultura requería de un espacio constitucional, en armonía con los diversos instrumentos de Derecho Internacional que México había no solo suscrito, sino promovido incluso, como ocurrió por ejemplo en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (UNESCO, 1982) celebrada en nuestro país en 1982, y en el documento de ella resultante: la Declaración de México sobre Políticas Culturales en la que, además de refrendarse la definición de cultura propuesta por la UNESCO, se convino en que

... la cultura constituye una dimensión fundamental del proceso de desarrollo y contribuye a fortalecer la independencia, la soberanía y la identidad de las naciones... (y que además de las artes y las letras), engloba los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias...

Tal declaratoria y compromiso de los estados participantes en aquel evento, en congruencia con algunos de los postulados del artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1966 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), en la que se establece que "... los Estados reconocen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural; gozar de los beneficios del progreso científico..."; a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora; "...a adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho y para la conservación, desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura..."; y a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora (ONU, 1966).

Y, en un sentido similar iban sendos instrumentos que comprometían a México, a ser consecuente con sus compromisos en la materia:

- La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2001 que obliga en uno de sus postulados, a garantizar la libre circulación de las ideas... procurar que las culturas puedan expresarse y darse a conocer... la libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación, el multilingüismo, igualdad de acceso a las expresiones artísticas... y la posibilidad, para las culturas, de estar presentes en los medios de expresión y de difusión...;
- Y la ya mencionada, Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales que reconoce índole económica y cultural de esas actividades, los bienes y los servicios relativos a la cultura, por lo que no deben ser tratados solo como elementos de un valor comercial; reafirma el derecho soberano de los Estados en la elaboración de las políticas culturales; reconoce la naturaleza de los bienes y servicios culturales como vectores de transmisión de identidad; y refuerza la cooperación y la solidaridad internacional.

Para entonces México era de los pocos países que no confería aún el estatus constitucional al derecho de acceso a la cultura. Como ha señalado un estudioso del tema (Harvey, 2008:2):

... Los derechos vinculados a protección y conservación del patrimonio cultural... así como normas y deberes específicos a cargo del Estado, están determinados a nivel constitucional en la casi totalidad de los países... coincidiendo con prescripciones sobre la política cultural a llevar a cabo en cada caso por los gobiernos nacionales. El derecho a la cultura... ha sido proclamado explícitamente por las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, reafirmando así, con la máxima jerarquía normativa nacional, la ratificación que 18 países de América Latina han hecho del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales...

A raíz de ese incumplimiento de México fue que en 2004, todavía a cinco años de que se aprobara y expidiera la reforma constitucional, en un documento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se cuestionara nuestra política cultural por ser "... discontinua, padecer ausencias legales, y predominar en ella

un esquema de estatista... la Constitución Política no establece el principio general de acceso, participación y disfrute de los bienes y servicios culturales... (Enfatizaba además) necesidad de precisar naturaleza jurídica y carácter del órgano que determine la política cultural..." (El Informador, s/f).

En parte por ello, pero también porque para 2008 se habían acumulado en ambas cámaras varias iniciativas con el propósito similar de instituir en la Carta Magna el derecho de acceso a la cultura, fue finalmente, en abril de 2009 año que se publicó dicha adecuación, derivada de la deliberación y dictamen de diez propuestas originadas en diferentes grupos parlamentarios, la cual consistió en la adición de un párrafo décimo segundo al artículo 4º, una reforma a la fracción XXV del artículo 73 y la adición de una Fracción XXIX-Ñ al mismo artículo (Dictamen, 2008).

La del artículo 4º, para consagrar justo precisamente en él, el derecho de acceso a la cultura y la obligatoriedad del Estado de proveer los medios para difundirla y desarrollarla; y las del 73, para facultar al Congreso para legislar y aprobar leyes de alcance nacional en las materias de cultura y de derechos de autor, habiendo quedado dichas modificaciones una vez aprobadas y publicadas (SEGOB, 2009) en los siguientes términos:

Artículo Único. Se adiciona un párrafo noveno¹ al artículo 4º; se reforma la fracción XXV y se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue (subrayados nuestros):

Artículo 4o.

...

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Artículo 73. ...

I. a XXIV. ...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales;

¹ Por reformas constitucionales subsecuentes en la actualidad corresponde al décimo segundo.

de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

XXVI. a XXIX-N. ...

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno² del artículo 4o. de esta Constitución.

Son cuatro entonces los elementos de que se compuso constitucionalmente el derecho de acceso a la cultura:

- Ese derecho en sí mismo para toda persona, y a disfrutar de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, precisión pertinente esta última dado que, conforme a un argumento de la comisión dictaminadora en la Cámara de Diputados, se consideró como procedente el derecho de acceso universal a... "las manifestaciones culturales y al arte, (no obstante) que gran parte de la oferta cultural de nuestro país es otorgada por industrias culturales y colectivos privados, y que aun las que produce el Estado, tienen necesidad de una mínima capitalización..."³
- El derecho de todo individuo a ejercer sus derechos culturales;
- La obligación del Estado para promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, sobreentendiéndose ésta,

² *Idem.*

³ Véase el dictamen a diversas iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 4º y 73 Constitucionales, en Gaceta Parlamentaria de Cámara de Diputados, 12 de septiembre de 2008.

de acuerdo con la adición “Ñ” al artículo 73, como una responsabilidad compartida y concurrente de los tres órdenes de gobierno; y

- Un mandato expreso para el Congreso Federal para discutir y aprobar la Ley respectiva en la materia, en la que se diseñen los mecanismos para hacer efectivo el acceso y la participación en materia de cultura.

5. Ausencia de la ley reglamentaria, y la creación de la secretaría del ramo

Respecto al último mandato señalado en el apartado anterior sobre la obligatoriedad de legislar en materia de cultura para regular el derecho de acceso es oportuno precisar que, si bien no hubo plazo perentorio en los artículos transitorios del decreto de publicación de la reforma para hacerlo, han transcurrido siete años ya desde entonces, sin que hasta hoy se haya emitido el ordenamiento correspondiente, que vendría a ser reglamentario del párrafo décimo segundo del artículo 4° Constitucional.

Lo anterior, ha ocurrido no por falta de iniciativas, pues ya antes de la reforma constitucional y sin que existiera la obligatoriedad de emitirla, se habían presentado al menos dos propuestas: Ley de Fomento y Difusión de la Cultura en 2004 y Ley de Coordinación para el Desarrollo Cultural en 2005, seguramente porque en no pocos estados se había legislado ya en la materia. Y con posterioridad a dicha reforma, al menos otros seis proyectos ante alguna de las cámaras, originadas, bien en el Ejecutivo, o en grupos parlamentarios diversos, aún en espera de ser dictaminadas.

Una de ellas, la propuesta de una Ley General para el Acceso, Fomento y Disfrute de la Cultura de septiembre de 2014⁴ que, no obstante haber tenido buena acogida en el Senado, sigue sin dictamen, y que tal vez no resulte ya tan actual en algunos contenidos, en particular aquéllos de carácter organizacional y funcional en relación con el CONACULTA, toda vez que dicho organismo ha sido extinguido para dar paso a la SC.

Sigue constituyendo en todo caso, una iniciativa valiosa para la eventual confección de una ley, por haberse diseñado con posterioridad

⁴ Presentada por la Presidenta de la Comisión de Cultura, Blanca Alcalá Ruiz y suscrita por Senadores de diferentes partidos: Arely Gómez González, Marcela Guerra Castillo, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Graciela Ortiz González, Zoé Robledo Aburto y Juan Carlos Romero Hicks.

a la elevación a rango constitucional del derecho de acceso a la cultura y porque, buena parte de su estructura, principios y articulado se alinean y están en armonía con esa reforma a nuestro máximo ordenamiento, y con los instrumentos de Derecho Internacional en esa temática; y otro tanto sucede con otra iniciativa recientemente presentada al Senado, una de ellas surgida de diversas organizaciones de la sociedad civil, para cuyo análisis está por convocarse a foros de consulta misma que han retomado, presentado al pleno y suscrito diversos senadores del Partido de la Revolución Democrática.⁵

Tal vez con estos documentos como base, más los insumos que pudiesen ser rescatados del resto de iniciativas fallidas hasta hoy, y lo que resultara de la deliberación y discusión de los legisladores en ambas cámaras, se pudiera llegar a la elaboración de ese ordenamiento jurídico tan necesario e indispensable para la reglamentación debida de ese derecho y, de ello derivado, dar paso al diseño e implementación de la política pública respectiva, sin los tumbos, confusión e indefiniciones con los que ha transitado a lo largo de décadas, ocurridos no obstante su inserción permanente en el discurso, en los planes nacionales de desarrollo y los programas especiales, en parte, claro, por las falencias en el marco jurídico vigente.

Urge tal ordenamiento por varias razones. En primer lugar por lo que la reglamentación del derecho a la cultura significaría como uno de los puntales básicos de nuestro proyecto de país; o como lo ha enfatizado titular de la SC, (Tovar y de Teresa, 2016. p. 60) "... para la reafirmación de los lazos de identidad con sustento en el pasado cultural y arqueológico y sobre todo la protección del patrimonio como un elemento fundamental de cohesión y unidad nacional...". En segundo lugar por el notable rezago en cultura, que pone al país muy lejos de la garantía de acceso para todos, de lo cual da cuenta la Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas de Consumo de Cultura (CONACULTA, 2014_b), según la cual más del 50 por ciento de la población no va a museos, o al teatro ni una vez al año, ni a librerías, bibliotecas o zonas arqueológicas, no obstante la amplia oferta cultural que se tiene: más de mil museos y de librerías, 7 mil bibliotecas, 600 teatros o de casi 2 mil centros y casas de cultura, si bien parte importante de la oferta, concentrada en unos pocos centros de población.

Tal rezago, asociado sin duda a insuficiencias en materia educativa, que se reflejan en datos duros derivados de diversas fuentes, y que hablan de notables "... déficit educativos en todos los niveles que

⁵ Iniciativa Ciudadana con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Cultura; suscrita por los senadores Angélica de la Peña Gómez, José de Jesús Santana García, Luis Humberto Fernández Fuentes, Luz María Beristáin Navarrete, Iris Vianey Mendoza Mendoza, Alejandra Roldán Benítez, Fidel Demédecis Hidalgo y Fernando Mayans Canabal.

continúan... (de que) la calidad de la educación básica es señaladamente deficiente y (de que)... la deserción escolar ha dejado en el abandono a una franja importante de la juventud..." (Muñoz Ledo, 2016. p. 10); tal y como se constata también con información de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que coloca a México como uno de los países con mayores rezagos en cuanto a comprensión de lectura pues, de acuerdo con la prueba PISA, 41 por ciento de los alumnos no alcanzaron en el año de 2012, el nivel de competencias básico, mientras que la media de estudiantes de otros países había sido de solo 18 por ciento; y respecto a alumnos mayores a los 15 años que logran los niveles superiores de competencia de apenas medio punto porcentual, o 16 veces menos que el promedio general de la OCDE; o bien, que según

... un estudio publicado por el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe bajo auspicios de la UNESCO, (hay en México) un alto número de personas no lectoras: 73 por ciento... porcentaje que está muy por encima de otros países como España, 39 por ciento; Uruguay, 34 por ciento; República Dominicana, 32 por ciento; Argentina, 30 por ciento y Chile, 20 por ciento... (Senado, 2005)

Pero otra razón por la que resulta urgente la ley en la materia, tiene que ver justo con el hecho de que, aún sin existir ese ordenamiento, ya se aprobó y opera la SC que reemplaza al CONACULTA, nacidas ésta y aquélla en medio de no pocas polémicas sobre su pertinencia. De una parte, en el caso de la SC, opiniones favorables a su instauración, de creadores, gestores y promotores en ese campo que venían pugnando por un secretaría desde hace 20 años; y, de otra, de representantes de grupos de intelectuales, algunos de ellos esgrimiendo de manera genuina argumentos en contra de su institucionalización, por los riesgos potenciales que a su juicio significaría la nueva dependencia para la libertad de creación, expresión y manifestaciones artísticas consustanciales al arte y la cultura; o de grupos de interés, señaladamente gremios sindicalizados del INAH y del INBA, temerosos de perder derechos laborales adquiridos, a raíz del encuadramiento de esos y otros organismos en el nuevo sector cultura dentro de la administración pública federal centralizada que también arguyen que, con la nueva dependencia, se pudieran estar disfrazando afanes privatizadores de la cultura y vulnerando autonomía a las instituciones, desestimando pronunciamientos de funcionarios en el sentido de que ambos continuarían rigiéndose por

las leyes que les dieron origen y que, conforme a la Ley, los derechos laborales adquiridos serían respetados.

En todo caso, la dependencia fue aprobada casi unánimemente en ambas cámaras, y si bien parte de ellos, coincidiendo con algunos intelectuales y analistas, en observaciones en el sentido de que, igual que el CONACULTA en su momento, la SC emergía a la vida pública con un vicio de origen, o con una anomalía, en este caso por haberse creado el órgano, sin la existencia jurídica del campo que había de regular. Es decir, surgida con antelación a la expedición de la ley sustantiva en la materia.

Su inserción en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) quedó registrada a partir de diversas adecuaciones jurídicas, entre otras, la adición de un artículo 38-Bis para encuadrarla legalmente, complementada con modificaciones legales a otras 19 leyes federales, lo que da una idea de la interrelación de la cultura con otras muchas materias dentro del sistema jurídico.

Y de lo que tendrá que revisarse y adaptarse para la eventual aprobación de una Ley General de Cultura. Tendría que ser general por las atribuciones que se le dieron al Congreso en la reforma constitucional de 2009, para legislar a nivel nacional en esta materia de naturaleza concurrente. Entre los ordenamientos que tuvieron que adecuarse conjuntamente con la LOAPF para dar marco a la nueva dependencia, están los relacionados con el fomento de la lectura y el libro; bibliotecas; derechos de autor; premios, estímulos y recompensas; y de turismo.

Por lo demás, en su gran mayoría las 34 atribuciones con que se reviste a la nueva dependencia, son en lo esencial las que venía desempeñando la SEP a través del CONACULTA y las correspondientes al INBA y al INAH; sin más novedad que el agregado, de acuerdo con un artículo transitorio, de unas pocas entidades que no gravitaban en la esfera del anterior organismo: Radio Educación y los institutos Mexicano de la Radio y Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Son de destacarse entre las atribuciones de que se dota a la SC, algunas como las siguientes:

- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación; y conducir la elaboración del Programa Nacional de Cultura;

- Proponer programas de educación artística a la Secretaría de Educación Pública, que se impartan en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;
- Diseñar estrategias, mecanismos e instrumentos, así como fomentar la elaboración de programas, proyectos y acciones para promover y difundir la cultura, la historia y las artes;
- Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas con las lenguas indígenas, así como fomentar su conservación;
- promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial temas de interés cultural y artístico y de aquéllas tendientes al mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional;
- Otorgar becas para que estudiantes mexicanos realicen investigaciones o completen ciclos de estudios relacionados con las artes en el extranjero;
- Ejercer las facultades en materia de derechos de autor y conexos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Derecho de Autor; y
- Formular los catálogos del patrimonio histórico nacional y de los monumentos nacionales.

Como se desprende de esas facultades, antes que disociarse con la reforma, la cultura de la educación, según otra de las principales críticas, lo que se busca es una distribución armoniosa, racional y coherente entre ambas dependencias; y, tener tramos de control más manejables, que coadyuven a dar mayor orden y sensatez al sector cultura que adquiere con la reforma, carácter de función sustantiva en el quehacer del Estado.

6. Referentes Jurídicos Internacionales y Estatales para el diseño de una Ley General

A guisa de explorar posibles insumos que pudiesen tomarse como referentes para la eventual confección de una ley general en la materia, se exponen brevemente algunas experiencias que pudieran ser

representativas. Como ya se señalaba, no sólo en Latinoamérica sino incluso, en algunas entidades federativas, parecen existir avances y experiencias con respecto al orden jurídico nacional que debidamente analizados, pudiesen adaptarse con las modalidades pertinentes.

6.1. La legislación y el Sector Cultural en algunos países

Al igual que en México, en muchas naciones de América Latina la legislación sobre cultura está diseminada en diversos ordenamientos jurídicos, que tienen que ver con temas particulares como publicaciones, bibliotecas, cine, derechos de autor, entre otros. Sin embargo, a diferencia de nuestro país, algunas de aquéllas disponen desde hace tiempo, no sólo de órganos de gobierno responsables de delinear, promover, coordinar y evaluar la política pública respectiva, sino también de leyes sustantivas en ese campo que definen los conceptos básicos, principios, agentes, el papel del Estado y mecanismos de corresponsabilidad y participación de los actores públicos y privados y de la sociedad civil.

Al más alto nivel, y en dependencia directa de los poderes ejecutivos, existen secretarías o ministerios del ramo en Perú, Colombia, Argentina. Francia y Suecia (Meyer, 2016. *Op. cit.*); así como en Gran Bretaña, Francia e Italia; en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras y República Dominicana (Harvey, 1999:29); en algunos de ellos, combinadas con áreas afines: deportes, artes o comunicación. Persisten solo algunos que, como México hasta hace poco, con el CONACULTA, o hace más años con alguna subsecretaría, ubican la función en organismos especializados, o dentro de la esfera de ministerios o secretarías, e incluso con una jerarquía inferior, a nivel de dirección como los casos respectivamente de Uruguay y Chile (Harvey, *Op. cit.*); otros que dejan a la cultura en el ámbito local, como ocurre en Estados Unidos o, bien, dispersa en varios organismos especializados en temáticas particulares con un rango inferior, de lo que Ecuador sería un ejemplo.

Por el lado de la leyes sustantivas en la materia destaca sobre todo el caso de Colombia en donde, además del reconocimiento constitucional de su diversidad étnica y cultural como Nación, haberse establecido los derechos a participar y disfrutar del conocimiento, el arte, la ciencia, la tecnología y demás bienes y valores de la cultura nacional, se cuenta desde hace 18 años con una Ley General de Cultura (Legislación cultural - OEI. *Op. cit.*) en la que se amplían

y se reglamentan esos y otros postulados, definiéndose con nitidez la responsabilidad del Estado en ese terreno y los mecanismos de vinculación con la sociedad, como corresponsable de hacer realidad tales prescripciones.

Se trata de un ordenamiento jurídico muy completo, del que a continuación se describe su estructura básica (Legislación cultural – Colombia), por lo sugerente que podría resultar como modelo a adaptar en lo posible a la legislación de México. Compuesto por cuatro títulos:

- El primero muestra principios fundamentales, conceptos y responsabilidades del Estado para promover, proteger, fomentar, respetar y garantizar la diversidad;
- El segundo define el patrimonio cultural y contempla las responsabilidades de la Nación, a través del Ministerio de Cultura y sus entidades territoriales, de proteger, conservar y divulgar el patrimonio... (Incorpora otros) mecanismos mediante los que los bienes pueden ser declarados patrimonio artístico y cultural, y del registro, la reglamentación y las sanciones frente al uso del patrimonio;
- El tercero trata sobre el fomento y los estímulos a la creación artística, la investigación e instituciones culturales (bibliotecas, museos, casas de cultura, etc.) y respecto a mecanismos de financiación de la actividad, la profesionalización del artista, seguridad social y su relación con derechos de autor; y
- El último, define como mecanismos para promover una gestión cultural descentralizada el Sistema Nacional de Cultura, SNCU, el Sistema de Formación Artística y Cultural Sinfac y el Sistema de Información Cultural Sinic; y promulga la creación del Ministerio de Cultura como instancia mediadora entre Estado, entes territoriales y sociedad civil, para formular, coordinar y ejecutar la política del Estado, con relación a los derechos y deberes culturales de la población.

Dentro de esa estructura son de resaltarse varios aspectos dignos de estudio y reflexión. Entre ellos están por ejemplo definiciones interesantes no sólo sobre la cultura y el patrimonio cultural, sino también de cada uno de los elementos que lo conforman: arqueológico, sumergido, inmaterial o bibliográfico, en armonía con instrumentos

de Derecho Internacional; a los que cabría agregar otros sugeridos por Harvey (2001:16.), por ejemplo: antropológico y etnográfico, paleontológico, lingüístico, sacro, tecnológico y científico. Incorpora dicho ordenamiento, disposiciones específicas sobre promoción y estímulos, bibliotecas y casas de cultura; sobre gestores, promotores y creadores y su relación con el Estado; fondos estatales y mixtos de financiamiento para la difusión, promoción y acceso a manifestaciones artísticas; y delimitaciones de responsabilidad entre los niveles de gobierno, así como mecanismos de coordinación e interacción.

Al margen de cómo se haya implementado o esté en la actualidad funcionando, tal vez sea el colombiano, el modelo más completo sobre la reglamentación jurídica de lo que la constitución prescribe para hacer efectivo el derecho de acceso a la cultura; y para alentar y estimular a agentes públicos y privados, corresponsables de hacerla llegar a los diferentes públicos que se benefician de los bienes que ella entraña.

6.2. La Situación Jurídica de la Cultura en los Gobiernos Estatales

Así como es factible que una eventual ley en materia cultural para el país pudiese enriquecerse con inspiración en algunos modelos internacionales, también pudiera hacerlo a partir de ciertos prototipos que desde hace tiempo lograron insertarse en no pocos sistemas jurídicos de entidades federativas y del entonces Distrito Federal. Ello igualmente de manera independiente a la forma en que operen en los hechos.

De una somera revisión de la legislación relacionada con la cultura de ese ámbito de gobierno en las 32 entidades federativas⁶ se detectó que:

- Al menos la mitad de los estados cuentan con una ley de cultura en estricto sentido, o en algunas de las modalidades y combinaciones con otros temas: cultura indígena; cultura y deporte; cultura y artes; patrimonio cultural; desarrollo y/o promoción cultural;
- En el 40 por ciento de los estados existe al menos un órgano dentro de su administración pública, responsable del área de cultura equiparable en ese nivel a lo que hasta hace poco era

⁶ Leyes y Poderes Estatales. Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>

el CONACULTA en el ámbito federal: los llamados institutos de cultura. Y algunos, al nivel de secretarías de cultura, señaladamente en el Distrito Federal y Aguascalientes; y que

- En todos los estados existen consejos estatales de cultura promovidos e impulsados por CONACULTA, para una mejor coordinación en la materia.

Sería prolijo ahondar en los contenidos de esos ordenamientos, si bien hay al menos dos, los de Aguascalientes y el Distrito Federal denominados respectivamente Ley de Cultura y Ley de Fomento Cultural que ameritarían un análisis más exhaustivo, que pudiera llevar a adoptar y adaptar algunos de sus conceptos y postulados, como otra eventual fuente para enriquecer la ley general en la materia a nivel nacional.

En todo caso, buena parte de las leyes locales parecen sugerir por sus conceptos y contenidos, que retoman elementos de los instrumentos de derecho internacional ya reseñados y seguir, con las salvedades del caso, el paradigma de Colombia si bien adaptados al contexto de nuestro país.

Conclusiones

Como puede colegirse de los apartados precedentes, fue prolongada y sinuosa la ruta que se siguió para lograr que el tema de la cultura tuviera su propio espacio como actividad estratégica del Estado lo que, al menos desde el punto de vista formal, ya se concretó con las recientes reformas a la LOAPF y adecuaciones a ordenamientos convergentes para darle estatus jurídico a la SC, en la administración federal centralizada.

Fue posible lo anterior, no sólo por la voluntad de los integrantes de las comisiones de cultura de ambas cámaras de trabajar en conferencia, para deliberar en torno a la propuesta del Ejecutivo Federal, sino también por la diversidad y pluralidad de aportaciones e inquietudes que se captaron, por parte de la Cámara Baja, en las audiencias sostenidas con diversos agentes del mundo de la cultura; especialmente con representantes de trabajadores, legítimamente preocupados por el riesgo potencial que podría entrañar su cambio del sector educación hacia el de la cultura.

Si para concretar la creación de esa dependencia se requirió de esa gran convocatoria y de la manifiesta voluntad de los legisladores de discutir y debatir su pertinencia, de donde surgieron las adecuaciones a 20 leyes federales, no se espera menos de lo que implicará, a muy corto plazo, el arribo a una ley de alcance nacional sustantiva en la materia, que con nitidez defina las responsabilidades de cada orden de gobierno, de cada uno de los entes integrantes del sector; así como los mecanismos para la inclusión e inserción participativa de los actores sociales y privados que de él forman parte. Pero sobre todo, de aquellos otros instrumentos que de manera progresiva vayan haciendo realidad el mandato constitucional de garantizar el ejercicio pleno de derecho de acceso a la cultura.

En esa dirección precisamente es que se dio un primer paso, a raíz de un acuerdo suscrito por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del pasado mes de diciembre, por el que se decidió la integración de un Consejo Técnico, que será el órgano encargado de sistematizar las propuestas que resulten de las audiencias públicas a las que se convocará para la elaboración del ordenamiento respectivo, y de la normatividad jurídica complementaria. Se trata de un mecanismo plural e incluyente en el que, además de los miembros de la Mesa Directiva de la Comisión de Cultura y Cinematografía, participan 26 representantes de sendas instituciones, entre ellas, el Senado; 12 secretarías, incluidas las de Educación y Cultura; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y 12 prestigias universidades e instituciones de educación superior.

Y está también, como parte de ese acuerdo la conformación de

...un Consejo Nacional de Cultura que incluya artistas, creadores, gestores y promotores culturales, impulsores de industrias culturales y a las instituciones de educación superior que impulsan grandes proyectos culturales, así como organizaciones de la sociedad civil (en función de)... las necesidades de la comunidad cultural en diversos sectores de expresión..." (Diputados, 2015).

En todo caso, y, frente al proceso de confección del ordenamiento jurídico respectivo, no habría que desestimar o desechar como posibles insumos para ello, las iniciativas pendientes de dictaminar que en diferentes fechas fueron presentadas ante el Congreso, o el proyecto ciudadano presentado recientemente en el Senado; ni desde luego los modelos estatales o latinoamericanos que pudiesen resultar emblemáticos por sus contenidos y estructura para regir jurídica-

mente el mundo del arte y la cultura delimitando, dentro de dicho marco legal, los espacios que debieran corresponder a los de cada nivel de gobierno y los mecanismos de colaboración; y, para cada actor participante en el sector, los instrumentos necesarios para su incursión plena en el quehacer cultural de la sociedad.

Fuentes de consulta

Consultas hemerográficas

Meyer, L. (24 de diciembre de 2015). *¿Nueva Secretaría de qué, para qué? Reforma*.
Muñoz Ledo, P. 2016. (10 de enero de 2016) Redefinición de la Cultura. *El Universal*.
Tovar y de Teresa, 2016. La Secretaría históricamente necesaria: Tovar. En Rev. Proceso No. 2055, 20 de marzo.

Consultas en línea

Cultura Legislación cultural, 2007. Sistema Nacional de Cultura Informe de México. Disponible en: <http://www.oei.es/cultura2/mexico/indice.htm>

El Informador, s/f. (s/f) Gestión y legislación: el derecho al acceso a la cultura en México. *El Informador*. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/suplementos/2008/30433/6/gestion-y-legislacion-el-derecho-al-acceso-a-la-cultura-en-mexico.htm>

Harvey, 2008. Edwin R. *LOS DERECHOS CULTURALES. Instrumentos normativos internacionales y políticas culturales nacionales* © p. Disponible en: [2.http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/Discussions/May2008/EdwinRHarvey.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CESCR/Discussions/May2008/EdwinRHarvey.pdf)

----- 1999. Edwin R. DERECHO DE AUTOR Y DERECHO A LA CULTURA EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS. I Congreso Iberoamericano de Derecho a la Cultura. Madrid, diciembre. Disponible en: http://www.educ.ar/recursos/ver?rec_id=92382

----- 2001. Edwin R. LA LEGISLACION Y EL DERECHO DE LA CULTURA (Análisis comparado de algunos aspectos fundamentales) Taller sobre Legislación Cultural Ministerio de Cultura y Deportes/Banco Mundial, Guatemala, 15 de mayo. Disponible en: <http://www.ufrgs.br/difusaocultural/adminseminario/documentos/arquivo/Conferencia%20Legislacion%20Cultural%202001%20Guatemala.pdf>

Legislación cultural – Colombia. Disponible en: <http://www.oei.es/cultura2/colombia/04.htm>

Legislación cultural - OEI. Disponible en: www.oei.es/cultura2/mexico/c4.htm

Leyes y normatividad

CONACULTA, 2014. (28 de abril) Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*: Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342486&fecha=28/04/2014

CONACULTA, 2014. Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales al año 2010 para Agosto de 2010. Disponible en:

http://www.conaculta.gob.mx/encuesta_nacional/#.VqppVPI96M9

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen, 2008. A diversas iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 4º y 73 Constitucionales. En Gaceta Parlamentaria de la Cámara de diputados, 2 de octubre. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/143_DOF_12oct11.pdf

Diputados, 2015. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se estipulan las tareas para la elaboración de la legislación en materia de derechos culturales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. párrafo duodécimo, y 73, fracción XXIX-Ñ, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/dic/20151215-XI.pdf>

Iniciativa de decreto para la creación de la Ley General para el Acceso, Fomento y Disfrute de la Cultura. Senado de la República, diciembre de 2014. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/09/asun_3147233_20140930_1411483619.pdf; y otras iniciativas similares.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Leyes estatales en materia de cultura o de asuntos relacionados de las 32 entidades federativas. C. de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>

SEGOB, 2009. (30 de abril) *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.indautor.gob.mx/documentos_normas/Diario_Oficial.pdf

Senado, 2005. Dictamen de la Comisión de Cultura del Senado, a punto de acuerdo por el que exhorta al CONACULTA a promover el fomento a la lectura. Gaceta del Senado, 20 de abril de 2005.

Instrumentos de Derecho internacional

ONU, 1976. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

-----, 1966. Declaración Universal de Derechos Humanos.

UNESCO, 1982. DECLARACIÓN DE MÉXICO SOBRE LAS POLÍTICAS CULTURALES. Conferencia mundial sobre las políticas culturales, agosto de 1982.

http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf

-----, 2001. Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.

-----, 2005. Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

-----, 2003. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

-----, 2001b Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático 2001.



Introducción¹

EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX, MÉXICO experimentó el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno democrático. La democratización mexicana vino aparejada de un proceso de transformación de instituciones ya existentes como el Congreso de la Unión, la Presidencia de la República o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero también trajo consigo la creación de otras como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI, hoy INAI), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) o el Instituto Federal Electoral (IFE, hoy INE), por mencionar algunas. Sin embargo, a pesar de que el tránsito democratizador mexicano se logró, en buena medida, por la edificación de un auténtico sistema de partidos y la creación de instituciones como el otrora IFE o el TEPJF (García Reyes, 2010), estudios empíricos recientes dan cuenta de la desconfianza que una franja considerable de los mexicanos tiene hacia éstas.

El objetivo de este artículo es analizar la confianza ciudadana en las instituciones electorales en México y

La confianza en las instituciones electorales en las democracias contemporáneas. **México en perspectiva comparada**

Christian Uziel García Reyes*

otros países, tomando como base los siguientes estudios de opinión pública nacionales e internacionales:

1. Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 1995 a 2015).
2. Barómetro de las Américas (Universidad de Vanderbilt/LA-POP, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014).
3. Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos. (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015).
4. Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México (Instituto Nacional Electoral, 2014).
5. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Secretaría de Gobernación, 2012).

Para estos efectos se propone la siguiente estructura: primero se hace una breve revisión teórica sobre la democracia, los partidos políticos y las elecciones. Después se presentan los modelos de organización electoral que existen en el mundo, con énfasis en América Latina. Posteriormente, el documento centra la atención en la confianza de

* Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como investigador "B" titular en la DGAL del IBD.

¹ Agradezco los valiosos comentarios de José Woldenberg para la elaboración de este texto.

los ciudadanos en la democracia, las instituciones electorales y las personas, a partir del análisis de diversos estudios y encuestas nacionales e internacionales, al tiempo de hacer una reflexión sobre las causas de la (des)confianza en las instituciones electorales mexicanas. Por último, se incluyen las consideraciones finales.

Apuntes sobre la democracia, los partidos políticos y las elecciones

La palabra democracia significa literalmente “gobierno del pueblo”, proviene de los vocablos griegos *demos* y *kratos* que significan pueblo y poder, respectivamente. Desde la antigua Grecia es considerada como una forma de gobierno, en donde el poder es ejercido por el pueblo. Sin embargo, la labor de definir el concepto no culmina con explicar la etimología, a decir de Giovanni Sartori “definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia. Si vamos a definir la democracia de manera ‘irreal’, no encontraremos nunca ‘realidades democráticas.’” (Sartori, 2004, p. 21).

A partir de dos perspectivas (formal y sustancial), diversos teóricos se han enfocado en el estudio de la democracia así como en las condiciones mínimas que deben satisfacer los regímenes que se consideran democráticos (Bovero y Ferrajoli, 2015: pp. 11-53). Desde la óptica formal o procedimental, la democracia se concibe como “un determinado método para la creación de un orden social” (Kelsen, 2005, p. 130) que se caracteriza por un “conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.” (Bobbio, 1986, p. 14). Desde la dimensión sustancial, la democracia “requiere de un estado de derecho genuinamente democrático, que asegure por lo menos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de *accountability* que preservan la igualdad política de los ciudadanos y fijan límites a los abusos del poder estatal y privado” (O’Donnell, 2007, p. 179).

Los partidos políticos y las elecciones son los elementos centrales de las democracias modernas. Los primeros son los conductos a través de los cuales la diversidad política se expresa y las elecciones el método para competir y acceder a los cargos de elección popular

(Woldenberg, 2006). A pesar de la crisis de legitimidad que los partidos enfrentan desde su nacimiento, éstos son parte esencial de las democracias modernas, en virtud de que se han convertido en el crisol que articula y aglutina los intereses de la sociedad por lo que es difícil imaginar cómo podría desarrollarse la política en los Estados contemporáneos sin la presencia de partidos (Zovatto, 2006).

En cuanto a las elecciones, es importante mencionar que no son exclusivas de los sistemas democráticos, se han celebrado también en regímenes de partido único como la ex Unión Soviética o en sistemas autoritarios como el de Antonio de Oliveira Salazar en Portugal, por citar algunos ejemplos. Es decir, que los procesos electorales puedan efectuarse en diversos regímenes “deja en claro que el significado político de las elecciones no está dado de antemano, sino depende del sistema político en el cual se contextualice; es el sistema político el que en realidad determina su importancia y función” (Woldenberg, 2006, p. 32).

No obstante, aunque la democracia no se reduce a elecciones, éstas son una condición necesaria para que la democracia pueda existir. En este sentido, se pueden distinguir los tipos de elecciones con base en la siguiente clasificación (Fernández Baeza y Nohlen, 2003, pp. 448-449):

1. **Ámbito que involucran.** Existen niveles nacionales y subnacionales.
2. **Órgano representativo.** Las elecciones pueden ser provinciales o regionales y municipales. Se debe diferenciar entre elecciones presidenciales y parlamentarias, y si son unicamerales o bicamerales, esto es cuando se elige a una Cámara de Diputados y otra de senadores.
3. **Tiempo en que se realizan.** Pueden ser elecciones simultáneas (elecciones uni y pluripersonales, inclusive de distintos niveles) y no simultáneas. Existen diferentes grados de simultaneidad, tomando en consideración no sólo la fecha, sino también la boleta (si es única o no) y el voto (si con el mismo voto se elige a varios órganos). Hay elecciones plurinominales, de renovación completa o parcial y elecciones intermedias.
4. **Sistema político.** Dentro de esta relación se pueden distinguir los siguientes tipos de elecciones:

- a) Competitivas. El ciudadano ejerce el voto en forma libre y entre opciones reales garantizadas por el orden jurídico.
- b) Semicompetitivas. Cuando el derecho a sufragar y la libertad de elección se limitan en cualquier grado.
- c) No competitivas. El elector no tiene oportunidad de votar libremente ni existen opciones reales.

De esta forma, los procesos electorales se han convertido en el medio por excelencia a través del cual los ciudadanos seleccionan a los encargados de tomar las decisiones en los asuntos públicos. Sin embargo, para que un elector pueda ejercer su derecho u obligación a votar, en términos reales, es necesario que pueda elegir entre cuando menos dos opciones y tenga la libertad de seleccionar cualquiera de ellas, pues en caso contrario no tendría opción (Nohlen, 2004). En este sentido, Dieter Nohlen elaboró una correlación entre el grado de competitividad de las elecciones y la estructura de los sistemas políticos modernos: elecciones competitivas corresponden a sistemas democráticos; elecciones semicompetitivas a sistemas autoritarios, y elecciones no competitivas a sistemas totalitarios (cuadro 1).

Cuadro 1. Tipo de elecciones y características

	Elecciones competitivas	Elecciones semicompetitivas	Elecciones no competitivas
Importancia en el proceso político	Alta	Baja	Mínima
Libertad de elegir y ser electo	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de las elecciones	Garantizada	Limitada	Eliminada
Posibilidad de cambiar el gobierno	Sí	No	No
Legitimación del sistema político	Sí	No se intenta casi nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	Democrático	Autoritario	Totalitario

Fuente: Tomado de Mario Fernández Baeza y Dieter Nohlen, "Elecciones" en *Diccionario Electoral*, CAPEL/IIJ-UNAM/TEPJF/IFE, México, 2003, p. 451.

Modelos de organismos electorales en las democracias contemporáneas

Como se explicó en el apartado anterior, se consideran elecciones democráticas aquéllas en las que la única incertidumbre existente es la de los resultados, los cuales obedecen a la voluntad libre de los electores, y en las que el marco legal está claramente definido, garantizando condiciones de competencia medianamente equitativas para todos los partidos políticos y candidatos contendientes.

En ese orden de ideas, José Ortega y Gasset señaló que “la salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y su grado, depende de un mínimo detalle técnico, el procedimiento electoral” (Ortega y Gasset, 1983, p. 139). Por ello, los sistemas democráticos se caracterizan por tener elecciones competitivas y, en general, deben reunir los siguientes requisitos legales y socioeconómicos para una competencia justa (Vallès y Bosch, 1997, p. 15): 1) Derecho universal al sufragio; 2) Convocatoria regular y periódica de elecciones; 3) Libertad de asociación para presentar candidatos; 4) Igualdad de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios de información y publicidad; 5) Neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; 6) Garantías para una libre emisión del voto; 7) Recuento público de los votos emitidos; 8) Aplicación de las reglas establecidas para adjudicar los escaños entre candidatos; 9) Existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos suscitados por aplicación de las normas electorales.

De manera similar, Robert A. Dahl considera que los regímenes democráticos modernos o *poliarquías* se distinguen por contar con seis instituciones políticas:

1) cargos públicos electos; 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3) libertad de expresión; 4) acceso a fuentes alternativas de información; 5) autonomía de las asociaciones, y 6) ciudadanía inclusiva (Dahl, 2006, pp. 100-101).

En este contexto, para el cumplimiento de los requisitos enlistados por Dahl, Vallès y Bosch resulta fundamental la existencia de un Organismo Electoral (OE), el cual se define en el *Manual de Diseños Electorales* del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional, por sus siglas en inglés) como el “ órga-

no o conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las funciones esenciales de la administración electoral” (IDEA Internacional, 2006, p. 4). De acuerdo con dicho manual, entre las funciones de la administración electoral se encuentran las siguientes:

1) Determinar quiénes pueden sufragar en los comicios; 2) Recibir y validar las candidaturas de los aspirantes a puestos de elección popular; 3) Conducir el proceso electoral; 4) Contar los votos, y 5) Calificar la elección.

Es importante mencionar que la evolución de los sistemas electorales ha ido incrementando el número de atribuciones de los OE, las cuales van desde la emisión del documento de identificación de los electores; el trazado de los límites geográficos de los distritos o áreas electorales; pasando por la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, hasta la instrumentación de mecanismos de democracia directa, entre otras funciones.

Modelos de organismos electorales en el mundo

De acuerdo con el *Manual de Diseños Electorales* de IDEA Internacional, los OE se pueden caracterizar por la concentración o desconcentración de sus atribuciones; si es una sola institución la encargada de los comicios o es más de una; o si organiza elecciones locales o nacionales, entre otras características. En esa tesitura, IDEA Internacional señala que existen tres grandes modelos de organismos electorales: a) independiente, b) gubernamental, y c) mixto.

² *The ACE Electoral Knowledge Network* es un proyecto que proporciona información electoral de todo el mundo en el que participan nueve organizaciones: 1) *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), 2) *Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa* (EISA), 3) *Elections Canada*, 4) Instituto Nacional Electoral (INE) de México, 5) *The International Foundation for Electoral Systems* (IFES), 6) *The Carter Center*, 7) *The Department for Economic and Social Affairs* (UNDESA), 8) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y 9) *United Nations Electoral Assistance Division* (UNEAD).

- a) Independiente. Las elecciones son conducidas por una institución autónoma del Poder Ejecutivo y cuenta con un presupuesto propio. De acuerdo con datos proporcionados por *The ACE Electoral Knowledge Network*, 144 de 211 países y territorios (68.2%) cuentan con este modelo (Cuadro 2).²
- b) Gubernamental. Los procesos electorales son organizados y administrados por el Poder Ejecutivo, a través de un ministerio o departamento federal o por medio de las autoridades locales, como se puede apreciar en el cuadro 3. En el cuadro 2 se puede ver que 38 países y territorios (18%) cuentan con este modelo.

- c) Mixto. Los países con este modelo tienen una estructura dual: una instancia independiente del Poder Ejecutivo y otra que forma parte de este poder. El organismo independiente tiene funciones de dirección, vigilancia o supervisión; el que forma parte del Ejecutivo cuenta con funciones ejecutivas, aunque las funciones de ambos no siempre están claramente delimitadas en la ley. Son 23 países y territorios (10.9%) los que tienen este modelo.

Cuadro 2. Modelos de organización electoral por país y territorio

Modelo y número de países (%)	Países y territorios
Independiente: 144 (68.2%)	Afganistán, Antigua y Barbuda, Albania, Armenia, Angola, Australia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Barbados, Bangladesh, Burkina Faso, Bulgaria, Burundi, Benín, Bermudas, Bolivia, Brasil, Bahamas, Bután, Botsuana, Bielorrusia, Canadá, República Democrática del Congo (Kinshasa), República Centroafricana, Costa de Marfil, Chile, Camerún, Colombia, Costa Rica, Yibuti, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Estonia, Egipto, Eritrea, España, Etiopía, Fiyi, Gabón, Granada, Georgia, Ghana, Gambia, Guinea, Guatemala, Guam, Guinea-Bissau, Guyana, Hong Kong, Honduras, Croacia, Haití, Indonesia, Israel, India, Iraq, Jersey, Jamaica, Jordania, Kenia, Kirguizistán, Camboya, Kiribati, Comoras, San Cristóbal y Nieves, Corea del Sur, Kosovo, Islas Caimán, Kazajistán, Laos, Santa Lucía, Liberia, Lesoto, Lituania, Letonia, Libia, Moldavia, Montenegro, Madagascar, Macedonia, Burma (Myanmar), Mongolia, Mauritania, Montserrat, Malta, Mauricio, Maldivas, Malauí, México, Malasia, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Nicaragua, Nepal, Nueva Zelandia, Omán, Panamá, Perú, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Polonia, Palestina, Palaos, Paraguay, Rumania, Serbia, Rusia, Ruanda, Islas Salomón, Seychelles, Sudán, Eslovenia, Sierra Leona, Somalia, Surinam, Sudan del Sur, El Salvador, Suazilandia, Islas Turcas y Caicos, Chad, Togo, Tailandia, Tayikistán, Turkmenistán, Túnez, Tonga, Turquía, Trinidad y Tobago, Taiwán, Tanzania, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Venezuela, Samoa, Yemen, Sudáfrica, Zambia, Zimbabue y Zanzíbar.
Gubernamental: 38 (18%)	Emiratos Árabes Unidos, Anguila, Austria, Bélgica, Bahrein, Suiza, Islas Cook, Chipre (del Norte), Cuba, Chipre, República Checa, Alemania, Dinamarca, Argelia, Finlandia, Micronesia, Guinea Ecuatorial, Grecia, Irlanda, Irán, Italia, Corea del Norte, Kuwait, Líbano, Luxemburgo, Marruecos, Islas Marshall, Noruega, Nauru, Niue, Suecia, Singapur, Santa Elena, San Marino, Siria, Tuvalu, Estados Unidos y Vietnam.

Modelo y número de países (%)	Países y territorios
Mixto: 23 (10.9%).	Andorra, Argentina, Samoa Americana, Belice, Congo (Brazzaville), Cabo Verde, Francia, Reino Unido, Hungría, Islandia, Japón, Liechtenstein, Sri Lanka, Mónaco, Malí, Países Bajos, Pakistán, Portugal, Eslovaquia, Senegal, Timor-Leste, San Vicente y las Granadinas, y Vanuatu.
No aplica: 4 (1.8%)	Brunéi Darussalam, Qatar, Arabia Saudita, El Vaticano.
No se cuenta con información: 2 (0.9%)	China y la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe.

Fuente: Elaboración propia con base en *The ACE Electoral Knowledge Network*, 2016. Disponible en: <http://aceproject.org/epic-es/CDTable?question=EM012> Consultado el 12 de enero de 2016.

Modelos de organización electoral en América Latina

En América Latina todos los OE cuentan con reconocimiento a nivel constitucional (excepto en Argentina). Además, el modelo de organización electoral predominante en dicha región es el modelo independiente, salvo el caso de Argentina que tiene un modelo mixto, puesto que por un lado, la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior es la responsable de la función administrativa, y por el otro, la Cámara Nacional Electoral, perteneciente al Poder Judicial, se encarga de la función jurisdiccional.

Al realizar un análisis respecto del número de instituciones encargadas del ámbito electoral en Latinoamérica, se observa que 11 de 18 países cuentan con un solo organismo que realiza funciones administrativas y jurisdiccionales (Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela); siete naciones tienen un diseño que contempla dos autoridades electorales (Argentina, Colombia, Chile, México, Ecuador, Perú y República Dominicana), es decir, existe un organismo de carácter administrativo y otro jurisdiccional (cuadro 3).

Además, en cinco países (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) la autoridad electoral es considerada un cuarto poder del Estado, esto es junto a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, existe el Poder Electoral (cuadro 3). Al respecto, cabe señalar que Costa Rica fue el primer país latinoamericano en considerar a la autoridad electoral como cuarto poder, cuando en 1949 el Tribunal

Supremo de Elecciones adquirió dicho rango por mandato constitucional, convirtiéndose en un “paradigma para la región debido a la jerarquía e importancia de sus atribuciones administrativas y jurisdiccionales.” (Hernández Becerra, 2003, p. 945).

Cuadro 3. Modelos de organismos electorales en América Latina (2016)

País	Organismo electoral		Ubicación dentro del Estado
	Administrativo	Jurisdiccional	
Argentina	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Cámara Nacional Electoral	Ministerio del Interior y Poder Judicial
Bolivia	Órgano Electoral Plurinacional		Poder Electoral
Brasil	Tribunal Superior Electoral		Poder Judicial
Chile	Servicio Electoral Público	Tribunal Calificador de Elecciones	Organismo autónomo y Poder Judicial
Colombia	Registraduría Nacional de Estado Civil y CNE	Consejo Nacional Electoral (CNE)	Organismos autónomos
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones		Poder Electoral
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Tribunal Contencioso Electoral	Poder Electoral
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral		Órgano autónomo
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral		Órgano autónomo
Honduras	Tribunal Supremo Electoral		Órgano autónomo
México	Instituto Nacional Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Órgano autónomo y Poder Judicial
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral		Poder Electoral
Panamá	Tribunal Electoral		Órgano autónomo
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral		Poder Judicial
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales y JNE	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	Organismos autónomos
República Dominicana	Junta Central Electoral	Tribunal Superior Electoral	Organismos autónomos
Uruguay	Corte Electoral		Organismo autónomo
Venezuela	Consejo Nacional Electoral		Poder Electoral

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas de los países. Consultadas el 12 de enero de 2016.

La confianza en las instituciones electorales en América Latina

De acuerdo con Francis Fukuyama, confianza es “la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de una comunidad” (Fukuyama, 1996, pp. 45 y 395). No obstante, Fukuyama señala que cuando en una sociedad la conducta normal esperada es la deshonestidad, esto es que se estafen unos a otros, se genera desconfianza o déficit de confianza.

En ese orden de ideas, la confianza política vista como el apoyo o actitud de los ciudadanos a sus instituciones políticas y de gobierno se compone tanto de elementos cognitivos y evaluativos, así como de elementos afectivos (Almond y Verba, 1963), pero también de aspectos relacionados con la historia política y la actitud de la ciudadanía en un momento dado. Sin embargo, dado que estos últimos están relacionados más con la percepción subjetiva de las personas, ya sea hacia sus instituciones de gobierno o bien hacia las instituciones políticas y el régimen político, la ubicación de estos elementos puede estar determinada por un sinnúmero de aspectos socioculturales y psicológicos que se han abordado en la literatura de manera independiente a los resultados valorativos sobre el desempeño o funcionamiento del gobierno (Moreno, 2010).

Para Mikel Barreda y Leticia Ruiz uno de los requisitos necesarios de una democracia es “la existencia de instituciones que garanticen unos estándares mínimos de libertad, justicia y competitividad en los procesos electorales” (Barreda y Ruiz 2013, p. 650), es decir, de organismos electorales (OE). Siguiendo a estos autores, la Ciencia Política ha estudiado la confianza en los OE latinoamericanos a partir de tres vertientes (Barreda y Ruiz 2013, p. 652):

1. Análisis comparativo del diseño institucional (independencia política). La autonomía de los OE respecto de gobiernos y partidos políticos incide de manera positiva en la calidad de los procesos electorales cuando existe alta desconfianza y polarización política. Como se expuso en el apartado anterior, en América Latina predomina el modelo independiente, a diferencia de otras latitudes donde prevalece el modelo gubernamental.

2. Análisis de las consecuencias políticas e institucionales. Los ciudadanos expresan mayor o menor confianza en los OE de acuerdo con la percepción que tengan sobre el nivel de desempeño de estos organismos. Una gestión eficaz de los OE incide positivamente en la credibilidad electoral, el nivel de participación y el apoyo al sistema político. La existencia de OE independientes coadyuva a mejorar no sólo la confianza ciudadana en las elecciones sino también la confianza de los legisladores y la de los observadores electorales hacia los OE. Además, en algunos casos los OE independientes pueden potenciar procesos de democratización, por ejemplo en Costa Rica, u obstaculizar la democratización cuando su desempeño es bajo.
3. Análisis de factores históricos, institucionales, culturales y socioeconómicos. La creación y desempeño de los OE está determinada por dichos factores, principalmente se ha centrado la atención en el análisis del contexto político pre y poselectoral, el nivel de competencia política, la litigiosidad electoral, así como en el diseño institucional y organizativo en aspectos como autonomía política, burocratización, centralización o especialización.

En ese contexto, existen diversos estudios y encuestas nacionales e internacionales sobre confianza institucional en México y América Latina que, entre muchos otros aspectos, miden la confianza ciudadana en las autoridades electorales.

En el marco de estas consideraciones, el siguiente apartado centra su atención en la confianza en las instituciones electorales. Primero se analizan los resultados de los sondeos de opinión internacionales: Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 1995 a 2015) y Barómetro de las Américas (Universidad de Vanderbilt, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014). Luego se analizan los resultados de las siguientes encuestas nacionales: Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015); Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (Instituto Nacional Electoral, 2014); Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Secretaría de Gobernación, 2012).

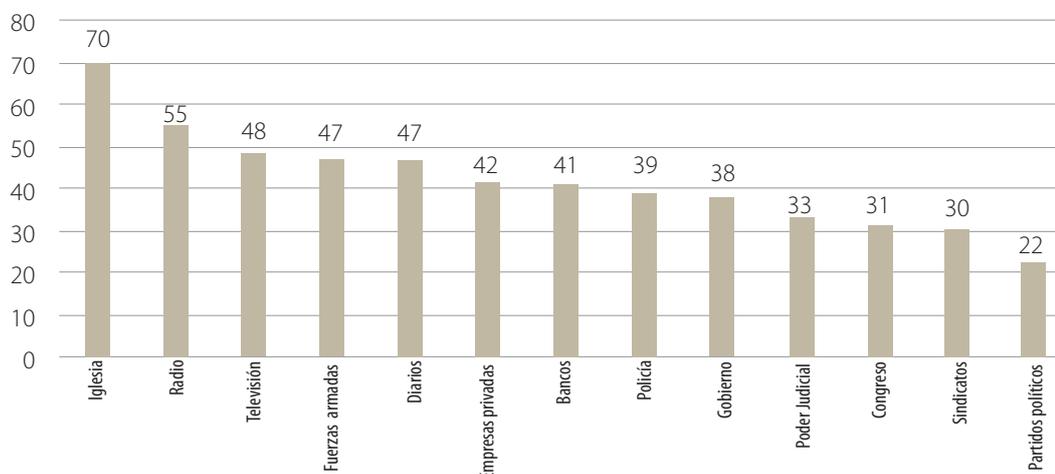
Posteriormente, se realiza un análisis de los resultados de los sondeos de opinión antes referidos en materia de confianza interpersonal, ya que es un elemento fundamental en los estudios de cultura política y capital social que nos permite ampliar el panorama en lo que a confianza se refiere. Finalmente, el apartado concluye una reflexión sobre las causas de la confianza en las instituciones electorales mexicanas.

Confianza en las instituciones electorales: Latinobarómetro y Barómetro de las Américas

A mediados de noviembre de 2015, la Corporación Latinobarómetro publicó el informe La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana. Latinobarómetro es un estudio de opinión que se realiza de forma periódica en 18 países de América Latina con el fin de medir los humores públicos en relación con la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con Latinobarómetro, de 1995 a 2015, la iglesia (70%), los medios de comunicación (radio: 55%, televisión: 48%, diarios: 47%) y las fuerzas armadas (47%) son las instituciones con los niveles más altos de confianza en la región. Por el contrario, los partidos políticos (22%), los sindicatos (30%), el Poder Legislativo (31%), el Poder Judicial (33%), el gobierno (38%) y la policía (39%) tienen los niveles más bajos de confianza (gráfica 1).

Gráfica 1. Promedio de confianza en las instituciones en América Latina: 1995-2015 (%)

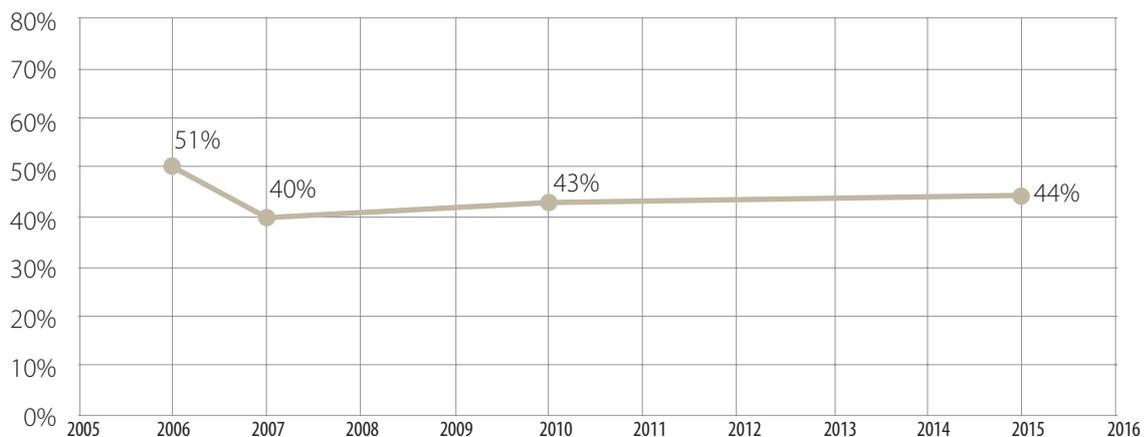


Fuente: Elaboración propia con base en La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

Latinobarómetro ha medido la confianza en los organismos electorales en cuatro ocasiones: 2006, 2007, 2010 y 2015. Es importante tener presente que en las primeras tres mediciones se preguntó, de forma genérica, por el nivel de confianza ciudadana en el Tribunal Electoral, mientras que en 2015 se indagó incorporando, en la pregunta, el nombre específico de las instituciones electorales de cada país.

Como se puede observar en la gráfica 2, en 2006 la mitad de los latinoamericanos (51%) respondió que tenía mucha o algo de confianza en los tribunales electorales. En 2007 se registró una caída de once puntos porcentuales (40%), en 2010 subió tres puntos (43%) y en 2015 se incrementó un punto porcentual (44%).

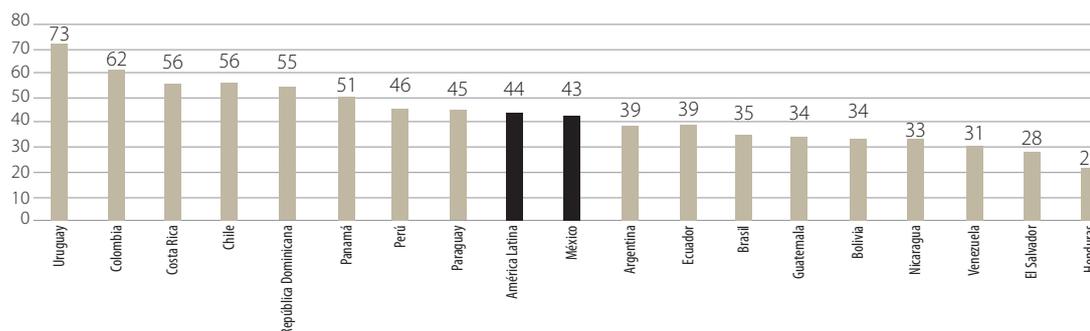
Gráfica 2. Promedio de confianza en las instituciones electorales en América Latina (2006, 2007, 2010 y 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

Además, en la gráfica anterior también se observa que aunque en la edición 2015 se preguntó por el nombre específico de la institución electoral de cada país, no hubo cambios significativos respecto de 2010, pues 44% afirmó que confiaba mucho o algo en ésta. Sin embargo, el análisis desagregado por país sí muestra diferencias. Los países con mayores niveles de confianza fueron Uruguay (73%), Colombia (62%), Costa Rica (56%) y Chile (56%). En contraste, Venezuela (31%), El Salvador (28%) y Honduras (22%) ocuparon los últimos lugares en este rubro. México (43%) se ubicó en el octavo lugar y por debajo del promedio regional, veáse gráfica 3.

Gráfica 3. Confianza en las instituciones electorales en América Latina en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

Sin embargo, la confianza en la autoridad electoral de México ha bajado siete puntos porcentuales desde que Latinobarómetro inició su medición: en 2006 fue de 50%, en 2007 de 47%, en 2010 de 44% y en 2015 de 43%. Como se observa en el cuadro 4, el porcentaje de ciudadanos que respondieron tener mucha confianza en ésta descendió, de 20 a 12 en la última década; mientras los que dijeron tener poca confianza en los organismos electorales pasaron de 24 a 32%. El número de encuestados que manifestó tener poca o nada de confianza no presentan cambios significativos en dicho lapso.

Al revisar los datos del cuadro 4, llama la atención que la edición 2006 registre el mayor nivel de confianza en la autoridad electoral, puesto que fue levantada un mes después de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación validara la elección presidencial más reñida de la historia mexicana, al existir una diferencia de 0.56% entre el primer y el segundo lugar.

Cuadro 4. Confianza en las autoridades electorales mexicanas

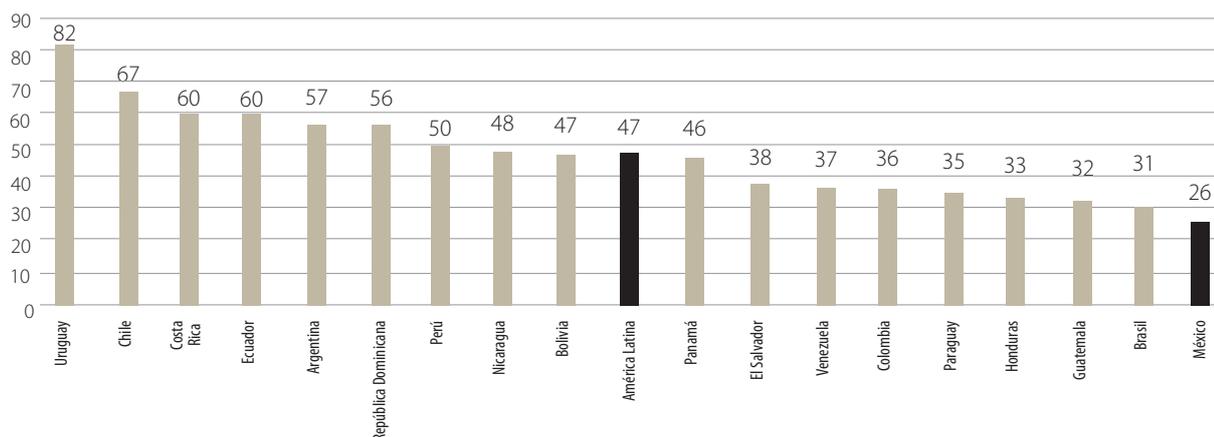
Año/Respuesta	2006	2007	2010	2015
Mucha	20%	10%	11%	12%
Algo	30%	34%	36%	31%
Poca	24%	35%	32%	32%
Ninguna	20%	19%	17%	22%
No contesta	0%	0%	1%	0%
No sabe	5%	2%	4%	3%

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. *Análisis Online*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

En materia de elecciones el panorama es inquietante. A la pregunta “¿cree usted, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?”, México obtuvo el último lugar en este rubro ya que sólo uno de cada cuatro ciudadanos (26%) considera que las elecciones son limpias. En contraste, los países mejor calificados fueron Uruguay (82%), Chile (67%), Costa Rica (60%) y Ecuador (60%). México está 21 puntos porcentuales por debajo del promedio regional que fue de 47% (gráfica 4), la cifra más alta que obtiene América Latina desde 1995 (gráfica 5).

Al comparar las gráficas 3 y 4 se advierte que, para el caso de México, existe una diferencia notable entre las personas que confían en la autoridad electoral (43%) y las que afirman que las elecciones son limpias (26%). En otras palabras, los mexicanos confían más en el organismo electoral como institución que en la limpieza de los comicios.

Gráfica 4. Percepción de limpieza en las elecciones de Latinoamérica en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. Informe 1995-2015, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

De 1995 a 2015, en promedio, cuatro de cada 10 ciudadanos de Latinoamérica (41%) afirmaron que las elecciones fueron limpias. En contraste, casi la mitad de los latinoamericanos (49%) opinó que las elecciones fueron fraudulentas, véase gráfica 5.

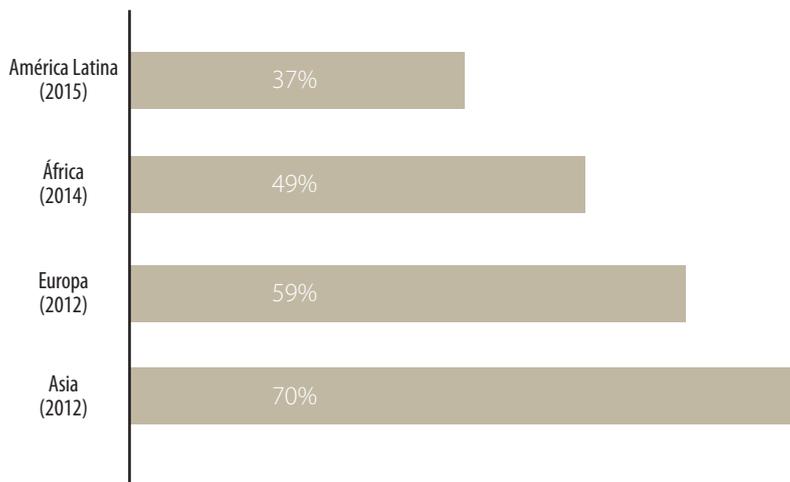
Gráfica 5. Percepción de limpieza en las elecciones de Latinoamérica 1995-2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. Informe 1995-2015, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

De entre los numerosos datos que reporta Latinobarómetro, uno de los más llamativos es el relativo a la satisfacción con la democracia, pues sólo 37 de cada 100 latinoamericanos están satisfechos con este régimen de gobierno, ubicando a la región en el último lugar del planeta, por debajo de África (49%), Europa (59%) y Asia (70%).

Gráfica 6. Satisfacción con la democracia en el mundo

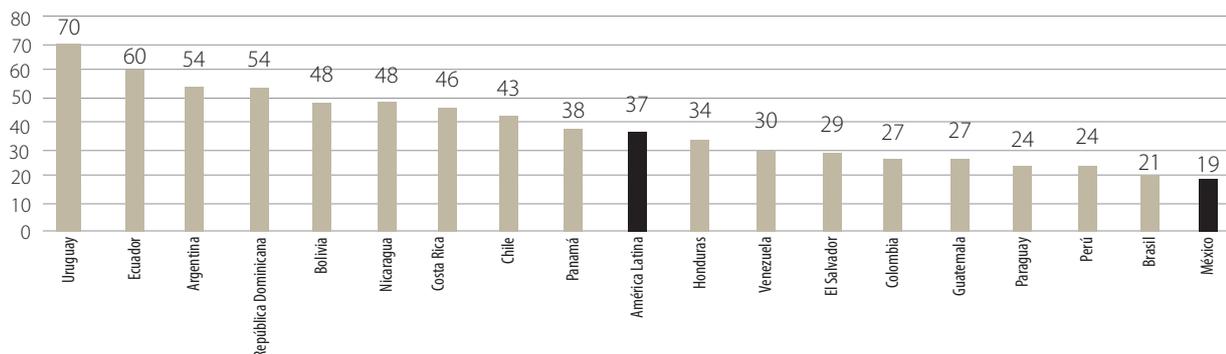


Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. Informe 1995-2015, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

Es importante mencionar que los resultados de la gráfica 6 corresponden a las últimas ediciones de los barómetros para cada región del planeta (*Afrobarometer 2014*, *Asianbarometer 2012*, *European Social Survey 2012* y *Latinobarómetro 2015*). A pesar de que dichos sondeos de opinión no coinciden en el año de aplicación, los resultados permiten tener una aproximación sobre la posición que ocupa Latinoamérica respecto de dichas regiones.

Aunque casi la mitad de los mexicanos (48%) manifiesta su apoyo a la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno, México es el país latinoamericano con menor satisfacción con la democracia (19%); mientras que los más satisfechos son Uruguay (70%), Ecuador (60%), Argentina (54%) y República Dominicana (54%). En otras palabras, la diferencia entre apoyo y satisfacción con la democracia da como resultado casi un tercio de demócratas mexicanos insatisfechos (29%).

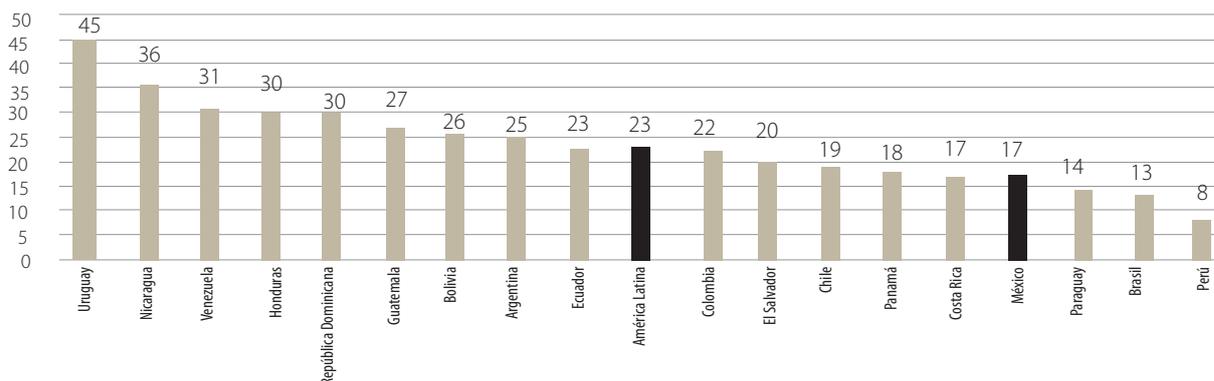
Gráfica 7. Satisfacción con la democracia en América Latina en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. Informe 1995-2015, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

En Latinoamérica, únicamente 23% se siente representado por el Congreso; en México 17% opinó en el mismo sentido y sólo superamos a Paraguay (14%), Brasil (13%) y Perú (8%). Por el contrario, Uruguay (45%), Nicaragua (36%) y Venezuela (31%) ocuparon las primeras posiciones (gráfica 8).

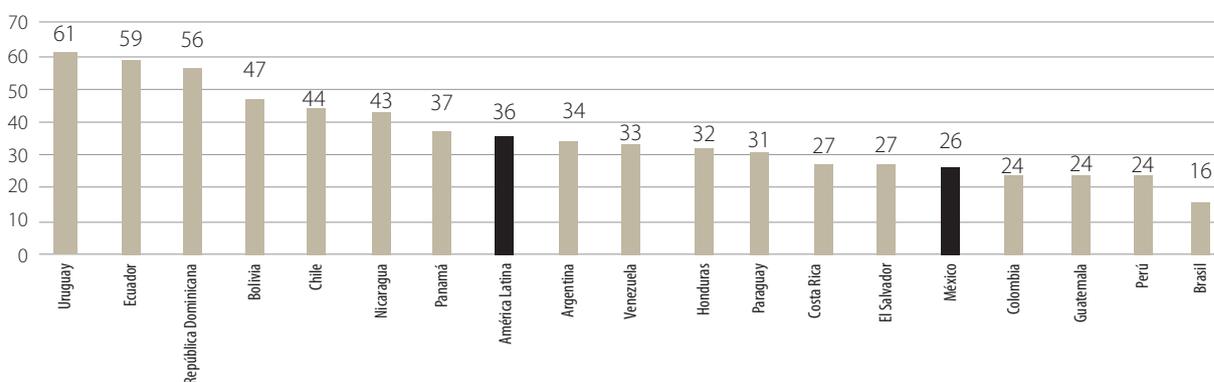
Gráfica 8. Latinoamericanos que se sienten representados por el Congreso en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. Informe 1995-2015, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

En el tema de transparencia, en América Latina sólo uno de cada tres ciudadanos (36%) considera que hay mucha o algo de transparencia en el gobierno. Uruguay (61%), Ecuador (59%) y República Dominicana (56%) tienen los niveles más altos de percepción de transparencia gubernamental. Por el contrario, México (26%), Colombia (24%), Guatemala (24%), Perú (24%), y Brasil (16%) son los países con menor percepción de transparencia en el gobierno (gráfica 9).

Gráfica 9. Transparencia gubernamental en América Latina en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. Informe 1995-2015, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

En lo que respecta a la economía, como se aprecia en el cuadro 5, sólo una cuarta parte de los latinoamericanos (25%) está satisfecha con ésta. México y Paraguay comparten el penúltimo lugar (13%), sólo por encima de Brasil (11%). Los países con mayor satisfacción económica son Uruguay (52%), Ecuador (44%) y Bolivia (42%).

En cuanto a aprobación presidencial se refiere, nuestro país se posiciona en el lugar 14 de 18 (35%), sólo arriba de Venezuela (30%), Brasil (29%), Paraguay (26%) y Perú (24%). En contraste, República Dominicana (82%), Uruguay (72%) y Bolivia (71%) lograron los niveles más altos de aprobación. El promedio en América Latina es 47% (cuadro 5).

A pesar o independientemente de lo expuesto con antelación, también llama la atención que exista un alto nivel de satisfacción con la vida entre los mexicanos (76%). En este rubro, República Dominicana (88%) se posiciona en el primer lugar y Perú (59%) en el último (cuadro 5). El promedio para Latinoamérica es de 77%. De acuerdo con Latinobarómetro, esto se explica por el individualismo que provoca la disociación de los ámbitos de la vida personal (satisfacción con la vida) y la vida colectiva (satisfacción con la democracia y la economía).

Por otro lado, de acuerdo con Barómetro de las Américas de *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), de 2004 a 2014, la Iglesia católica (64.4%) y las fuerzas armadas (60.9%) son las instituciones con los niveles más altos de confianza en las Américas. Por el contrario, los partidos políticos (34.5%) y los congresos nacionales (44%) son las instituciones con los niveles más bajos de confianza.

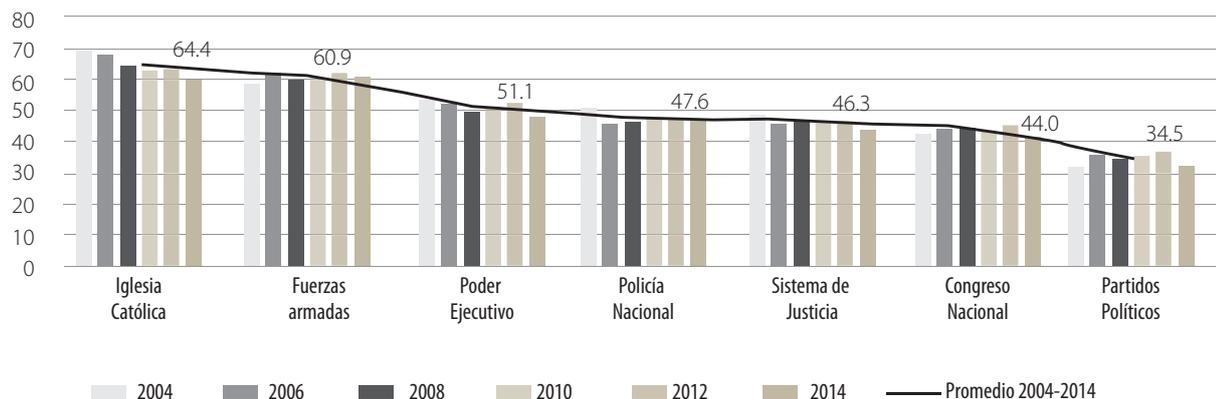
Barómetro de las Américas no ha incluido a los organismos electorales en su medición de confianza institucional, pero sí ha incorporado en tres de sus seis ediciones (2004, 2012 y 2014) una pregunta sobre confianza en las elecciones. En 2004, seis de cada 10 latinoamericanos (63.1%) afirmaron que confiaban en las elecciones; en 2012, la mitad de los encuestados (52.1%) dijo que confiaba en los comicios, y en 2014 el porcentaje de ciudadanos que respondió en el mismo sentido cayó a 47.4%, lo que representa una caída sistemática en la confianza en los comicios que equivale a 16 puntos porcentuales en 10 años.

Cuadro 5. Algunos resultados de Latinobarómetro 2015 (%).

País	Satisfacción con la democracia	Apoyo a la democracia	Elecciones limpias	Se siente representado por el Congreso	Satisfacción con la economía	Transparencia gubernamental	Aprobación presidencial	Satisfacción con la vida
Argentina	54	70	57	25	28	34	42	80
Bolivia	48	65	47	26	42	47	71	63
Brasil	21	54	31	13	11	16	29	77
Chile	43	65	67	19	29	44	49	69
Colombia	27	55	36	22	18	24	51	85
Costa Rica	46	57	60	17	19	27	36	86
Ecuador	60	70	60	23	44	59	50	77
El Salvador	29	41	38	20	19	27	37	76
Guatemala	27	33	32	27	16	24	38	76
Honduras	34	40	33	30	19	32	62	70
MÉXICO	19	48	26	17	13	26	35	76
Nicaragua	48	48	48	36	34	43	60	80
Panamá	38	44	46	18	34	37	62	86
Paraguay	24	44	35	14	13	31	26	79
Perú	24	56	50	8	20	24	24	59
República Dominicana	54	63	56	30	33	56	82	88
Uruguay	70	76	82	45	52	61	72	83
Venezuela	30	84	37	31	18	33	30	77
AMÉRICA LATINA	37	56	47	23	25	36	47	77

Fuente: García Reyes, Christian Uziel. "Latinobarómetro 2015 ¿cómo vamos?". *Mexican Times*, 9 de octubre de 2015. Disponible en: <http://themexicantimes.mx/latinobarometro-2015/>

Gráfica 10. Confianza en las instituciones en América (2004-2014)

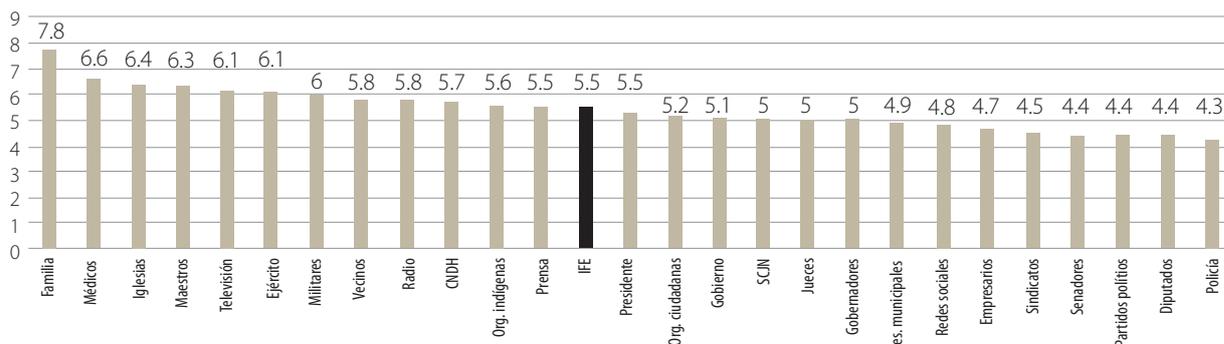


Fuente: *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer*, Estados Unidos de América, LAPOP/Universidad de Vanderbilt, diciembre de 2014.

Confianza en las instituciones: Encuestas y estudios nacionales

En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 de la Secretaría de Gobernación, a los mexicanos se les preguntó qué tanto confiaban en la autoridad electoral en una escala de 0 a 10, donde 0 es nada y 10 mucho. La autoridad electoral, esto es el otrora Instituto Federal Electoral, fue evaluada con una calificación de 5.5, ocupando el décimo lugar de entre 27 instituciones. El IFE se ubicó por debajo de la familia (7.8), los médicos (6.6), la iglesia (6.4), los maestros (6.3), el ejército (6.1), la televisión (6.1), los militares (6.0), la radio (5.8), los vecinos (5.8), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (5.7) y las organizaciones indígenas (5.6). Por el contrario, la autoridad electoral se ubicó por encima del presidente (5.3), las organizaciones ciudadanas (5.2), el gobierno (5.1), los gobernadores (5.0), los jueces (5.0), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (5.0), los jefes delegacionales o presidentes municipales (4.9), las redes sociales (4.8), los empresarios (4.7), los sindicatos (4.7), los diputados (4.4), los senadores (4.4) y la policía (4.3).

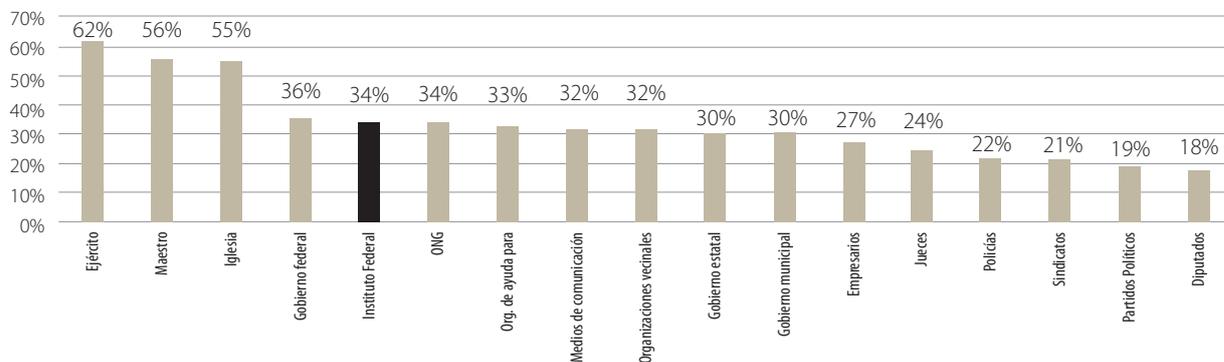
Gráfica 11. Confianza en las instituciones



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación, México, 2012.

El Informe País del Instituto Nacional Electoral presentó tendencias similares a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2012. Como se observa en la gráfica 12, la autoridad electoral logró el quinto lugar de entre 17 instituciones al registrar un nivel de confianza de 34%. Las instituciones con mayor nivel de confianza que el otrora IFE fueron el ejército (62%), los maestros (56%), las iglesias (55%) y el gobierno federal (36%). En contraste, la autoridad electoral se ubica por encima de los diputados (18%), los partidos políticos (19%), los sindicatos (21%), la policía (22%), los jueces (24%), los empresarios (27%), el gobierno municipal (30%), el gobierno estatal (30%), las organizaciones vecinales (32%), los medios de comunicación (32%), las organizaciones de ayuda para tratar adicciones (33%), las ONG (34%) y el gobierno federal (36%).

Gráfica 12. Confianza en las instituciones



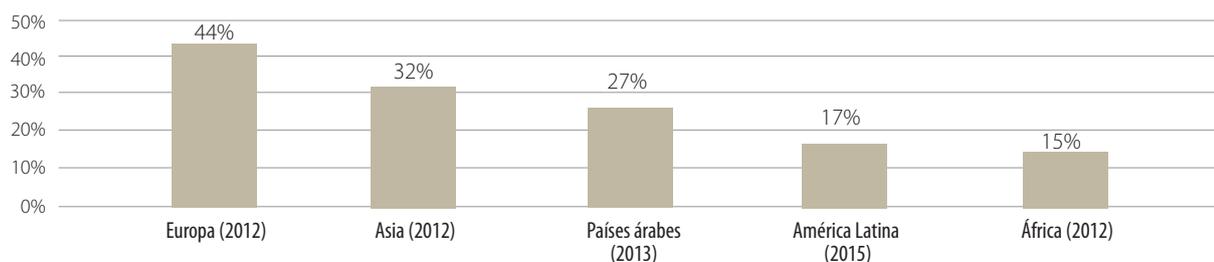
Fuente: Elaboración propia con base en Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Nacional Electoral, México, 2014.

Confianza interpersonal

En cuanto a la medición de la confianza interpersonal, entendida como la confianza que siente un ciudadano hacia los otros, el informe La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana, publicado a mediados de noviembre pasado por Latinobarómetro, muestra que en dos décadas el promedio de confianza interpersonal en América Latina es de 19%. El promedio más alto se alcanzó en 1997 (23%) y el más bajo en 2000, 2004 y 2013 (16%).

En 2015, sólo 17% de los latinoamericanos afirmó que se puede confiar en la mayoría de las personas. Si se compara dicha cifra con Europa (44%), Asia (32%), los países árabes (27%) y África (15%), se observa que América Latina y África son las regiones del mundo con más baja confianza interpersonal (gráfica 13).

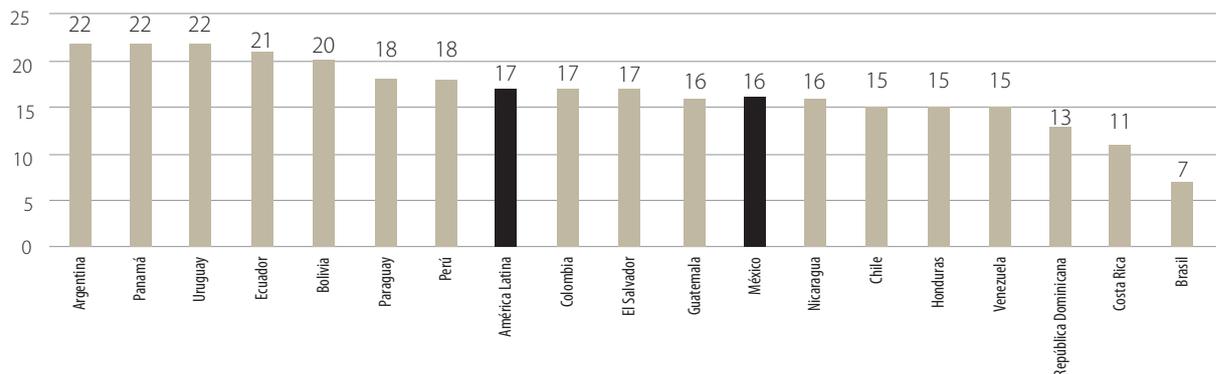
Gráfica 13. Confianza interpersonal en el mundo



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro. Informe 1995-2015, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

El análisis desagregado por países muestra que Panamá (22%), Uruguay (22%), Argentina (22%), Ecuador (21%) y Bolivia (20%) cuentan con los porcentajes más altos de confianza interpersonal. Por el contrario, República Dominicana (13%), Costa Rica (11%) y Brasil (7%) son los países con menores niveles de confianza interpersonal. México (16%) se ubica un punto porcentual por debajo del promedio de Latinoamérica.

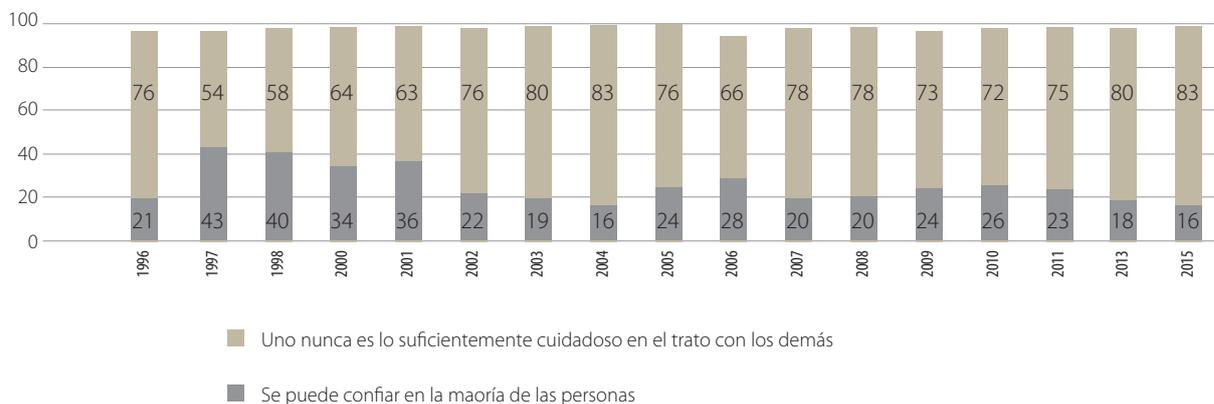
Gráfica 14. Confianza interpersonal en América Latina en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015.

Al realizar el análisis desagregado para México, por serie temporal, se observa que los niveles más altos de confianza interpersonal se obtuvieron en 1997 (43%) y 1998 (40%). El nivel más bajo de confianza interpersonal corresponde a 2015 con 16%, cifra que no se obtenía desde 2004, teniendo una caída sistemática de diez puntos porcentuales en los últimos cinco años.

Gráfica 15. Confianza interpersonal en México 1996-2015 (%)

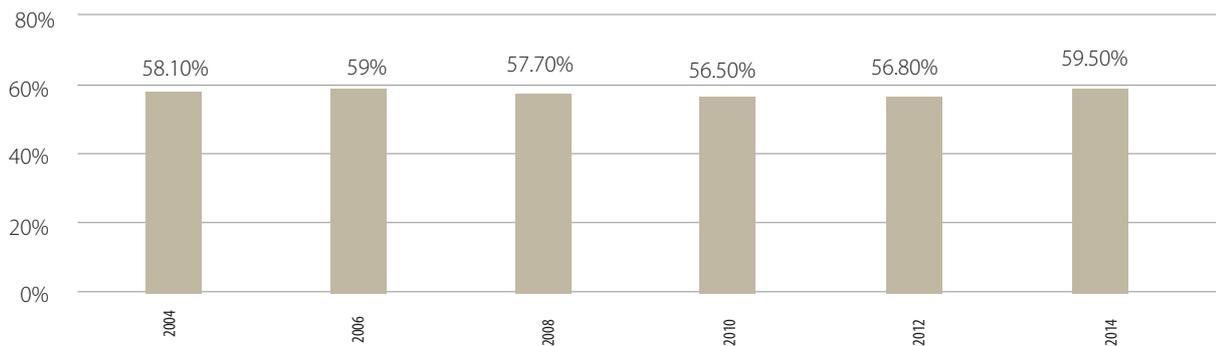


Fuente: García Reyes, Christian Uziel. "Veinte años de confianza interpersonal en América Latina (1996-2015)", *Mexican Times*, 9 de noviembre de 2015.

Por su parte, en Barómetro de las Américas se utilizó un fraseo y escala diferentes a las usadas en Latinobarómetro por lo que es impreciso realizar comparaciones entre ambos instrumentos en el rubro de confianza interpersonal.

En esa tesitura, Barómetro de las Américas preguntó “Ahora, hablando de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable?”. De acuerdo con *Latin American Public Project*, los resultados para el caso de México se han mantenido estables y sin variación significativa durante una década (2004-2014), esto es entre un puntaje mínimo de 56.5 (2010) y uno máximo de 59.5 (2014), en una escala de 0 a 100, donde 0 significa que no confían nada en la gente de su comunidad y 100 que confían mucho (Parás, 2015: 170-172).

Gráfica 16. Confianza interpersonal en México 2004-2014

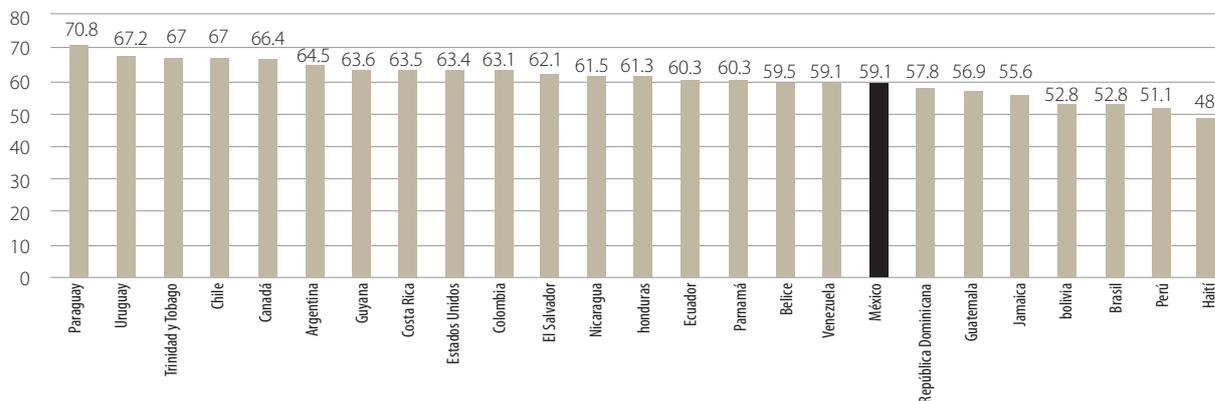


Fuente: Elaboración propia con base en Barómetro de las Américas, Estados Unidos de América, Universidad de Vanderbilt, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014.

A pesar de los resultados estables para México, si analizamos los que corresponden a la última edición (2014) del Barómetro de las Américas, nuestro país se ubicó en el lugar 18 de 24 países, sólo por encima de naciones como Haití (48%), Perú (51.1%), Brasil (52.8%) o Bolivia (52.8%). En contraste, los países con mayores niveles de confianza interpersonal fueron Paraguay (70.8%), Uruguay (67.2%), Trinidad y Tobago (67%), Chile (67%) y Canadá (66.4%).

Por otro lado, los resultados de diversos sondeos de opinión pública nacionales sí permiten realizar comparaciones con Latinobarómetro al utilizar escalas y preguntas muy similares, tal como se explica enseguida.

Gráfica 17. Confianza interpersonal en América Latina 2004-2014 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en Barómetro de las Américas, Estados Unidos de América, Universidad de Vanderbilt, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014.

En cuanto a las sondeos de opinión nacionales, la Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos (IIJ-UNAM, 2015), el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (INE, 2014) y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Segob, 2012) incluyeron la variable confianza interpersonal en su batería de preguntas. A la pregunta, “En general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas?” la ENCUP reportó que prácticamente siete de cada 10 mexicanos no confían en otras personas (69%). Sólo tres de cada diez encuestados respondieron que se puede confiar en la mayoría de las personas (30%). En el Informe país, 70% de los mexicanos respondió que “no se puede confiar en la mayoría de las personas” y sólo 28% contestó que “sí se puede confiar en la mayoría de las personas”, (ver cuadro 6).

La Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos, midió la confianza interpersonal, aunque el fraseo de la pregunta fue diferente, sus resultados fueron similares a las encuestas antes referidas ya que 71% de los ciudadanos dijo que hay que tener cuidado porque todos se quieren aprovechar de uno.

Cuadro 6. Confianza interpersonal en México y América Latina

Encuesta	Sí se puede confiar en la mayoría de las personas	No se puede confiar en la mayoría de las personas
Latinobarómetro (2015) América Latina	16.7%	80.9%
Latinobarómetro (2015) México	16%	83%
Informe País (2014)	28%	70%
ENCUP (2012)	30%	69%

Fuentes: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2015), Informe País (2014) y ENCUP (2012). No suman 100%, puesto que no consideran las opciones “no sabe” y “no respondió”.

Como se puede observar en los resultados registrados en los estudios anteriores, en México existe un alto nivel de desconfianza hacia el otro. A escala latinoamericana, los niveles de confianza interpersonal en México se ubican por debajo del promedio de la región. Para Almond y Verba (1963), a mayor confianza interpersonal más dispuesto se está a trabajar con sus conciudadanos para influir sobre el gobierno. Sin embargo, como lo ha subrayado Ronald Inglehart (1988, p. 50), aunque la confianza interpersonal es un elemento fundamental para incrementar la participación y fortalecer la democracia, ésta no es suficiente por sí sola para mantener la estabilidad de un sistema democrático. Además, Inglehart señala que cuando las condiciones son extremadamente difíciles se requiere de un compromiso a largo plazo por parte de los ciudadanos con las instituciones democráticas a fin de mantener la democracia.

Causas sobre la confianza en las instituciones electorales mexicanas

En cuanto a las posibles causas sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones electorales mexicanas, autores como Armando Maitret han planteado dos explicaciones. La primera hace referencia a la percepción de que todo lo que se relaciona con política adquiere, en automático, cierto grado de desconfianza. La segunda supone que las propias autoridades han propiciado la confusión en los ciudadanos en cuanto al rol que juegan, debido a que en algunas de

sus decisiones no queda claro si son garantes de la Constitución y la ley, o defensores de los intereses de la clase política (Maitret, 2012, pp. 85-106).

Por su parte, Ciro Murayama, consejero electoral del Consejo General del INE, sugiere que la confianza en los comicios depende no sólo de las reglas, las instituciones y el desempeño de éstas, sino también de la conducta y responsabilidad de los principales actores políticos ante el resultado electoral, particularmente del perdedor, así como de quienes se encargan de formar la opinión pública (Murayama, 2015).

Además, Murayama también señala que la salida a la crisis de confianza en la democracia no está en seguir dando vueltas a la noria electoral, sino en los resultados de la democracia, particularmente en los de tipo económico (Murayama, 2015):

Mi hipótesis es que con tal nivel de desigualdad, de estancamiento económico, de insatisfacción en el día a día, de pesimismo en cómo irá la economía familiar, no crecerá el aprecio al gobierno, a los partidos, al parlamento, a la democracia. Ya es hora de preguntarnos por los resultados de la democracia, más que de los resultados electorales. O, recordando a Clinton, quizá es tiempo de asumir que: ‘¡es la economía!’, amigo.

En esa tesitura, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), utilizando datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), ha señalado que el ingreso real de los mexicanos no ha logrado recuperar el nivel que tenía en 1992 lo cual condiciona todas las esferas de la vida pública y privada, al tiempo de erosionar la convivencia social e impedir que millones de mexicanos tengan una vida digna. Por ello, buena parte del ánimo social contra las instituciones “proviene de esa reverberación social, de esa contrastación sorda de una riqueza insensible y arrogante frente a una pobreza sin salida, vengativa y no pocas veces también violenta” (IETD, 2015, p. 22).

Por su parte, Jacqueline Peschard, exconsejera electoral del otrora Consejo General del IFE, afirma que la caída del apoyo a la democracia está claramente relacionada con el tema de la desigualdad. En el caso de la confianza en las elecciones, considera que ésta no sólo depende de la conducta de los actores políticos perdedores sino

también de los ganadores, pues señala que basta con recordar las elecciones a jefes delegacionales de la Ciudad de México en donde algunos de los ganadores acusaron fraude en las elecciones. Además, Peschard argumenta que es necesario “revisar los modelos de financiamiento y de comunicación de los procesos electorales porque sí gravitan alrededor de la desconfianza” (Peschard, 2015).

Por último, para César Astudillo Reyes, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el actual diseño del Instituto Nacional Electoral “parece perfilar nuevamente a una autoridad caracterizada por la sobrerregulación de su espacio de actuación institucional, por la sobreexposición de su arbitraje frente a los intereses de los actores políticos y demás sujetos regulados, y por la sobrevaloración de su capacidad transformadora de nuestra todavía incipiente realidad democrática” (Astudillo, 2014, p. 37).

Conclusiones

En América Latina, la autoridad electoral es la institución de la democracia que goza de mayor confianza, al ubicarse por encima de la que se tiene en los partidos políticos, los poderes Legislativo y Judicial, y el gobierno. Los organismos electorales tienen niveles de confianza cercanos a los de los medios de comunicación (televisión y diarios) y de las fuerzas armadas.

No obstante lo anterior, en la última edición de Latinobarómetro (2015) los resultados para México están por debajo de la media latinoamericana y reflejan malestar e insatisfacción de sus ciudadanos con la democracia, el Congreso, las elecciones, la transparencia gubernamental, la economía y la aprobación presidencial. Por ello, es fundamental que las instituciones correspondientes se hagan cargo de estos temas, mediante la deliberación y discusión seria con el fin de revertir estas cifras y corregir el camino puesto que resulta ineludible pensar a la democracia como problema y “también los problemas que debe enfrentar la democracia, si deseamos su consolidación y no su paulatina e inclemente erosión” (Woldenberg, 2015, p. 16).

Como se desprende de la revisión de la literatura, uno de los temas que hoy en día adquiere mayor relevancia es el relativo a la confianza de los ciudadanos en las instituciones nacionales, particularmente la confianza en las instituciones electorales federales y locales, pues

es una variable fundamental para el funcionamiento de un sistema político.

La desconfianza de los ciudadanos en las instituciones electorales mexicanas pudiera explicarse por el escaso conocimiento que éstos tienen acerca de sus derechos político-electorales y del funcionamiento de autoridades electorales; por la sobre-regulación del espacio de actuación institucional de las autoridades electorales y una inadecuada difusión de sus decisiones relevantes; y por la parcialidad con la que medios de comunicación, partidos políticos y candidatos transmiten las decisiones relevantes de las autoridades electorales. Sin embargo, es necesario tener evidencia empírica para corroborar dicha hipótesis, ya que como se dio cuenta en este artículo, aunque existen diversos estudios que intentan medir y explicar la confianza en las instituciones en las democracias contemporáneas, carecemos de uno que analice la confianza en las instituciones electorales mexicanas de manera profunda (Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y Organismos Públicos Locales Electorales).

Por lo anterior, uno de los retos para académicos, investigadores, legisladores y tomadores de decisiones es el identificar las bases de la (des)confianza en las instituciones electorales a fin de conocer con precisión cuáles son los valores, actitudes, percepciones y evaluaciones que los ciudadanos tienen acerca de éstas, pues la salud de las democracias no sólo depende de los procedimientos electorales sino también de la confianza que se tenga en la autoridad electoral.

Fuentes de consulta

Almond, Gabriel y Sydney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

Astudillo Reyes, César. "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 6, julio-diciembre, 2014.

Barreda Mikel y Leticia Ruiz. "La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia", *Revista de Ciencia Política*, volumen 33, no. 3, 2013.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Bovero Michelangelo y Luigi Ferrajoli. *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, Instituto Nacional Electoral, 2015.

Dahl, Robert A. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. Fernando Vallespín, México, Taurus, 2006.

Fernández Baeza Mario, y Dieter Nohlen. "Elecciones" en *Diccionario Electoral*, CAPEL/IIJ-UNAM/TEPJF/IFE, México, 2003.

Fukuyama, Francis. *Confianza (Trust). Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, traducción de Dorotea Pläcking de Salcedo, Editorial Atlántida, Madrid, España, 1996.

García Reyes, Christian Uziel. "Latinobarómetro 2015 ¿cómo vamos?", *Mexican Times*, 9 de octubre de 2015.

_____. "Veinte años de confianza interpersonal en América Latina (1996-2015)", *Mexican Times*, 9 de noviembre de 2015.

_____. "Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos", en *Estudios Políticos*, núm. 19, enero-abril, 2010, pp. 129-157.

Hernández Becerra, Augusto. "Organismos electorales", en *Diccionario Electoral*, tomo II, CAPEL/IIJ-UNAM/TEPJF/IFE, México, 2003.

Inglehart, Ronald. "Cultura política y democracia estable", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 42, 1988.

Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Electoral Management Design: the International IDEA Handbook*, Estocolmo, Suecia, 2006.

Instituto de Estudios para la Transición Democrática. *Retrato de un país desfigurado*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2015.

Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, México, Ediciones Coyoacán, 2005.

Maitret, Armando. "La confianza ciudadana: un desafío para las autoridades electorales, de frente a las elecciones de 2012", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 1, enero-junio, 2012.

Moreno, Alejandro. *La confianza en las instituciones*, México, CESOP-Cámara de Diputados, 2010.

Murayama, Ciro. Ponencia presentada en el evento "Celebración de los 20 años del *Latinobarómetro*", organizado por el ITAM el 9 de octubre de 2015.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, tercera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

O'Donnell, Guillermo. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.

Ortega y Gasset, José. "¿Quién manda en el mundo?", en *La rebelión de las masas*; Espasa Calpe Mexicana, Colección Austral, México, 1983.

Parás García, Pablo et al. *Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, México, Vanderbilt University/ ITAM/ LAPOP, 2015.

Peschard, Jacqueline. Ponencia presentada en el evento "Celebración de los 20 años del *Latinobarómetro*", organizado por el ITAM el 9 de octubre de 2015.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2004.

Valles, Josep M. y Agustí Bosch. *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997.

Woldenberg, José. *La democracia como problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México/UNAM, 2015.

Woldenberg, José. *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra ediciones, 2006.

Zechmeister, Elizabeth J. *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer*, Estados Unidos de América, LAPOP/Universidad de Vanderbilt, diciembre de 2014.

Zovatto, Daniel (Coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA/IIJ-UNAM, 2006.

Información estadística

Corporación Latinobarómetro. *Latinobarómetro: Informe 1995-2015*, Santiago de Chile, 2015.

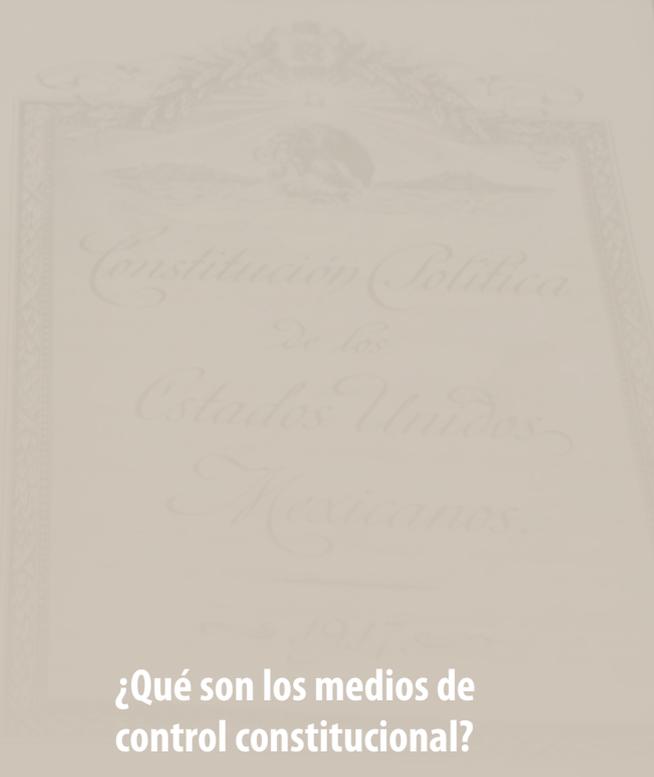
Corporación Latinobarómetro. *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*, Santiago de Chile, 2015.

Universidad de Vanderbilt-LAPOP. *Barómetro de las Américas*, Estados Unidos de América, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014.

Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Encuesta Nacional de Cultura Política. Los mexicanos vistos por sí mismos*, México, 2015.

Instituto Nacional Electoral. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, 2014.

Secretaría de Gobernación. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2012.

The image shows the title page of the Mexican Constitution of 1917. The text is written in a cursive script and is enclosed in an ornate, decorative border. At the top center, there is a small emblem featuring a globe and a sun. The text reads: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Below the main title, the year "1917" is visible.

Constitución Política
de los
Estados Unidos
Mexicanos.

¿Qué son los medios de control constitucional?

NUESTRA NACIÓN SE HA CARACTERIZADO A NIVEL nacional e internacional, por vivir en estabilidad, por tener hombres y mujeres que trabajan y son productivos, que buscan el bienestar para sus familias; esto sin duda alguna genera confianza y respeto en un país libre y soberano.

Construir una sociedad con tales características no es fácil, dado que intervienen diferentes pensamientos, medios de cultura y educación entre los propios ciudadanos y sus lugares de residencia. Para homogenizar y definir un orden legal de la convivencia, tenemos nuestra Constitución Política.

En una herramienta jurídica como es la Carta Magna, se estipulan los derechos y obligaciones de las personas; así como, la capacidad para salvaguardar el respeto a sus libertades; y para asegurar el ejercicio jurídico de los ciudadanos, se cuenta con los órganos del Estado, que velan por nuestros derechos.

La Constitución Política estipula las directrices legales por las cuales se determinan las estructuras, fa-

Medios de control constitucional para la solución de conflictos, entre órganos del Estado: Controversias Constitucionales y **Acciones de Inconstitucionalidad**

Carlos Iván Islas Aguirre*

cultades, delimitaciones, funciones y obligaciones de los órganos del Estado; por lo tanto son normas de carácter obligatorio que son observadas, y para vigilar que su cumplimiento sea a cabalidad, dentro de la norma fundamental, se establecen medios de control constitucional.

Los medios de control de la Carta Magna, son escenarios procesales que tienen como primicia hacer cumplir y valer lo plasmado en la Ley suprema, y en caso de que no se respete lo escrito en la norma primaria y sean contrarios a esta, se pueden invalidar. De esta forma el control es por excelencia un medio de defensa de la propia constitución, porque no puede existir un acto de gobierno o persona que se conduzca en contra de los principios y normas de la Constitución.

El artículo que se presenta, pretende ser un material de referencia para el público en general, con el objetivo de dar a conocer y difundir el tema sobre los medios de control constitucional que tienen los órganos del Estado,¹ para solucionar sus conflictos; y para dirimirlos existen dos herramientas jurídicas que son: Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

El tema en comento resulta importante, porque los medios de control constitucional que tienen los órganos del Estado, sirven como mediadores y delimitadores de las competencias de los órganos en

-
- * Abogado por el TUM con estudios de Maestría en Administración Pública. Actualmente se desempeña como investigador titular "B" adscrito a la DGDP.
 - ¹ El docente e investigador Raúl Prada Alcoreza, señala que los órganos del Estado se conforman por el órgano ejecutivo, el órgano legislativo, el órgano judicial y el órgano electoral.

mención, y de la legalidad de una norma jurídica, pero sobre todo deben mantener y defender lo consagrado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo en comento, se estructura de la siguiente manera: 1. Se exponen los diferentes tipos de medios de control constitucional que se contemplan en la carta magna, los cuales funcionan para ser ejercidos por los ciudadanos, los servidores públicos y en materia electoral; 2. Se hace una interpretación de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política, referentes a las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, con el objetivo de esclarecer lo estipulado en la norma, asimismo, se exponen algunos casos de los dos medios de control en comento; y 3. Se presentan las conclusiones del tema desarrollado.

1. Tipos de medios de control constitucional

En nuestra Carta Magna, se establecen diferentes tipos de medios de control constitucional, como son los procesos a seguir para el proteger y respetar las normas constitucionales:

- El Juicio de Amparo, está consagrado en los artículos 103 y 107 de la Ley suprema, en este medio de defensa el gobernado busca activar la protección de los Tribunales Federales contra leyes o actos de autoridad que violen sus garantías individuales con el fin de que se le restituya en el pleno goce de sus derechos;
- El Juicio Político está a cargo de los Senadores y Diputados, y está previsto en los artículos 109, fracción I, 110 y 111 de la Constitución Mexicana, el cual tiene como objetivo la ejecución y sanción en contra de funcionarios de alta jerarquía de la Federación y de los Estados por cometer actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.
- El Procedimiento de investigación por violaciones a los derechos humanos por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos -CNDH-, de conformidad con el artículo 102, apartado B, párrafo onceavo, la CNDH tiene la facultad de investigar violaciones graves a los derechos humanos. El procedimiento en comento, se lleva a cabo por parte de la

Comisión; o si lo piden: el Ejecutivo Federal, Cámara de Senadores o la de Diputados, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o sus propias legislaturas.

- En materia electoral se contemplan dos juicios, 1) el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y 2) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
1. El artículo 99, fracción IV de la Carta Magna nos remite al Juicio de Revisión Constitucional Electoral, el cual dirime las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. El encargado de analizar y dictaminar el Juicio en mención, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
 2. Por su parte, el artículo 99, fracción V de la Carta Magna, estipula el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, este medio de defensa contempla las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

2. Interpretación de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política, referentes a las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad

El jurista y politólogo italiano Norberto Bobbio, señala que "... el poder sin derecho es ciego y el derecho sin poder queda vacío, (...) la teoría jurídica no puede dejar de tomar en consideración el sistema normativo en su conjunto, como una serie de normas una a otra vinculadas según un cierto principio de orden, independientemente del aparato de la fuerza predispuesto para su actuación."²

² Bobbio, Norberto. Origen y fundamentos del poder político. México, Grijalbo, 1985. p. 21-22

Nuestra Constitución Política contiene principios fundamentales sobre la organización y la actividad del Estado, por lo que es de vigilancia general y ningún interés particular la podrá vulnerar; sin embargo, hay ocasiones en que los órganos del Estado entran en conflicto jurídico, ya sea por omisión, descuido, negligencia, olvido, distracción, inadvertencia, exclusión o supresión; estas discrepancias se pueden solucionar con un debido proceso, el cual se estipula en el nuestro marco jurídico. La Carta Magna señala dos vías jurídicas para la solución de conflictos que se susciten entre los órganos, estos son: 1) la Controversia Constitucional y 2) la Acción de Inconstitucionalidad.

A continuación, se presenta la interpretación de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política, sobre las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, que son los medios de control constitucional que sirven para solucionar los conflictos que se susciten entre los órganos del Estado, con el objetivo de esclarecer lo estipulado en la norma, asimismo, se exponen algunos ejemplos dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre de los dos medios de control en comento.

Controversia Constitucional

Las Controversias Constitucionales son procedimientos de control de la constitución que se presenta en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el objeto de este juicio es resolver conflictos de constitucionalidad o de legalidad que surgen a partir de la distribución de competencias en los órdenes jurídicos de cada entidad o de la división de poderes, con el fin de que todos los órganos del Estado que tienen su génesis en la Carta Magna salvaguarden y actúen conforme a las directrices jurídicas que marca la Constitución.

Las partes que pueden promover legalmente las Controversias, ya sea como actores, demandados o terceros interesados son: la Federación, los estados, los municipios, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o individualmente la Cámara de Senadores o Diputados o Comisión Permanente y los Poderes de un estado.

El plazo para interponer las Controversias Constitucionales es de treinta días, y se van a impugnar las normas o actos que se consideren afectadas, esto es de conformidad con el artículo 21, fracciones I

y II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para iniciar el escrito de demanda, el artículo 22, fracciones I al VII de la Ley Reglamentaria en cita, indica que debe contener lo siguiente: a) La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente; b) La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio; c) Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios; d) La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado; e) Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados; f) La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y c) Los conceptos de invalidez.

Al recibir la demanda, la Corte de Justicia analiza y estudia el documento en referencia, para emitir una sentencia; el fallo se enfoca a dirimir si algún órgano del Estado actuó sin seguir los parámetros de atribuciones y competencias legales de la Carta Magna, y de esa manera señalar que órgano es el indicado para ejercer la atribución y competencia legal.

Los efectos de la sentencia pueden ser en dos vías: 1. validez general o también conocida con el nombre de efectos generales, o 2. entre partes. El primero sobre efectos generales, se aplica a todo el territorio nacional y no en un solo territorio, por lo tanto la norma no tendrá vigencia en el marco jurídico nacional, esta sentencia se otorga cuando se alcance el voto de por lo menos ocho ministros de la Corte. La segunda es entre partes, y tiene efectos sobre el ámbito de competencia y no causa efectos generales.

Al respecto de la Controversia Constitucional, el artículo 105 de la Constitución, fracción I, incisos a) al l), estipula lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Capítulo IV

Del Poder Judicial

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) (...)
- f) (...)
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) (...)
- l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Casos de Controversias Constitucionales

El investigador Eduardo Ferrer Mac-Gregor, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que el artículo 105, fracción I de la Constitución, incisos a), b), c), d), j), h) i) y j) se pueden agrupar en tres supuestos, que se presenten: 1. entre los distintos órdenes jurídicos; 2. entre órganos de distintos órdenes jurídicos; y 3. órganos del mismo orden jurídico.³ A continuación se presentan algunos casos de los supuestos sobre las Controversias Constitucionales dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

1. Los que se presentan entre los distintos órdenes jurídicos como los son el federal, estatal, Distrito Federal (ahora demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) y municipal, con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales. Por ejemplo: el Poder Ejecutivo Federal impugna la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002 emitida por, el Gobierno del Distrito Federal y de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, por considerar que invadió la esfera de atribuciones de su homólogo federal, al emitir una norma para el tratamiento de aguas residuales en la zona metropolitana. En la Controversia Constitucional 57/2004, la Corte resuelve que es facultad del gobierno federal la regulación del acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México, y que dicha Norma Ambiental local es inconstitucional.
2. Los que se presentan entre órganos de distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de sus normas generales o individuales. Por ejemplo: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal impugna la Ley Federal de Seguridad Privada puesto que considera el Congreso de la Unión no tiene competencia constitucional para emitir la Ley Federal en cita, por lo que ésta carece de la adecuada fundamentación, y contraviene a la Constitución. En la Controversia Constitucional 132/2006, la Corte resuelve que la ley federal impugnada es constitucional, porque considera que el Congreso de la Unión tiene facultades legales para emitir una ley que distribuya las competencias en materia de seguridad privada entre la Federación y el Distrito Federal.
3. Las que surjan entre órganos del mismo orden jurídico con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o

³ Eduardo Ferrer Mac-Gregor, La Suprema Corte de Justicia de México como legislador positivo, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano año XVII, Montevideo, 2011, PP. 59-78, ISSN 1510-4974, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, La Suprema Corte de Justicia de México como legislador positivo. Disponible en la página de internet: <http://corteidh.or.cr/tablas/r27643.pdf>

individuales. Como ejemplo: La Cámara de Diputados impugnó la facultad exclusiva que el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, otorga al Secretario de Gobernación para la expedición de permisos, control y vigilancia de los juegos y sorteos. A través de la Controversia Constitucional 114/2013, la Corte resuelve que es válido que el titular de la Dirección General de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación, autorice el establecimiento de negocios donde se lleven a cabo sorteos de ese tipo.

4. Conforme a las reformas constitucionales del artículo 105, fracción I, inciso I) que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los días 11 de junio de 2013 y el 7 de febrero de 2014, se estipula que pueden interponer controversias constitucionales dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; asimismo, el inciso en comento, se puede aplicar al organismo garante del artículo 6° Constitucional. Antes de estas reformas no se contemplaban a los organismos autónomos como entes para ejercer la facultad de interponer la citada controversia, en el año 2010 el (antes) Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos –IFAI- presentó la controversia ante la Corte, porque consideró que sus atribuciones como órgano especializado, fueron invadidas y ejercidas por la CNDH, al proponer y adoptar, junto con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), un Procedimiento de Conciliación, cuya pretensión es impedir el cumplimiento de la resolución que ordena hacer pública la relación de personas físicas y morales beneficiadas con la cancelación de créditos fiscales de 2007. La Corte en la Controversia Constitucional 76/2010, resolvió desechar por notoriamente improcedente la controversia que el IFAI promovió en contra de la CNDH, porque el IFAI no contaba con facultades legales para presentar controversias.

Acción de Inconstitucionalidad

En este sentido, la Acción de Inconstitucionalidad es un medio de control de la constitucionalidad, que se lleva a cabo por medio de

un procedimiento ante la Suprema Corte de Justicia, cuyo objetivo es el de analizar si una ley de carácter general, decreto o tratado internacional se apega a la legalidad y cordura establecida en la Constitución Política; teniendo como fin proteger la supremacía constitucional para otorgar certeza y congruencia al marco jurídico.

Las partes que pueden promover legalmente la Acción de Inconstitucionalidad son: los Senadores; Diputados Federales; y Diputados Locales; el Ejecutivo Federal; el Fiscal General de la República; los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral; partidos con registro local; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; organismos locales de los Derechos Humanos; el organismo garante federal o locales en materia de derecho de acceso a la información.

El plazo que tienen las partes para interponer la Acción de Inconstitucionalidad es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, esto es de conformidad con el artículo 105, fracción II de la Constitución y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El escrito de demanda de la Acción de Inconstitucionalidad debe contener: a) los nombres y firmas de los promoventes; b) los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; c) la norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado; d) Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados; y e) Los conceptos de invalidez. Lo anterior es con base en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria en cita.

Las sentencias dictadas en Acciones de Inconstitucionalidad deben establecer sus alcances y efectos; asimismo, se determina a los órganos obligados a cumplir las normas o actos respecto de los cuales opere, y se procuran los elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Es importante señalar que, al ser aprobada la sentencia por ocho ministros de la Corte, el fallo tiene efectos generales; esto es que se extienden a la ley y de esa forma comprenden a todos, sin excepción, y se conjuga la validez general, por lo tanto no podrá tener vigencia la ley, ni aplicarse a alguna persona.

La Acción de Inconstitucionalidad se encuentra estipulada en el artículo 105, fracciones II y III, incisos a) al i) de la Constitución que a la letra dispone lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Capítulo IV

Del Poder Judicial

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) (...)
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos

humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Casos de Acción de Inconstitucionalidad

A continuación se presentan algunos casos de Acción de Inconstitucionalidad, resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Distrito Federal y se adiciona la Ley de Salud para el Distrito Federal expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, porque en las normas citadas se despenaliza la interrupción del embarazo para las mujeres que lo hagan y las personas que las auxilien, siempre y cuando la interrupción del embarazo se realice antes de que se cumplan las doce semanas de gestación. En la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, la Corte resuelve que es constitucional la norma aprobada por el órgano representativo, en este caso es la emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que despenaliza el aborto en el Distrito Federal hasta la semana doce de gestación.
2. El Procurador General de la República impugna una norma del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, porque en esta se penaliza a cualquier persona que posea o porte en varios supuestos, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública. En la Acción de Inconstitucionalidad 95/2014 la Corte determina que la norma impugnada es inconstitucional, porque no cumple con las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, puesto que la descripción no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.
3. Diversos Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del estado de Sonora, impugnan un artículo del Código Electoral para el Estado de Sonora, porque el precepto reclamado contraviene el principio de proporcionalidad consagrado en la Carta Suprema, pues la distribución de los distritos electorales en el Estado debe establecerse en atención a la densidad poblacional en la enti-

dad y no a otros criterios como el geográfico de tal forma que cada voto emitido tenga el mismo valor, ya que no existe una proporcionalidad entre la delimitación del ámbito territorial de los distritos y el número de ciudadanos que posiblemente participen en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa en cada Distrito. La Corte determinó en la Acción de Inconstitucionalidad 18/2005, que el criterio estipulado en la norma en debate, sobre la distribución de los Distritos Electorales no atiende a un criterio poblacional, sino geográfico, lo cual contraviene a la Constitución Federal.

Conclusiones

- Los medios de control constitucional fortalecen a la Constitución Política, porque da certidumbre al adecuado funcionamiento jurídico de nuestro país.
- La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, son dos herramientas jurídicas efectivas para la solución de conflictos entre órganos del estado por excelencia.
- Con los dos medios de control constitucional en comento, los órganos del Estado construyen nuevas relaciones, y hacen que se vigile y salvaguarde las normas jurídicas, para actuar en benéfico de la sociedad.
- En el artículo 105, fracción I de la Constitución, sobre la Controversia Constitucional, establece entre que órganos puede suscitarse un conflicto; y no cuál es el objeto o materia del conflicto.
- El artículo 105, fracción II de la Constitución, estipula que la Acción de Inconstitucionalidad solamente procede por la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.
- Como se ha señalado en la Constitución Política de México, se estipula que solamente los órganos del Estado están facultados para interponer Controversias Constitucionales y Acciones Inconstitucionalidad, con el objetivo de dirimir sus conflictos de competencias o de la legalidad de una norma,

por lo tanto, los ciudadanos no pueden interponer los medios antes mencionados, pero el ciudadano tiene otros medios de control constitucional como lo son: el Juicio de Amparo o el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

- Los intereses particulares no deben trastocar la función judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dictar las resoluciones de las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

Fuentes de consulta

¿Qué es una acción de inconstitucionalidad?, Regina Larrea Maccise, 16 de julio de 2013, Revista Nexos. Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2860>

¿Qué es una controversia constitucional?, Luz Helena Orozco y Villa, 28 de mayo de 2010, Revista Nexos. Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=303>

Cossío Díaz, José Ramón, La controversia constitucional, Porrúa, México, 2014.

Jiménez Martínez, Javier, Los Medios de Control Constitucional, Editorial Flores, México, 2014.

Prada Alcoreza, Raúl, Análisis de la nueva Constitución Política del Estado. En: Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, Año 1, no. 1, junio 2008, Buenos Aires.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor, La Suprema Corte de Justicia de México como legislador positivo, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano año XVII, Montevideo, 2011, PP. 59-78, ISSN 1510-4974, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, La Suprema Corte de Justicia de México como legislador positivo. Disponible en la página de internet: <http://corteidh.or.cr/tablas/r27643.pdf>

Bobbio, Norberto. Origen y fundamentos del poder político. México: Grijalbo, 1985. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Controversias constitucionales

Controversia constitucional 57/2004

Controversia constitucional 132/2006

Controversia Constitucional 114/2013

Controversia constitucional 76/2010

Acciones de inconstitucionalidad

Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007

Acción de inconstitucionalidad 95/2014

Acción de inconstitucionalidad 18/2005



E

L PASADO 17 DE FEBRERO, EL BANCO DE MÉXICO (Banxico) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), anunciaron ajustes en materia de política monetaria y política fiscal. Banxico decidió elevar el objetivo, para la Tasa de Interés Interbancaria a un día, de 3.25% a 3.75%, por su parte, la SHCP anunció un recorte del gasto público por 132.3 mil millones de pesos (mmp) equivalentes al 0.7% del Producto Interno Bruto (PIB) para este año. Además, la Comisión de Cambios integrada por Banxico y la SHCP, suspendió los mecanismos de ventas de dólares, de manera que a partir de ahora, las intervenciones en el mercado cambiario serán de manera discrecional.

Dichos ajustes son consecuencia de la disminución del precio del petróleo y la alta volatilidad en los mercados financieros internacionales. Ambos factores perjudican las expectativas en la economía mexicana, porque los ingresos del gobierno dependen cerca de una quinta parte de la venta de petróleo crudo y la alta volatilidad en el mercado financiero incentiva a los inversionistas a cambiar el destino de sus recursos financieros, de mercados emergentes a desarrollados.

Normalización monetaria, de la **expectativa a la realidad**

Noel Pérez Benítez*

Mario Iván Domínguez Rivas**

Víctor Ortega Olvera***

Luis Eduardo Ramírez Carbajal****

Es por ello que, para evitar la salida de recursos financieros y hacer más atractivo el mercado financiero mexicano, Banxico eleva la tasa de interés.

Con respecto a la alta volatilidad de los mercados financieros internacionales, en parte es resultado de una expectativa de normalización de la política monetaria en Estados Unidos (EE.UU.), la cual se materializó el 16 de diciembre de 2015.

El Sistema de Reserva Federal (FED), Banco Central de los EE.UU., decidió elevar el rango de su tasa de interés de referencia de entre 0.00% y 0.25% a 0.25% y 0.50%. Cabe mencionar que este incremento, ocurre después de casi una década de reducciones, ante un mayor dinamismo de su economía y su mercado laboral.

Las expectativas generadas por los factores antes mencionados, han incentivado la salida de capitales del mercado financiero mexicano, y consecuentemente una depreciación del tipo de cambio. Tan sólo en la primera quincena de febrero de este año, el peso se depreció alrededor de 1.7% frente al dólar, para el 16 de febrero 2016, se ha acumulado una depreciación anual de 26.3%, al pasar de 14.9 a 18.8 pesos por dólar.

* Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Actualmente se desempeña como director general de Finanzas en el Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Funge como investigador "A" adscrito a la Dirección General de Finanzas (DGFI) del IBD.

*** Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se desempeña como analista en la DGFI del IBD.

**** Licenciado en Economía por la Universidad de Colima. Actualmente es investigador "A" adscrito a la DGFI del IBD.

Es por ello que la decisión de Banxico de aumentar la tasa de interés obedece a la intención de frenar la depreciación del peso y evitar que dicha depreciación influya en las expectativas de inflación. Este artículo presenta un panorama general del rol que juega la política monetaria en la actividad económica y el contexto bajo el cual se ha desarrollado en los últimos años. Adicionalmente, aborda los principales riesgos identificados para las economías emergentes, y en particular para México.

Interacción entre la política monetaria y la actividad económica

Los bancos centrales de cada país son las autoridades responsables de instrumentar la política monetaria, entendida como el conjunto de acciones que determinan las condiciones en las que se proporcionará el dinero y el crédito en la economía. Su implementación se desarrolla a partir del establecimiento del nivel de la tasa de interés objetivo, que indica el costo del dinero, y de la compra-venta de valores gubernamentales para proveer o reducir de liquidez al mercado financiero.

En México, Banxico goza de autonomía para cumplir con el objetivo de procurar la estabilidad de precios al contar con una meta de inflación de largo plazo de 3.0%.

Para ello, establece una tasa objetivo para las operaciones de fondeo bancario a un día, a través de instrumentos de corto y largo plazo que le permiten administrar la liquidez del sistema financiero. En el corto plazo, realiza operaciones de mercado abierto que consisten en subastar crédito o comprar valores gubernamentales para inyectar recursos al sistema financiero. En sentido contrario, subasta depósitos o vende valores gubernamentales para retirar liquidez al mercado. Entre los instrumentos de largo plazo, lleva a cabo la compra-venta de títulos de deuda y solicita que las instituciones de crédito mantengan un determinado nivel de reservas monetarias.

En EE.UU., la FED también conduce la política monetaria de manera independiente y tiene entre sus objetivos incidir en las condiciones monetarias y de crédito en búsqueda del máximo empleo, así como alcanzar un objetivo de inflación de largo plazo de 2.0% para generar estabilidad de precios y tasas de interés moderadas en dicho plazo.

Las decisiones de política monetaria inciden en la demanda agregada de una economía. Es decir, influyen en la manera en que los consumidores, empresas y gobierno realizan su gasto en consumo e inversión, principalmente. Sidaoui y Ramos-Francia (2008) señalan cinco formas, conocidas como mecanismos de transmisión monetaria, en que la política monetaria repercute en la demanda agregada y, por ende, influye en los niveles de inflación:

Tasa de interés. Los cambios en la tasa de interés repercuten de manera directa en las decisiones de gasto, tanto empresas como consumidores. Para las empresas, un incremento en la tasa de interés, aumenta el costo financiero de los recursos que planean usar para llevar a cabo su inversión. En el caso de los consumidores, un escenario de altas tasas de interés los incentiva a ahorrar en el presente, ya que la alternativa de ahorrar recursos hoy para generar intereses y poder consumir más en el futuro resulta atractiva. Para ambos agentes económicos, incrementos en la tasa de interés los incentivan a reducir su gasto, ya sea en inversión o consumo, lo que repercute en disminuciones en la demanda agregada; por el contrario, reducciones en la tasa de interés tendrían el efecto contrario.

De acuerdo con los autores, la efectividad de la tasa de interés, como mecanismo de transmisión, depende de la inflación de cada país. En países con niveles inflacionarios altos, la tasa de interés pierde efectividad para influir en las decisiones de compra de empresas y consumidores, porque los cambios en los niveles de precios son muy volátiles y no permiten hacer una planeación efectiva para el futuro.

Crédito. Los cambios en la oferta monetaria modifican la cantidad de recursos financieros disponibles para ser canalizados a la economía a través de créditos. Ante una demanda constante de recursos financieros, una reducción en la oferta monetaria, provocaría un encarecimiento del costo de los créditos. En palabras de Bernanke y Blinder (1988), una contracción monetaria ocasionaría una disminución en las reservas bancarias, lo cual incrementaría el costo marginal de otorgar préstamos, y tendría como efecto el aumento de la tasa de interés. Una expansión monetaria provocaría los efectos contrarios.

Precio de los activos. Sidaoui y Ramos-Francia (2008) mencionan que hay cuatro categorías de precios de los activos que proporcionan importantes canales a través de los cuales la política monetaria afecta a la economía: precios de los títulos y valores gubernamentales, los precios del mercado de valores, los precios de bienes raíces,

y los tipos de cambio. Los tres primeros precios funcionan principalmente como medidores de la riqueza y de la hoja balance de los agentes económicos. El tipo de cambio se trata por separado debido a su importancia en las economías emergentes.

Tipo de cambio. El tipo de cambio es el precio de una moneda en términos de otra moneda. Las variaciones en el tipo de cambio impactan a la demanda agregada a través de las exportaciones netas, definidas como exportaciones menos importaciones. Si se toma como ejemplo el tipo de cambio del peso frente al dólar, una depreciación abarataría los bienes nacionales con respecto a los bienes producidos en EE.UU. De manera que se estimula un aumento en las exportaciones netas. Por otro lado, las fluctuaciones en el tipo de cambio también afectan las hojas de balance de las empresas. Si las compañías tienen deudas importantes en moneda extranjera, una depreciación aumentaría el costo de repago de la deuda, lo que podría incidir en una reducción de la demanda agregada. En ambos casos, una apreciación generaría los efectos contrarios.

Desde 1994, México adoptó un régimen de tipo de cambio flexible, en el cual el tipo de cambio se establece por la interacción entre la oferta y la demanda de divisas. Los autores mencionan que entre los beneficios de un tipo de cambio flexible se encuentra que la economía se ajusta de manera más rápida a diferentes choques externos, los cuales son absorbidos en parte por movimientos del tipo de cambio y en menor medida por la inflación. De hecho, indican que existe evidencia de que en periodos prolongados de estabilidad de precios, disminuyen los efectos de las fluctuaciones del tipo de cambio sobre las expectativas de la inflación. Por otra parte, el régimen de tipo de cambio flexible evita que las empresas tomen riesgos excesivos en cuanto a flujos de capital especulativos. Estos beneficios se reflejan en una mejora a la estabilidad macroeconómica.

Expectativas. Las expectativas son utilizadas por las empresas y trabajadores para determinar sus precios y negociar niveles salariales, y están basadas principalmente en el comportamiento pasado de la inflación. En este sentido, Mohanty y Turner (2008) indican que cuando el objetivo de inflación por parte del Banco Central es creíble, mejora la efectividad de la política monetaria. Sidaoui y Ramos-Francia (2008) señalan que en México, la política monetaria ha ganado credibilidad en el manejo de la inflación y, gracias a ello, las expectativas inflacionarias se han mantenido estables.

Política monetaria expansiva, 2007-2015

El reciente aumento de la tasa de interés por parte de Banxico, y antes, por parte de la FED, responde a un comienzo en la normalización de la política monetaria. EE.UU. utilizó una política monetaria expansiva para estimular su economía, que se vio perjudicada por la crisis financiera y económica de 2008-2009.

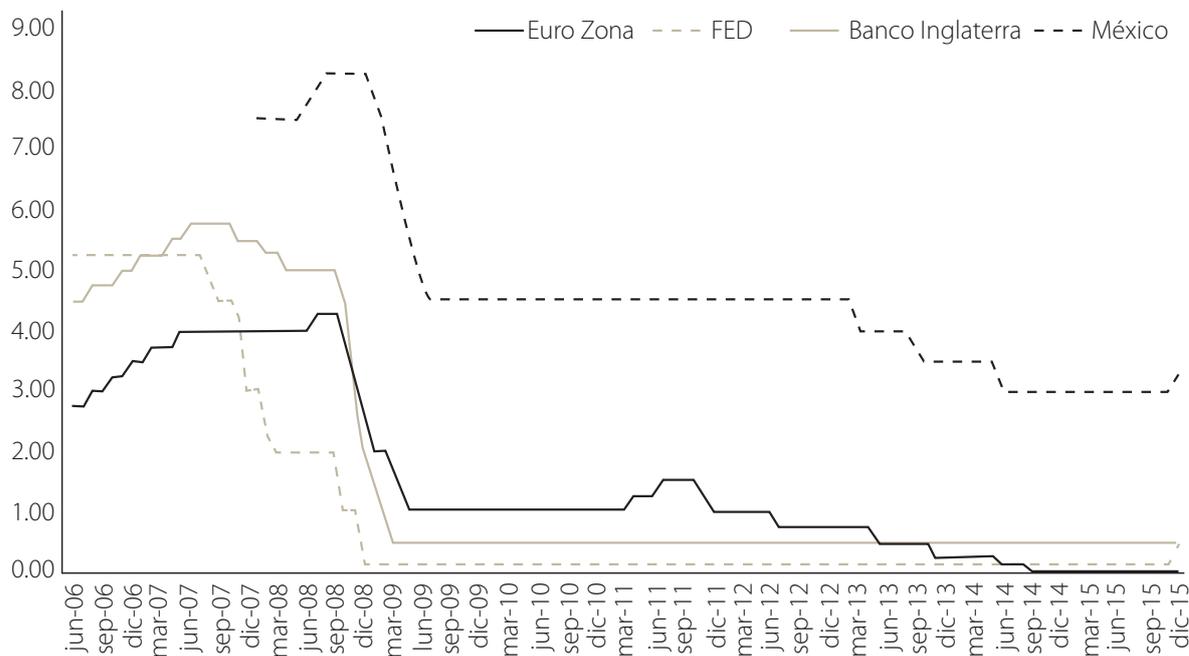
Dicha crisis tuvo como resultado una contracción de la actividad económica a nivel mundial, pasó de un crecimiento de 5.7% en 2007 a 0.0% en 2009. En particular, el PIB de EE.UU. en 2007 creció 1.8%, para 2009 se contrajo 2.8%, mientras que durante el mismo periodo, la tasa de desempleo se incrementó de 4.6% a 9.3%. En el caso de México, el crecimiento del PIB en 2007 fue de 3.1%, mientras que en 2009 se contrajo 4.7%, acompañado de un aumento de la tasa de desempleo de 3.6% a 5.3% durante el mismo periodo.

Ante los primeros indicios de desaceleración económica, la FED optó por disminuir su tasa de interés de referencia para estimular la demanda agregada. La primera reducción de la tasa de interés fue anunciada el 18 de septiembre de 2007, al pasar de 5.25% a 4.75%; el 31 de octubre de ese mismo año bajó a 4.5%. Al cerrar el año se redujo a 4.25% y para finales de enero de 2008 llegó a 3.50%.

Durante 2008, se profundizaron los efectos de la crisis y el 8 de octubre, la FED, el Banco Central Europeo (BCE), el Banco de Inglaterra, Canadá y Suiza, determinaron una disminución conjunta de sus tasas de interés. Como resultado, la tasa de referencia en EE.UU. se redujo de 2.00% a 1.50%, la de Europa de 4.25% a 3.75%, la de Inglaterra de 5.00% a 4.50%, mientras que en el caso de México se mantuvo estable en 8.25% (ver gráfica 1).

Como consecuencia de estas reducciones, las tasas de interés en términos reales comenzaron a acercarse a cero e incluso ser negativas, lo que implica que las personas que ahorraran a estos niveles de interés, no verían aumentos en su capacidad de compra en el futuro, e incluso podría verse reducida, aún con el pago de intereses; situación que redujo la eficacia de esta herramienta. En un intento por potenciar el efecto de la reducción en las tasas, los bancos centrales de varios países comenzaron a aplicar medidas de política monetaria no convencional con el objetivo de prestar apoyo a los principales mercados de crédito.

Gráfica 1. Evolución de las tasas de interés de referencia
(Tasa de interés)



Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional.

De acuerdo con Perrotini (2015), estas medidas se componen por el despliegue de estrategias de comunicación anticipada (*forward guidance*) y el uso de hojas de balance de los bancos centrales. En el primer caso, el propósito es reducir la especulación en el mercado financiero; se implementa para generar confianza con respecto a las acciones del banco central al publicar comunicados oficiales sobre las operaciones que llevará a cabo, tales como modificaciones a la tasa de interés y compra de activos. En el segundo caso, los bancos centrales expanden sus hojas de balance para comprar activos financieros o facilitar el acceso al crédito, al cual se le denominó relajación cuantitativa (*quantitative easing*). En el caso específico de la FED, entre noviembre de 2008 y octubre 2014 (fecha en que finalizó la relajación monetaria), su hoja de balance añadió más de 2.4 billones de dólares en propiedad de activos financieros, inyección de liquidez al mercado financiero cercana al doble del valor del PIB de México en 2014.

Bernanke (2013) señaló que los resultados esperados de la aplicación de la política no convencional eran alcanzar la estabilidad de

precios y la estabilidad financiera de manera integrada y simultánea; reducir las tasas de interés de largo plazo mediante el incremento de los precios de los bonos; disminuir las expectativas de inestabilidad de las tasas de interés de corto plazo futuras; reducir el riesgo de impago; aumentar la liquidez en el mercado, y estimular el empleo y crecimiento de la economía.

Como resultado del uso de estas políticas, se observó una modesta recuperación económica a nivel mundial, principalmente en EE.UU. Otro efecto fue que crearon un entorno de liquidez extraordinaria y un flujo de capitales hacia economías emergentes. Las bajas tasas de interés contribuyeron a que los inversionistas buscaran mejores rendimientos, tomando posiciones más riesgosas en estas últimas economías. Adicionalmente, repercutieron en el incremento del valor de acciones, bonos soberanos y deuda corporativa (Lagarde, 2016).

En consecuencia, los gobiernos y empresas de las economías emergentes tuvieron acceso a recursos provenientes del extranjero en condiciones y tasas de interés favorables. Situación que cambió en 2014, ante las expectativas de normalización de la política monetaria en EE.UU, cuando la FED comenzó a retirar sus estímulos a la economía.

Volatilidad en el mercado financiero internacional y el proceso de normalización monetaria

En el último año las economías emergentes, como la de México, han enfrentado un entorno internacional de volatilidad en los mercados financieros, generada principalmente por las expectativas ante el proceso de normalización de la política monetaria de los EE.UU. Este entorno de volatilidad se encuentra acompañado por una salida de capitales y depreciación de las monedas locales, que podrían elevar tanto el costo del financiamiento de gobiernos y empresas, como el precio de los insumos importados y, a su vez, impactar en el comportamiento general de los precios.

Estos riesgos, como menciona Obstfeld (2015) se presentan ante un entorno ya de por sí complicado al sumarse a factores como a caída de los precios de las materias primas y el proceso de transformación económica por el que atraviesa China para fortalecer su consumo interno. En ese sentido, la caída en los precios de las materias primas

debido a una menor demanda global, ha afectado los ingresos de los países emergentes y la inversión en estos sectores. En muchos casos, las finanzas públicas también se han visto afectadas, tal como ocurre en México, donde la caída en los precios del petróleo ha reducido los ingresos del gobierno.

Con relación a la transformación económica en China, ésta ha reducido su participación en el comercio internacional. De acuerdo con datos del Banco Mundial, las importaciones de China como proporción del PIB, pasaron de 23.3% a 18.9% de 2011 a 2014, lo mismo sucedió con sus exportaciones, pasaron de 25.5% a 22.6% en el mismo lapso. Situación que ha desacelerado el crecimiento mundial.

En este contexto, el anuncio de la FED del 16 de diciembre de 2015 marcó el cambio de postura en la política monetaria y con ello puso fin a las expectativas de normalización. La decisión, que terminó con un periodo de 8 años de reducciones constantes a la tasa de interés, estuvo motivada por la recuperación de la actividad económica y la disminución en la tasa de desempleo. Al momento de la decisión de la FED, el PIB estadounidense había crecido, al tercer trimestre de 2015, a una tasa anualizada de 2.25% y la tasa de desempleo en noviembre se situó en 5.0%, 0.6 puntos porcentuales por debajo de la tasa al cierre del año previo. En lo que respecta al comportamiento de los precios, en octubre la tasa anual de inflación de EE.UU. fue de 0.25%, cifra menor al objetivo de 2.0%.

La motivación de la FED para elevar la tasa de interés, aún con una baja inflación, es evitar generar condiciones que lleven a la economía a un sobrecalentamiento. La FED mencionó que continuará monitoreando la evolución de la economía, en particular, el empleo y la inflación, y prevé incrementos graduales a la tasa de interés, aunque su nivel se mantendrá bajo durante algún tiempo. A pesar de lo anterior, el 23 de febrero el presidente de la FED de Dallas, Robert Kaplan, declaró que los aumentos en la tasa de interés tendrán que esperar ante los altos niveles de deuda con respecto al producto y las estimaciones de lento crecimiento para la economía mundial.

Repercusiones para México y otros países emergentes

El anuncio del incremento a la tasa de interés de referencia de la FED se dio en un entorno económico global de incertidumbre. Autores

como Obstfeld (2016) y Michael Spence (2016), prevén un periodo de divergencia en las políticas monetarias de diversos países con consecuencias inciertas para la economía global. Dos casos específicos son el Banco Central de Japón que anunció que llevará a cabo medidas adicionales de estímulo monetario, y la posibilidad de que el BCE lleve a cabo un mayor relajamiento de su postura monetaria en marzo de 2016.

En este contexto, de manera general Roubini (2016) menciona que algunas posibles consecuencias derivadas del alza en la tasa de interés de referencia de los EE.UU. son la caída en el crecimiento potencial de las economías desarrolladas y emergentes, y una inflación baja en economías avanzadas que se acerca a un escenario de deflación con bajas tasas de interés. Coincide también en señalar que la apreciación del dólar y la caída en el precio de las materias primas representan riesgos para la economía mundial.

Ante el aumento de la tasa de interés de la FED, las economías emergentes se podrán ver obligadas a incrementar sus tasas de interés de referencia con el objetivo de evitar la salida de capitales hacia otros mercados que representen menor riesgo. En México, Banxico elevó ya en dos ocasiones su tasa de referencia, pasó de 3.0% a inicios de diciembre de 2015 a 3.75% el 17 de febrero de 2016, con el objetivo de evitar la salida de capitales a EE.UU. En ese sentido, Banxico señala que de no haber actuado de tal manera, la divergencia de tasas de interés pudiese haber generado una depreciación adicional del tipo de cambio, situación que afectaría a las expectativas de inflación y a la inflación misma.

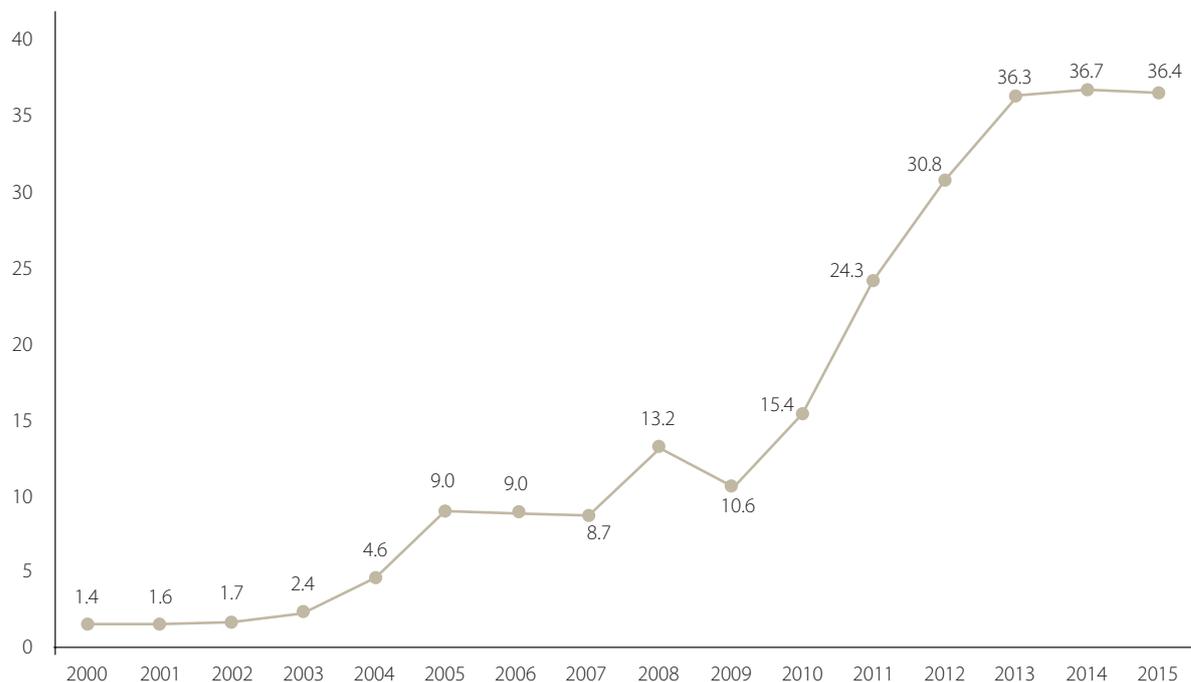
En el caso de la apreciación del dólar frente a la moneda de países emergentes, el Reporte sobre el Sistema Financiero del Banco de México (Reporte) de noviembre de 2015, destaca que dicha apreciación puede dificultar la refinanciación de los gobiernos de los países en donde la participación de los inversionistas extranjeros no pueda ser suplida con recursos privados locales. Por lo cual, economías que tengan una participación considerable de inversionistas extranjeros, podrían ser más vulnerables a una salida de capitales por un aumento en la tasa de interés en EE.UU.

Para el caso de México, se señaló que en los últimos años la participación de extranjeros en la deuda denominada en moneda nacional se ha mantenido relativamente estable, a pesar de la volatilidad en los

mercados financieros. Entre 2012 y 2015, el porcentaje de la deuda en poder de no residentes en moneda nacional ha pasado de 30% a 36% del total en circulación (ver gráfica 2). Sin embargo, factores como la tasa de interés a 10 años en EE.UU., la volatilidad implícita del tipo de cambio, las expectativas de volatilidad en el mercado financiero y el precio de la mezcla mexicana de petróleo pueden influir en la salida de capitales externos.

Adicionalmente, las compañías cuya deuda ha sido emitida en dólares pueden enfrentar problemas para cubrirla o refinanciarla. Lo anterior resulta especialmente relevante, porque el saldo promedio de la deuda como porcentaje del PIB en economías emergentes aumentó en promedio 26 puntos porcentuales entre 2004 y 2014, para llegar a representar cerca del 75% del PIB de estos países, conforme a datos del Reporte de Estabilidad Financiera Global de octubre 2015, elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Grafica 2. Deuda en moneda nacional en poder de no residentes
(Porcentaje del total en circulación)



Fuente: elaboración propia con datos de Banco de México.

Para México, el Reporte de Banxico menciona que las empresas privadas emisoras de deuda en moneda extranjera enfrentan un riesgo moderado y se concentra en aquellas que invirtieron en proyectos que no han resultado en los flujos de ingresos esperados, principalmente como consecuencia del entorno económico. En junio de 2015, la deuda de empresas privadas en moneda extranjera representó 52.5% del endeudamiento total, sin embargo, el ritmo de contratación de deuda se redujo en 2014 y 2015. El aumento del endeudamiento es consecuencia de la liquidez existente que permitió contratar montos mayores y a plazos más largos que lo ofrecido por el mercado nacional.

Se debe hacer énfasis en que las empresas con mayor riesgo son las que tienen un vencimiento de menor plazo y su deuda es mayor respecto a sus ingresos. Sin embargo, un punto clave que ha reducido el riesgo o la exposición de la mayoría de las compañías ante depreciaciones adicionales, es que cuentan con coberturas de deuda o bien sus ingresos son en dólares. Banxico señala que, en términos generales, el riesgo es menor porque las colocaciones de deuda se han realizado a tasa fija y los vencimientos no se concentran en el corto plazo.

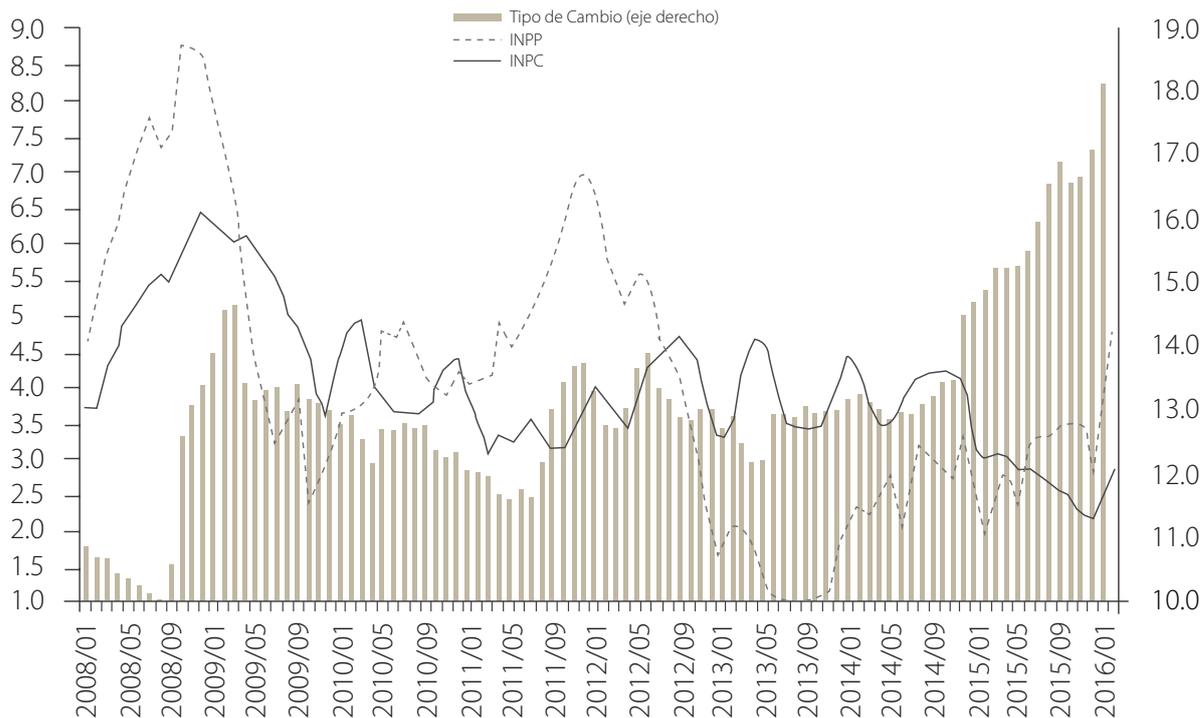
Un riesgo adicional mencionado en el Reporte es la disipación de las condiciones favorables en el acceso al financiamiento exterior con el que contaron las empresas grandes. Dichas condiciones permitieron liberar recursos en el país para el otorgamiento de créditos bancarios a empresas de menor tamaño en mejores condiciones y tasas. Sin embargo, ante el cambio en los mercados financieros internacionales es posible que esa situación se revierta y el acceso a crédito de dichas empresas se reduzca, lo que podría tener un impacto sobre su actividad.

Otro impacto potencial de un aumento de las tasas de interés de la FED sobre el resto de las economías, proviene de una reducción en el ritmo de crecimiento de EE.UU.; mayores tasas de interés fortalecerían aún más al dólar, lo que podría debilitar su sector industrial al encarecer sus exportaciones y con ello reducir el crecimiento y la generación de empleos. En este caso, el efecto de la depreciación de las monedas locales frente al dólar puede ser insuficiente para estimular las exportaciones dirigidas a la economía estadounidense. En este sentido, existe una fuerte relación entre las exportaciones manufactureras mexicanas y la actividad industrial de EE.UU.; lo cual indica que, pese a la depreciación del peso frente al dólar, si la actividad in-

dustrial en EE.UU. se ve afectada, podrían observarse consecuencias negativas para el sector exportador mexicano.

Con respecto a los efectos de la depreciación del peso frente al dólar en el nivel de precios, hasta enero de 2016 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) comenzó a subir después de una tendencia a disminuir desde finales de 2014; pasó de 2.1 en diciembre de 2015 a 2.6 y 2.9 en enero y febrero de 2016 respectivamente. Sin embargo, el Índice Nacional de Precios al Productor registró un aumento mayor para estos dos últimos meses, pasó de 2.8 en diciembre de 2015 a 3.9 y 4.8 en enero y febrero de 2016 respectivamente. Por ello, es probable que exista un impacto en los precios, en la medida en la que los productores resientan el efecto de la depreciación del peso y lo transmitan a los consumidores.

Gráfica 3. Tipo de cambio, INPC e INPP



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico e Inegi.

Conclusiones

Después de la elevación de la tasa de interés por parte de la FED, las condiciones económicas a nivel mundial han empeorado. El 17 de febrero pasado, Banxico explicó que la volatilidad ha aumentado en los mercados financieros internacionales y que el entorno externo por el que transita la economía mexicana se ha deteriorado. Lo anterior ha influido en el comportamiento negativo de la cotización del peso frente al dólar y puede influir en las expectativas de inflación. Como se mencionó, ante esta situación y en conjunto con los ajustes fiscales adoptados por el Gobierno Federal, Banxico decidió elevar la tasa de interés de referencia de 3.25% a 3.75%. Esta medida obedece también a una estrategia para evitar la especulación en los mercados contra el peso.

Si bien, Banxico señaló que la decisión no marca el inicio de un ciclo de contracción monetaria, enfatizó que se mantendrá vigilante de la posición monetaria relativa entre México y Estados Unidos. Lo anterior puede significar que ante futuros movimientos en la tasa de referencia de la FED, Banxico actúe en consecuencia. Sin embargo, ante el menor crecimiento del PIB de EE.UU. al cuarto trimestre, debido al debilitamiento de su sector industrial por la apreciación del dólar, y la incertidumbre financiera y económica en China, es posible que la FED no lleve a cabo un aumento sistemático de tasas de interés hasta que existan señales más claras y sólidas de recuperación económica.

En consecuencia, la depreciación del peso y el menor crecimiento global seguirán siendo factores de riesgo. Respecto a la depreciación del peso, el Informe Trimestral de Banxico a noviembre de 2015, señala que la caída del precio del petróleo y el entorno de volatilidad financiera, son los factores que debilitan la moneda nacional frente al dólar. Además del uso de operadores electrónicos y ejecuciones automatizadas que reorientan los recursos financieros a mercados con mejores rendimientos, contando con el uso de información sobre posibles escenarios futuros, estas herramientas especulan sobre el comportamiento del tipo de cambio e inciden en su determinación a través de las expectativas que generan.

Por otro lado, el menor crecimiento de la economía estadounidense, particularmente en su sector industrial, se puede traducir en un menor dinamismo de las exportaciones mexicanas a pesar del abaratamiento que genera la depreciación del peso.

En lo que respecta a la inflación, si bien el escenario de mediano plazo se ha mantenido sin cambios al prevalecer las expectativas de 3.0%, en el corto plazo este balance se ha deteriorado. El principal factor de riesgo en el comportamiento inflacionario que identifica Banxico es la persistencia de la depreciación del tipo de cambio, que puede contaminar las expectativas de inflación y conducir a aumentos de precios. Aunque señala que al momento la depreciación solo ha impactado en algunos bienes durables.

En consecuencia, el entorno económico para México en 2016 será complicado. De darse un incremento en las tasas de interés de referencia de EE. UU. y México podrían presentarse efectos negativos en los costos de financiamiento y disminuir la inversión. Además de que el menor dinamismo de la economía mundial y el escenario de volatilidad financiera pueden repercutir sobre el comportamiento del peso frente al dólar y alterar las expectativas de inflación.

Fuentes de consulta

Bernanke, B. S. *The Federal Reserve and the Financial Crisis*. Princeton, Princeton University Press, 2013.

Bernanke, B. y Blinder, A. *Credit, Money, and Aggregate Demand*. NBER Working Paper Series N° 2534, 1988.

Mohanty M., y Turner P. *Monetary policy transmission in emerging market economies: what is new?*. BIS papers no. 35, January 2008.

Perrotini, I. *La reserva federal, la crisis y la política monetaria no convencional*. Contaduría y Administración, 60, 250-271, 2015.

Ramos-Francia, M., y Torres. *Reducing inflation through inflation targeting: the Mexican experience*. Documento de Investigación 2005-01, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, 2005.

Sidaoui J., y Ramos-Francia, M., *The monetary transmission mechanism in Mexico: recent developments*. BIS papers No. 35, 2008.

Consultas en línea

Banco de México. *Anuncio de Política Monetaria del 17 de diciembre de 2015 y 4 de febrero de 2016*. Disponible en: http://www.banxico.org.mx/viewers/JSP/calendarioDifusion_es.jsp?static=y

Banco de México. Sistema de Consulta de Información Estadística por País. Febrero 2016. Disponible en: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

Banco de México. *Reporte sobre el Sistema Financiero*, noviembre 2015. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportes-sf/indexpage.html>

Banco Mundial. Estadísticas Internacionales. Disponible en: <http://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>

Financial Times. *Dallas Fed chief Robert Kaplan urges caution on rate rises*. Febrero 2016. Disponible en: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/bdb57390-d9ef-11e5-98fd-06d75973fe09.html#axzz4179CdfEI>

Fondo Monetario Internacional. Obstfeld, M. *The Quest for Robust and Synchronized Growth*. FMI, 2015. Disponible en: <https://blog-imfdirect.imf.org/2015/10/06/the-quest-for-robust-and-synchronized-growth/>

Fondo Monetario Internacional. Obstfeld, M. *Subdued growth, diminished prospects, action needed*. FMI, 2016. Disponible en: <https://blog-imfdirect.imf.org/2016/01/19/subdued-growth-diminished-prospects-action-needed/>

Fondo Monetario Internacional. Reporte de estabilidad financiera global, octubre 2015, pp. 98-100. Disponible en: <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2015/02/pdf/text.pdf>

Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial, octubre 2015. Datos de crecimiento. Disponible en: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weo rept.aspx?pr.x=52&pr.y=12&sy=2006&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=-country&ds=&br=1&c=273%2C111&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=

Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la economía mundial, actualización de las proyecciones centrales, enero 2016. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2016/update/01/pdf/0116s.pdf>

Fondo Monetario Internacional. Werner, A. *Latin America and the Caribbean in 2016: Adjusting to a Harsher Reality*. Enero 22, 2016. Disponible en: <https://blog-imfdirect.imf.org/2016/01/22/latin-america-and-the-caribbean-in-2016-adjusting-to-a-harsher-reality/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Índice Nacional de Precios al Consumidor e Índice Nacional de Precios al Productor, enero 2016. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>
Pérez Benítez, Noel. Et al. "La transformación del sector exportador: mejores productos, mismo cliente". *Pluralidad y Consenso* del Instituto Belisario Domínguez. No. 25, Febrero 2016. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista25/e.pdf>

Project Syndicate. Lagarde, C. *The Transitions of 2016*. Enero 2016. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-and-fed-2016-growth-outlook-by-christine-lagarde-2016-01>

Project Syndicate. Roubini, N. *The global economy's new abnormal*. Febrero 4, 2016. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/market-volatility-in-global-economy-by-nouriel-roubini-2016-02>

Project Syndicate. Spence, M. *In search of growth strategies*. Enero 2016. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/global-economy-growth-strategies-by-michael-spence-2016-01>

Reserva Federal de los Estados Unidos. Anuncio de política monetaria del 16 de diciembre de 2015 y del 27 de enero de 2016. Disponibles en: <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomccalendars.htm>

Reserva Federal de los Estados Unidos. Reporte de Política Monetaria, 10 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/20160210_mprfullreport.pdf



De las prohibiciones y sus evidencias

EN 1922, ESTADOS UNIDOS REFORMÓ SU CONSTITUCIÓN PARA prohibir la venta, producción, importación y transporte de alcohol. Era una medida que buscaba reducir su consumo y los efectos derivados de éste. Los estudios no son concluyentes para evaluar el éxito de la política en este sentido. Los hay indicando una reducción inicial de 70% respecto a los niveles de consumo previos a la prohibición. Otros estudios y testimonios parecen desmentir estos cálculos.¹ Independientemente de ello, la prohibición fue levantada sólo 13 años después. Bajo cualquier parámetro, los costos de la medida resultaban excesivos.

Como sucede siempre que se detona un mercado negro, el precio se elevó para los consumidores que entonces adquirirían alcohol —pagaban el doble en 1930 de lo que pagaban en 1919²— y, previsiblemente, ante el incremento en el precio de cualquier bien, el consumo de bienes sustitutos se incrementó dramáticamente, evidenciado, por ejemplo, en el aumento de 45% en los índices de drogadicción.³ El elevado margen de ganancia del mercado negro fortaleció a las organizaciones criminales de manera que, a pesar de un incremento del pre-

Corte de caja: la política prohibicionista de la marihuana y las alternativas a nuestra regulación

Roberto Gil Zuarth*

supuesto de las policías del 10%, el número de delitos aumentó en 25% en las principales ciudades de Estados Unidos y los homicidios en 13%.⁴

Se considera que, además de las 1,000 personas fallecidas cada año de la prohibición por el consumo de alcohol envenenado, la Masacre de San Valentín en Chicago fue un incidente determinante al momento de analizar la escalada de violencia derivada de la prohibición. En esa masacre murieron 7 personas.

Finalmente, en diciembre de 1933, el presidente Franklin D. Roosevelt proclamó el fin de la prohibición. Su plataforma presidencial había sido explícita en esta intención. Un año antes, en su campaña afirmaba que:

(...) los métodos adoptados desde la Guerra Mundial con el propósito de lograr mayor templanza mediante la imposición de la prohibición han venido acompañados, en la mayor parte del país, de un trágico y rotundo fracaso. (...) Este fracaso proviene de una muy buena razón: hemos dependido demasiado del poder de la acción gubernamental en vez de reconocer que la autoridad de los hogares y las iglesias en esta materia es la fuerza principal sobre la cual debemos construir.

A más de 80 años, la prohibición de la marihuana se sigue discutiendo en los mismos términos. Ante un fracaso equiparable, ante evidencia parecida, insistimos en la misma política pública que sólo le tomó 13 años al alcohol evidenciar como fallida.

* Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

¹ Daniel Okrent (2003). *Great Fortune: The Epic of Rockefeller Center*. New York: Viking Press. pp. 246–7.

² E. E. Free (May 1930). "Where America Gets Its Booze: An Interview With Dr. James M. Doran". *Popular Science Monthly* 116 (5): 147. Retrieved 2013-11-07.

³ Charles Hanson Towne (1923). *The Rise and Fall of Prohibition: The Human Side of What the Eighteenth Amendment Has Done to the United States*. New York: Macmillan. pp. 159–62.

⁴ *Op. Cit.*

La evaluación

A lo largo de este último siglo, la legislación mexicana en materia de marihuana fue reflejo, en términos generales, de lo que pasaba a nivel internacional, particularmente en Estados Unidos. Comenzó hace un siglo y fue gravitando hacia un enfoque prohibitivo y penal. Y, si bien hoy en día el consumo ha sido efectivamente despenalizado, los límites a la posesión son tan ajenos a las dinámicas de consumo y comercio que un consumidor habitual de marihuana, podría caer fácilmente en el supuesto de posesión —y enfrentar una acusación penal— simplemente por el gramaje que tiene autorizado portar.

La reciente sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que avala el consumo lúdico de la marihuana con fundamento en el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica una posible legalización *de facto* a partir de una cadena de amparos similares. Esta situación ha imprimido de una urgencia adicional al debate legislativo en la materia. Probablemente el peor escenario sería que la legalización se diera *por la puerta de atrás*, dejando a la interpretación qué hacer con sus consecuencias y derivaciones.

Hoy podemos afirmar que la política prohibicionista ha fracasado. No ha sido capaz de lograr su principal objetivo: disminuir el consumo. Esto encuentra su razón principal en que la demanda de la marihuana es fundamentalmente inelástica, es decir, la cantidad demandada es muy poco sensible a variaciones drásticas en el precio. Así, aunque el consumo de marihuana tiene un costo muy elevado y la prohibición trate de seguirlo elevando —especialmente en términos del riesgo que los consumidores enfrentan al consumirla— la demanda sigue ubicada en más o menos la misma cantidad.

Si analizamos esta característica, llegaremos a la conclusión de que ésta es una buena noticia. Si la demanda es inelástica, podemos esperar que la legalización no incida en un aumento drástico en el consumo, como han advertido muchos opositores a la legalización. De hecho, una encuesta de Parametría en 2012 confirmaba este resultado: 9 de cada 10 encuestados afirmó que no consumiría la droga, “aunque estuviera permitido por la ley”.

Se ha debatido también mucho la idea de que la marihuana es una *puerta de entrada* a otras drogas. Nuevamente los estudios no son concluyentes, pero la conclusión general es que, aunque existe correlación, no puede establecerse una relación causal. Es decir, el consumo de marihuana y el consumo de otras drogas, más que estar relacionados secuencialmente, tendrían una explicación compartida en otros factores.⁵

En este sentido, parece relevante considerar que, al limitar la marihuana a un mercado ilegal, los mismos proveedores ofrecen drogas duras a los consumidores de marihuana, quienes naturalmente terminan estando más expuestos a ellas.

No tenemos, pues, evidencia concluyente ni de que la legalización pudiera aumentar dramáticamente el consumo, ni de que pudiera resultar en el consumo de drogas duras de manera generalizada. Parecido a lo que pasó con la prohibición del alcohol en Estados Unidos; de lo que sí tenemos evidencia es de que los costos sociales son muy elevados, de que se están desviando recursos de implementación legal que deberían estar ocupados en perseguir delitos de alto impacto y de que la intervención estatal en este mercado conlleva riesgos de corrupción institucional.

Hoy en México tenemos una sobrepoblación penitenciaria de cerca del 50%. Es decir, en todos lados, en donde deberían vivir dos, viven tres. 60% de la población carcelaria a nivel federal está detenida por delitos contra la salud. La mitad de ellos por posesión; dos de esos seis por delitos relacionados a la marihuana. 40% de los detenidos cometieron delitos por montos inferiores a los 500 pesos. Por cada seis detenidos por estos delitos, sólo hay un detenido por homicidio.

Si estas cifras no revelaran un desequilibrio en la aplicación de la justicia, pudiéramos también hablar de la ineficiencia en el gasto público. Un preso que cometió un delito de menos de 500 pesos le cuesta al Estado mexicano 6500 pesos al mes. Gastamos 2 millones de pesos diarios manteniendo en la cárcel a delincuentes de bajo impacto.

Las dinámicas punitivas, además, tienen un sesgo de género que vale la pena atender. Los delitos contra la salud son la primera causa de encarcelamiento de las mujeres (80%). 48% de ellas por transporte. 98% no tienen antecedentes penales, no llevaban armas al momento de cometer el delito, son madres y son las principales cuidadoras de sus hijos. Hay evidencia también de que la mayor parte de las mujeres en prisión no reciben visita, ni ven a sus hijos durante su reclusión. Las consecuencias sociales de esto en la generación de sus hijos se anticipa preocupante.

Si a esto añadimos el evidente fortalecimiento de las organizaciones criminales, visible en la última década en nuestro país, resulta claro que la acción del Estado no está siendo efectiva para minimizar ni el consumo de la marihuana ni los costos asociados a él. Muy por el contrario, la prohibición está mostrando externalidades negativas derivadas de la acción del Estado que tenemos la obligación de solucionar.

⁵ <http://www.senda.gob.cl/media/boletines/Boletin%2011%20Es%20la%20marihuana%20una%20puerta%20de%20entrada%20a%20otras%20drogas.pdf>
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2835832/>

Los consensos

Excepto voces muy radicales y muy escasas, nadie aboga porque la marihuana sea inocua. Nadie quisiera que hubiera mayor consumo, ni siquiera quisiéramos que prevaleciera en sus niveles actuales. Sabemos que puede causar deficiencias cognitivas y motrices, depresión, etcétera. La marihuana hace daño. Pero también hacen daño el cigarro y el azúcar, y el alcohol. Y para todos esos bienes hemos encontrado regulaciones limitantes que no pasan por la prohibición.

En el Senado de la República la discusión legislativa se había dividido en tres dimensiones. Por un lado, se habían presentado iniciativas analizando el impacto de la política punitiva en el sistema de impartición de justicia de nuestro país y los costos sociales derivados de esto. Este grupo de iniciativas combate la idea de que los recursos del Estado estén mejor empleados en la persecución de consumidores o en delitos contra la salud de tan baja cuantía. El gasto asociado, el costo de oportunidad y el impacto social no parecen justificar el enfoque que se ha sostenido en los últimos años.

El segundo grupo de iniciativas ha explorado innovar en el ámbito medicinal de la marihuana. Hay enfermedades cuyo tratamiento ha tenido un impacto muy benéfico derivado del uso de marihuana. Epilepsia, artritis, cáncer, por ejemplo. Enfermedades dolorosas que encuentran alivio en el uso de componentes de la marihuana y que cuestionan los parámetros éticos de la prohibición en estos casos específicos.

Finalmente, las iniciativas que se han acercado a los elementos que normaron el criterio de la Corte al momento de dar su sentencia; iniciativas que plantean el consumo de marihuana como un tema de libertad personal, cuestionando si la gravedad del daño que se le ha atribuido es suficiente para justificar la intervención del Estado. Sobra decir que esta dimensión es tal vez la más difícil de transitar, en tanto responde a convicciones sobre la función de la política pública y el papel del Estado en las decisiones individuales que no son privativas a este debate.

Las alternativas de legalización son variadas en todos los sentidos. Los argumentos que hemos escuchado en los debates recientes nos obligan a considerar los efectos en todos los ámbitos posibles. Gran parte del debate sigue dándose desde posiciones ideológicas y normativas que se han demostrado ineficaces como insumos de política pública y regulación. A ello, la respuesta en el Poder Legislativo ha sido la creación de un Consejo Técnico que nos acompañará en la deliberación en esta materia, convocando a las voces expertas y detonando las preguntas pertinentes, y las respuestas apropiadas.

Este debate también fue útil para ubicar los posicionamientos y las preocupaciones particulares, pero, sobre todo, parece haber sido el terreno en donde fue posible identificar los acuerdos que ya existen y sobre los que debemos trabajar.

Por un lado, resolver el desastre que ha implicado para el sistema de justicia penal. En ese sentido, las acciones indispensables implicarían aumentar el gramaje permitido por la Ley General de Salud para la portación y generar alternativas de preliberación para los reclusos que no impliquen un riesgo social. Por otro lado, el segundo consenso implicaría permitir el uso medicinal de la marihuana.

Si bien estos acuerdos no satisfacen la exigencia que se deriva de la sentencia de la Corte, ni ofrecen un posicionamiento claro para México en un entorno internacional que está avanzando hacia la legalización, es el primer paso hacia una modificación real de la política de drogas que hemos sostenido.

Una legislación ideal pasaría por limitar la oferta y disuadir la demanda. Los instrumentos que el Estado tiene para incidir en el mercado en ambas direcciones son variados: limitar la oferta inaugurando una alternativa legal para cuantificarla, para venderla en un entorno libre de violencia y para suministrarla con parámetros estrictos de salubridad, tal vez pensando en un único proveedor estatal; elevar el precio de mercado a través de una política fiscal agresiva en vez de que sea artificialmente alto por los costos que el mercado engendra; otorgar permisos de consumo; ofrecer anonimidad al consumidor para evitar la estigmatización; permitir que el gramaje autorizado para la portación sea realista en términos de las dinámicas de comercio y consumo, elevarlo al consenso internacional actual; abrir el espacio para la autoproducción; ampliar gradualmente, comenzando por los usos terapéuticos de la marihuana; revertir los objetivos de la política punitiva; ofrecer alternativas de preliberación; concentrar el comercio en manos del Estado.

Esas son las definiciones que habrán de ocuparnos en el futuro próximo. Sin embargo, no debiéramos esperar para resolverlas todas para comenzar a caminar en la dirección correcta.

Estoy convencido de que si el enfoque punitivo tuviera algún éxito que reportar, este debate sería aún más difícil. Por tanto, a estas alturas de la discusión parece una necesidad abogar por el *statu quo*. Nuestro deber es atacar el problema de frente, ser creativos en sus soluciones, estar dispuestos al acuerdo. No es un llamado a abandonar las convicciones ideológicas, sino a abrazarlas en un sentido más trascendental. Ése es el reto al que hemos sido llamados y el que tenemos la obligación de sortear.



EDUCACIÓN ES UN TEMA FUNDAMENTAL EN LA agenda nacional, es uno de los caminos para lograr el progreso de la sociedad, es la fuente de conocimientos técnicos, científicos y sociales que dan rumbo y certeza al desarrollo humano.

En esta legislatura hemos dado importantes pasos para construir un mejor porvenir para nuestro México, las Reformas Estructurales que concretó la LXII Legislatura, son la plataforma sólida y visionaria que logrará la edificación de un país que supere los problemas sociales, económicos y políticos que actualmente se nos presentan. En este marco la educación es un eje fundamental, ahora se cuentan con las herramientas para lograr una educación de calidad y con ello lograr superar los rezagos educativos, mejorar las condiciones de aprendizaje, evitar la deserción escolar, poder incorporar a los estudiantes en modelos educativos que impulsen el desarrollo, que aporten mejores condiciones para la incorporación de egresados en la actividad productiva, científica, tecnológica y social.

Educación Dual; transformar la educación media y superior

Mely Romero Celis*

En este contexto, el Senado de la República, a través de la Comisión de Educación, realizamos en octubre del 2014, en la ciudad de Colima el diálogo nacional Transformando la Vinculación de la Educación Media Superior y Superior con la Empresa, en torno a las Grandes Reformas de México. Para llevar a cabo este diálogo, se integró un equipo de trabajo institucional y profesional en donde la participación de la Universidad de Colima, el Tecnológico de Colima, el Gobierno del estado de Colima, las cámaras empresariales como la Coparmex, Canacintra, Canaco, CMIC, COMCE, AMMEC, OCEGAS y AITIC, entre otras, y el Senado de la República, nos sumamos para generar exploraciones que fortalezcan la educación en México.

En este evento buscamos, con la participación de expertos en educación media superior y superior, empresarios y funcionarios gubernamentales, definir lineamientos para reestructurar la vinculación de la escuela y la empresa, mediante el diálogo entre las instituciones educativas del nivel medio y superior de la región, las organizaciones empresariales, los poderes ejecutivo y legislativo a fin de contribuir en la creación de nuevos esquemas de oferta educativa que impulsen el desarrollo nacional y coadyuvar en la consolidación de un Estado competitivo, incluyente y democrático.

* El presente artículo fue realizado como Senadora de la República. Actualmente ocupa el cargo de subsecretaria de Desarrollo Rural de Sagarpa.

En el Diálogo Nacional “Transformando la Vinculación de la Educación Media Superior y Superior con la Empresa, en torno a las Grandes Reformas de México”, uno de los temas fundamentales que se analizaron fue el de Educación Dual, un modelo que ha sido un motor en la educación alemana que ha logrado destacar en la inclusión productiva de las empresas de esa nación, actualmente, nos dice la ministra de Educación e Investigación de Alemania Johanna Wanka, en su reciente visita a México, que el 60% de los jóvenes alemanes reciben formación bajo este modelo de educación, y que la formación dual es un seguro contra el desempleo ya que la vinculación que se logra con las empresas da certeza de empleo a los egresados.

Con lo anteriormente señalado nos podemos preguntar ¿en qué consiste el modelo de educación dual? ¿Por qué es ahora cuando México decide incluirlo en su sistema educativo?

En relación al primer cuestionamiento, la Educación Dual nace en Alemania retomando la inserción de jóvenes en los talleres artesanales, que promueven una integración e identidad con las labores propias del joven aprendiz con el taller artesanal formando así un proceso de aprendizaje, con la revolución industrial este modelo se fue adaptando a la necesidad de las nuevas industrias. Desde entonces, el sistema ha evolucionado continuamente a través de la estrecha cooperación entre las empresas, las cámaras de comercio y el Estado. Actualmente en Alemania este modelo dual no sólo es un garante para lograr un nivel mínimo de desempleo juvenil, sino también es una piedra angular del éxito del modelo económico alemán.¹ El modelo de educación, creado en Alemania, permite combinar la teoría y la práctica, los conocimientos teóricos se reciben en centros de educación pública.

Con este modelo el estudiante adquiere las destrezas y capacidades que requiere la empresa, de tal manera que “el proceso de aprendizaje en la empresa se alterna y complementa con la formación teórica en el plantel educativo. La formación funciona en fases teóricas y prácticas interrelacionadas. Esta opción educativa se ejecuta a partir de un equipo técnico-pedagógico en los planteles educativos, en el que destaca el gestor de vinculación, así como el tutor (docente) que da seguimiento del aprendizaje de manera permanente; y por parte de la empresa, mediante formadores e instructores capacitados para el proceso de enseñanza”. Un elemento esencial del Modelo Mexicano de Formación Dual es que opera a través de organismos empresariales y del operador empresarial, quien se dedica de tiempo

¹ Embajada alemana en México “ Modelo de Formación Dual en Alemania”.

completo a dar seguimiento de la formación en la empresa, así como de la intervención del coordinador educativo, quien es designado por la autoridad educativa en cada entidad.²

En referencia al segundo interrogante, el impacto del desempleo entre egresados técnicos y profesionistas en México ha sido y es de alto impacto; por otra parte las necesidades de las empresas para contar con profesionistas y técnicos idóneos para sus actividades productivas, en muchas ocasiones no son debidamente cubiertas por los sistemas formativos y en particular, la educación pública no alcanza a cubrir las perspectivas que se requieren para una eficaz inserción laboral de sus egresados.

Este panorama lo refleja el Inegi en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo con datos del 2º trimestre del año 2014 y del 1º trimestre de 2015, en donde señala que el número de personas desocupadas que tienen nivel de estudios medio superior y superior llegó a un millón 26 mil en el segundo trimestre de este año, es decir 40.4% de los desempleados. Sumado a esta situación en ese mismo periodo el Inegi nos informa que personas con mayor capacitación educativa se suman a la informalidad ya que cinco millones 547 mil personas con educación media superior y superior estuvieron empleados en la informalidad, cifra que representó 19.4% del total de los informales.³ Para el primer trimestre del 2015 la tasa de desocupación (TD) fue de 3.9% de la PEA, proporción menor a la observada en el mismo mes de 2014 que fue de 4.8%. De esta TD de 2015, un 20.9% de los desocupados no contaba con estudios completos de secundaria, en tanto que los de mayor nivel de instrucción representaron al 79.1 %.⁴

Este contexto inhibe el crecimiento económico de nuestro país, donde los egresados de los niveles medio y superior no tienen espacios laborales donde puedan incorporarse y, por su parte, las empresas no perciben la preparación e idoneidad de los egresados, generándose una situación crítica económica y social.

En este marco de empleo donde la educación media superior y superior, la empresa, y el gobierno como promotor de políticas públicas, desarrollaron en 2013 el Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD) en donde la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior y el Conalep), en coordinación con Coparmex, y con la asesoría de la Cámara México - Alemana de Comercio e Industria (Camexa) instrumentan este MMFD, el cual retoma los elementos

² SEP Subsecretaría de Educación Media Superior Modelo de Educación.

³ Inegi – Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2014.

⁴ Inegi – Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015.

esenciales del modelo dual alemán y los adapta a la realidad nacional. Con el objetivo de que los jóvenes tengan las competencias necesarias para que logren un buen desempeño laboral al egresar, sin que se requiera un entrenamiento adicional para iniciar su etapa productiva, y diversificar la oferta educativa. Con esta propuesta educativa se procura que los jóvenes egresados de la educación media superior tecnológica adquieran experiencia laboral, cuenten capital social y estar formados en un número reducido de carreras, muchas de ellas saturadas en el mercado laboral, lo que se traduce a menudo en altas tasas de desempleo y subempleo, una baja productividad e ingresos precarios en el primer empleo o actividad económica que realizan.⁵

El Modelo Mexicano de Formación Dúal exige un esquema de trabajo muy integrado y de amplia coordinación entre las entidades involucradas, en el cual la participación de la Camexa, dado el convenio bilateral que se tiene, es de suma importancia ya que se retoman los factores que en el proceso alemán han sido exitosos y con ellos construir las adecuaciones necesarias para el sistema de educación media superior en México, de tal manera que se tiene el siguiente esquema de normatividad y operación para la Educación Dual en el Conalep.

⁵ SEP – Subsecretaría de Educación Media – MMFD

Actores del MMFD



Fuente: Subsecretaría de Educación Media – MMFD

Este modelo se viene aplicando en diversos planteles de Conalep de 17 entidades con la participación de los Centros Empresariales Coparmex.

Retomando lo realizado en el evento de Diálogo Nacional en el Senado, a través de la Comisión de Educación, nos propusimos sumarnos a los trabajos de la SEP para que el MMDF se ampliara a la educación superior, que se valoraran las condiciones que ofrecen los cambios derivados de las Reformas estructurales como la energética, la de telecomunicaciones, entre otras y vislumbrar las necesidades profesionales y técnicas que requieren estos sectores productivos. En este sentido se ha dado una efectiva sinergia con el Tecnológico Nacional de México (TecNM) ya que a partir del 2015 esta institución de educación superior, tiene entre sus responsabilidades la Educación Dual en este sistema de educación, lo cual es un importante avance.

El trabajo de la SEP ahora tiene concretado a través del TecNM el Modelo de Educación Dual para Nivel de Licenciatura (MEDTecNM), con este modelo los 266 Institutos Tecnológicos y Centros Especializados, se potencializa la incorporación del modelo de Educación Dual en la educación superior, ya que ahora la currícula académica está más orientada a “desarrollar de nuevas competencias profesionales, es decir, el modelo busca una estrategia flexible de acciones, mecanismos y recursos involucrados entre el TecNM y las empresas, organizaciones o dependencias gubernamentales, para articular la formación y desarrollo de competencias genéricas y específicas de manera eficaz y eficiente, con la finalidad de lograr una formación integral en los estudiantes y experiencia laboral”.

El MEDTecNM tiene aportaciones que modifican a la educación superior:

- Desarrollo productivo sectorial y regional a través de la participación de gremios, cámaras de comercio y cámaras de industrias y comercio locales, asociaciones de industriales y centros de investigación.
- Nivelación del conocimiento en cadenas productivas y clústeres
- La empresa se beneficia al volverse mucho más activa con respecto a sus propios recursos humanos
- La adquisición de competencias en el propio lugar de trabajo
- El rápido tránsito de la formación al mercado laboral

⁶ SEP-Tecnológico Nacional de México
Modelo de Educación Dual para Nivel
de Licenciatura

⁷ *Idem*

- El fácil acceso al empleo, porque la fuerte implicación de las empresas permite ajustar la oferta y la demanda del mercado laboral
- Las empresas obtienen desgravaciones fiscales
- Invertir en educación dual, que aporta conocimientos y habilidades, aumenta a la productividad y sustentabilidad
- Formación práctica de la nueva generación de directivos y técnicos.

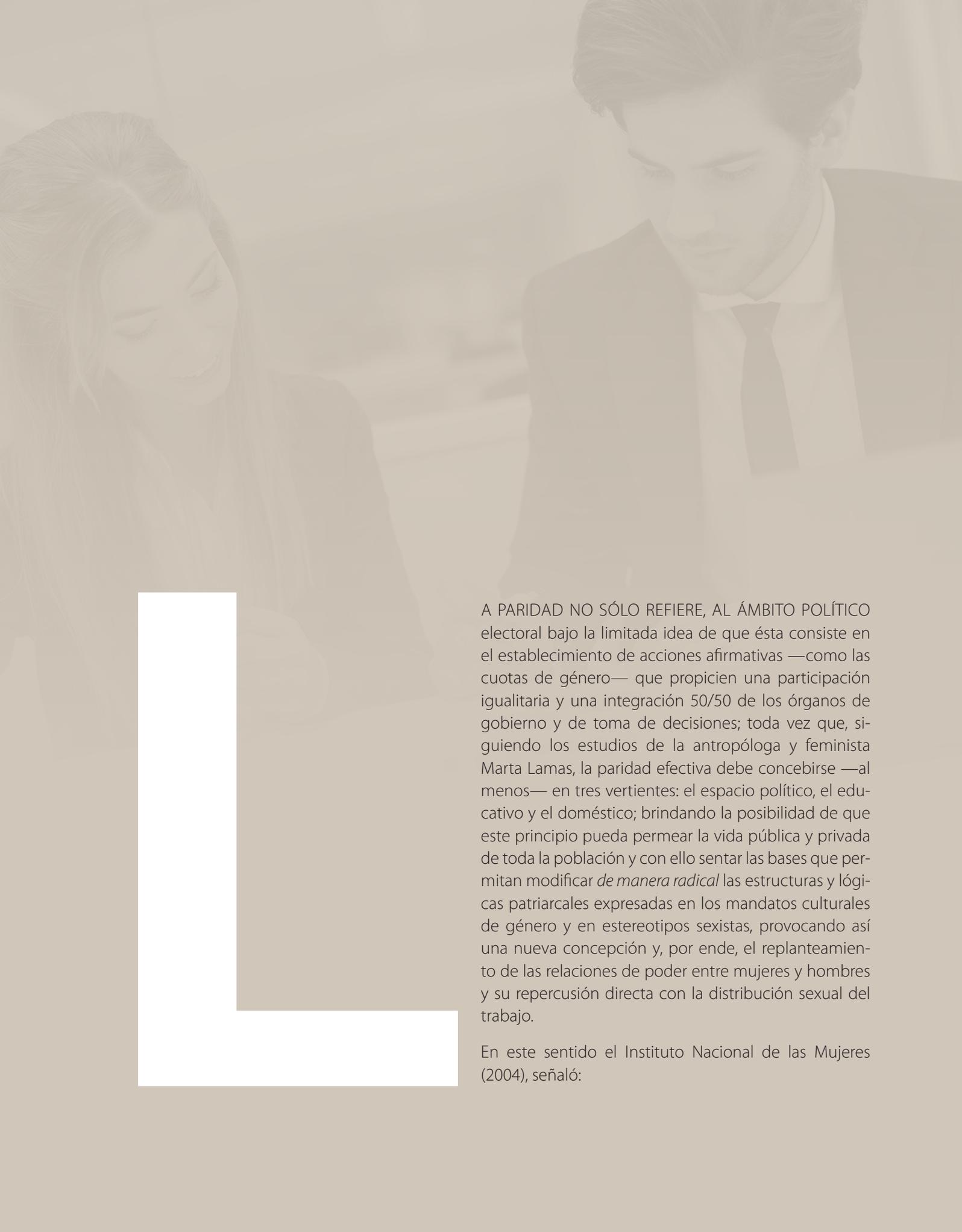
Modelo de educación dual para nivel licenciatura del TecNM



Fuente: Instituto Nacional de México 2015.

Ahora vislumbramos un nuevo horizonte para los egresados de las escuelas de nivel técnico y superior de todo el país, con la educación dual damos un paso importante para abatir el desempleo, para impulsar las capacidades de los estudiantes, para ser más competitivos y en las empresas podemos estimular su capacidad productiva y de investigación, de construir la transformación que México nos exige y en donde el Senado tiene la tarea de legislar con visión democrática, con talento político, con amplio sentido social, hacia un crecimiento económico y un desarrollo humano.

La Comisión de Educación que preside el senador Juan Carlos Romero Hicks y quienes en ella participamos, estamos con una agenda comprometida con promover la prosperidad de la sociedad mexicana y tenemos la convicción de que la educación en México tenemos que seguirla transformando, la reforma educativa es hoy un hecho, la educación dual es ahora un camino para los jóvenes estudiantes, que abre nuevos espacios de empleo y de inserción productiva y las empresas mexicanas e internacionales tienen en la educación dual un campo fértil para crecer y ser más competitivos aportándole a nuestro país mejores condiciones económicas y sociales.



A PARIDAD NO SÓLO REFIERE, AL ÁMBITO POLÍTICO electoral bajo la limitada idea de que ésta consiste en el establecimiento de acciones afirmativas —como las cuotas de género— que propicien una participación igualitaria y una integración 50/50 de los órganos de gobierno y de toma de decisiones; toda vez que, siguiendo los estudios de la antropóloga y feminista Marta Lamas, la paridad efectiva debe concebirse —al menos— en tres vertientes: el espacio político, el educativo y el doméstico; brindando la posibilidad de que este principio pueda permear la vida pública y privada de toda la población y con ello sentar las bases que permitan modificar *de manera radical* las estructuras y lógicas patriarcales expresadas en los mandatos culturales de género y en estereotipos sexistas, provocando así una nueva concepción y, por ende, el replanteamiento de las relaciones de poder entre mujeres y hombres y su repercusión directa con la distribución sexual del trabajo.

En este sentido el Instituto Nacional de las Mujeres (2004), señaló:

Por un verdadero mundo de mujeres y hombres: Hablemos de Democracia Paritaria

Martha Tagle Martínez*

Los roles de género son conductas estereotipadas por la cultura, por tanto, pueden modificarse dado que son tareas o actividades que se espera realice una persona por el sexo al que pertenece. Por ejemplo, tradicionalmente se ha asignado a los hombres roles de políticos, jefes, etc., es decir, el rol productivo; y a las mujeres, el rol de amas de casa, maestras, enfermeras -rol reproductivo.

En este contexto, vale la pena comentar que los roles de género y las consecuencias negativas de su asimilación, de manera paulatina han ido perdiendo fuerza debido a diversas luchas que se han generado para modificar dichas construcciones sociales, a largo de los años se ha ganado terreno para ir colocando nuevos temas en la mesa de debate, entre ellos el relativo a la *democracia paritaria*.

Podría suponerse que si vivimos en un mundo integrado por mujeres y hombres, cada uno de los espacios donde el ser humano se desenvuelve estaría integrado por ambos sexos; sin embargo, como se observa en los datos existentes y en la cotidianeidad misma, esta premisa no resulta del todo cierta, en pleno siglo XXI se siguen practicando y replicando acciones que discriminan, de manera directa e indirecta, y limitan a las mujeres y a los hombres en diversos ámbitos y en distintos niveles, lo que imposibilita el pleno ejercicio de los derechos humanos; violentando así lo establecido en el artículo primero de la

* Senadora de la República

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y, en consecuencia, lo considerado en textos constitucionales, tratados internacionales y leyes en la materia, donde —de manera sistemática— quienes más han sufrido de esta discriminación son las mujeres.

Los derechos humanos son iguales para mujeres y hombres; sin embargo, referirse a los derechos humanos de las mujeres no significa establecer un catálogo distinto de derechos, sino hacer visibles los aspectos en los que las mujeres son menos favorecidas o reciben discriminación de género por razones políticas, culturales y sociales.

De tal suerte que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (*Convención de Belém Do Pará*, 1994) obliga en su artículo cuarto que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”; ordenando así que los Estados parte emprendan las acciones necesarias para cumplir con dicho mandato, en aras de consolidar un sistema basado en la igualdad sustantiva.

El tema de *paridad* no es un tema reciente:

La primera vez que apareció el término *parité* fue en el año de 1885 con la pluma de la feminista francesa Hubertine Auclert (1848-1914) quien mencionaba que era necesario componer las asambleas de tantas mujeres como de hombres, la idea contemporánea de paridad, se deriva de los trabajos del Consejo de Europa (1989), sobre la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres como condición previa política y se inscriben como una etapa decisiva, en nombre de un imperativo de *mixidad* (carácter mixto), que llevaría hacia una sociedad cogestionada a la vez por las mujeres y los hombres, en la perspectiva de una renovación del sistema democrático. (Mertens de Wilmars, Cantarino 2007:5)

La Declaración de Atenas, misma que se desprendió de los trabajos de la Cumbre Europea Mujeres en el Poder, llevada a cabo el 3 de noviembre de 1992, colocó en la agenda multinacional, la premisa que dicta que “la igualdad formal y real entre las mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano”; situando así la destacada idea de que “una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones puede generar ideas, valores y comportamientos diferentes, que vayan en la dirección de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres”, sentando importantes precedentes para incorporar la noción de paridad en el debate público.

Bajo esta lógica, se debe retomar lo contemplado en los resolutivos de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing (1995), uno de los aspectos más trascendentales en materia de paridad, aunque no sea referido con ese término; se incluyó en el apartado “La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones” que decreta:

La participación equitativa de la mujer en la vida política desempeña un papel crucial en el proceso general de adelanto de la mujer. La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer.

Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz.

Así, el Consenso de Quito, emanado de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en 2007 instruyó que:

La paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

Por ello, es importante que el Parlamento Latinoamericano y caribeño (Parlatino) haya incluido en la redacción de la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria (2015) que el alcance de la Democracia Paritaria y la igualdad de resultados debe ser visto:

Como una meta para transformar las relaciones de género en todas las dimensiones, pública y privada; impulsando y desarrollando los derechos recogidos en el marco internacional y regional de derechos humanos que garantizan la plena participación política de las mujeres, sin discriminación de ningún tipo, en igualdad de condiciones y con las mismas oportunidades que los hombres, en los cargos públicos y en la toma de decisiones en todos los niveles, desde la agenda local hasta la estatal e internacional.

Pese a la existencia de diversos mecanismos internacionales, aunado a las buenas intenciones expresadas por los gobiernos; la realidad de-

muestra que seguimos estando muy lejos de alcanzar una participación equilibrada entre los sexos tanto en el ámbito público como en el privado, de acuerdo al Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2015):

- Un estudio de 2014 sobre el género y la administración pública, basado en 13 estudios de caso de diferentes países, concluyó que las mujeres ocupan menos del 30% de los puestos de toma de decisión en la administración pública.
- Las mujeres mayores de 18 años tienen menos probabilidades que los hombres del mismo grupo de edad de ser miembros de partidos políticos. Incluso en los casos en que las mujeres participan activamente como miembros de los partidos políticos, en muy raras ocasiones alcanzan puestos de liderazgo.
- Un estudio reciente de los sindicatos de la Unión Europea indicó que las mujeres constituían el 44,2% de los miembros, pero solo el 10% de los presidentes y aproximadamente el 25% de los vicepresidentes y secretarios generales.
- Las encuestas de hogares muestran que, a nivel mundial, el 37% de las mujeres casadas o que cohabitan no tienen voz en las decisiones familiares sobre grandes compras.
- La segregación ocupacional basada en el género es un factor clave que contribuye a las desventajas con que se encuentran las mujeres en el mercado de trabajo.
- En el plano mundial, los datos más recientes disponibles indican que en la mayoría de los países los salarios de las mujeres son entre el 70% y el 90% del salario de los hombres.
- A nivel mundial, en 2014, las mujeres ocupaban el 23% de los escaños en las cámaras bajas o únicas de los parlamentos, frente al 12% en 1995.
- En 2014, 18 países (9,3%) tenían mujeres jefes de Estado o de gobierno, frente a 12 países (6,4%) en 1995.

El panorama a nivel nacional no dista mucho del internacional, en el terreno político —dejando de lado el poder legislativo, terreno con

los mayores avances registrados—, actualmente hay una gobernadora —en la historia del país sólo siete mujeres se han desempeñado en este cargo—, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación solamente hay dos ministras de 11 y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial hay una magistrada de seis; demostrando así la disparidad en la integración de dichos órganos.

En el ámbito local, en la Ciudad de México, únicamente cuatro de las 16 delegaciones tienen al frente de su administración a una mujer; es decir el 25 por ciento de las demarcaciones.

En lo que respecta a las tareas de cuidado, de las 11.1 millones de personas que realizaron actividades de cuidado en las zonas urbanas del país, 73.1% son mujeres y 26.9% hombres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015:31) y, según la Encuesta Nacional sobre uso del tiempo 2014, levantada por el mismo Instituto, “en promedio las mujeres dedican 28.8 horas a la semana, a dichas tareas, mientras que los hombres dedican sólo 12.4 horas”. Es urgente reconocer la importancia de la economía del cuidado —las actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción cotidiana de las personas— para el desarrollo económico de los países y el bienestar de sus poblaciones, en tanto las tareas de cuidado sigan siendo desempeñadas principalmente por las mujeres y el Estado no asuma la responsabilidad que le corresponde, la democracia paritaria no se alcanzará.

En el ámbito educativo:

Las mujeres acceden en menor medida respecto a los hombres al siguiente nivel escolar... De cada 100 niños que concluyen la primaria 97 entran a secundaria, cifra que en el caso de las niñas es de 96. En el nivel medio superior la diferencia de género es de 6.6 puntos porcentuales a favor de los hombres.

En la educación superior, las tasas de absorción de la población estudiantil proveniente del nivel anterior son menores: representan 83.4% en el caso de los hombres y 73.5% en las mujeres. Esto evidencia la menor continuidad de las mujeres en los estudios. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015:55)

En este escenario la paridad se elevó a rango constitucional en 2014 tras la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, al incluirse en el artículo 41

que los partidos políticos tienen entre sus fines, definir “las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”; es decir, en nuestro país la paridad está planteada únicamente en el ámbito político electoral, por lo que se contempla que:

La paridad exige la inclusión de las mujeres, en la misma proporción que los hombres, en todos los cargos de elección popular. Supone también que puedan competir por dichos cargos y ejercerlos en condiciones de igualdad real, en cuanto a apoyos, respeto, libertad y autonomía, sin que esto implique riesgo alguno por su condición de género. (Red Mujeres en Plural, 2015)

Esta concepción soslaya el principio de paridad en otras esferas de desarrollo de las mujeres, limitando la posibilidad de una visión más amplia y garantista de la igualdad y su concatenación con la paridad en cuanto a la aplicación del artículo cuarto constitucional que enuncia la igualdad entre mujeres y hombres ante la ley y lo enmarcado en las leyes en la materia, como la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (2006) cuyo objeto es garantizar la igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres, proponiendo lineamientos y mecanismos institucionales que orienten hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.

El establecimiento de la democracia paritaria, exige implementar medidas amplias que garanticen alcanzar la igualdad sustantiva, pues la paridad “no es una medida temporal para cerrar paulatinamente la brecha entre hombres y mujeres. Es una medida definitiva para lograr la igualdad sustantiva, la igualdad real, de hecho y de derecho.” (Hevia, 2015:44).

Concebir a la paridad como un principio democrático por excelencia permitiría, saldar la deuda histórica que ha imposibilitado que las mujeres seamos consideradas como ciudadanas plenas y, alentar al ejercicio de nuevas masculinidades; impactando de manera directa en la recomposición de la esfera pública y privada.

Así lo impulsa la campaña Por un planeta 50-50 en 2030: Demos el paso por la igualdad de género, presentada el 8 de marzo de 2015, por la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, en el marco del vigésimo aniversario de la Plataforma de Acción de Beijing. Esta campaña busca que los gobiernos realicen compromisos nacionales para abordar las dificultades “que impiden progresar a las mujeres y las niñas, y alcanzar su pleno potencial”

(ONU Mujeres, 2015), México participa junto con otros 90 países.

Al respecto, en la reciente Reunión de Líderes Globales sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres: Un compromiso para la acción, celebrada en Nueva York el 27 de septiembre de 2015, el licenciado Enrique Peña Nieto, presidente de los Estados Unidos Mexicanos se pronunció durante su discurso, por el establecimiento de tres medidas para avanzar hacia una mayor igualdad:

PRIMERA. Ahora serán las secretarías y secretarios de Estado, quienes encabecen los trabajos del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, máximo mecanismo de coordinación interinstitucional en esta materia.

SEGUNDA. Se promoverá una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres, para mejorar la distribución de la carga del trabajo en el hogar.

TERCERA. Intensificaremos las acciones para prevenir el embarazo en adolescentes y reducir la mortalidad materna.

Considerando lo anterior y contrastándolo con los avances y retos que representa la adopción del principio de paridad, resulta prioritario el tránsito hacia un modelo democrático que permita forjar la idea de que “la mejor forma de la paridad es la que no tiene que ser promulgada ni declarada como una obligación a cumplir, sino que es el resultado del avance social” (Santín del Río, 2012:3).

Considerando las consecuencias positivas que se originarían de la implementación de los principios de la democracia paritaria, resulta inconcebible seguir aceptando una composición monosexuada del ámbito público y del privado. Es necesario un nuevo contrato social entre mujeres y hombres que contemple entre sus bases: *la democracia paritaria*.

Fuentes de consulta

CEPAL, (2007). *Consenso de Quito. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Ecuador*.

Ferreyra, Marta, (2015). *Paridad Un nuevo paradigma para la acción política de las mujeres*. México, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.

Hevia, Teresa. *Evolución y establecimiento de cuotas en México y las implicaciones de la reforma político electoral de 2014 en cuanto a la aplicación de la paridad de género en el registro de candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados*. México, Instituto Nacional Electoral, 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Inegi e Inmujeres presentan los resultados de la Encuesta Nacional sobre uso del tiempo 2014*. México. Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_2.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Mujeres y hombres en México 2014*. México. Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101239.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres (2007). *El impacto de los estereotipos y los roles de género en México*, México.

Lorenzo, Magdalena, (2007). La igualdad real y efectiva desde la perspectiva de género en la jurisprudencia del tribunal constitucional federal alemán y el tribunal constitucional español, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XL, Madrid.

Mertens de Wilmars, F., Canarino, E., (2007). *Ciudadanía paritaria ¿Una cuestión de concepto?*, España, Universidad de Valencia. Recuperado el 20 de febrero de 2016, de <http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/30-Ciudadania%20paritaria.pdf>

ONU Mujeres, (2016). *Hechos y cifras: liderazgo y participación política*, Nueva York. Recuperado el 18 de febrero de 2016, de <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.4CKLfZKE.dpuf>

ONU, (2015). *Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, Nueva York. Recuperado el 20 de febrero de 2016, de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2015/3&referer=/english/&Lang=S

Parlatino, ONU Mujeres (2015). *Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria*, Panamá. Recuperado el 19 de febrero de 2016, de <http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/norma%20marco%20democracia%20paritaria%20parlatino.pdf?v=1>

Mujeres en Plural, *Compromisos por la Igualdad Sustantiva, la Paridad de Género y contra la Violencia Política hacia las mujeres*, México, 2015.

Santín del Río, (2012). *En el camino de la Democracia Paritaria. Perspectivas y paradojas*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.



A PRIVACIDAD ES LA NUEVA FORMA DE LA LIBERTAD. No es exagerado decirlo. Vivimos en un mundo donde la privacidad se ha vuelto casi imposible. ¿Qué tan libre se puede ser cuando se está constantemente vigilado? La libertad implica un derecho al secreto; expresado en su forma pública a través del espacio privado y el respeto absoluto a éste. El filósofo francés Jacques Derrida dijo que sentía un “impulso de miedo o terror frente a un espacio político o una esfera pública que no deja espacio para el secreto”. El secreto es una contestación política porque inhibe al poder de volverse absoluto. Le impide generar terreno propicio para una totalización de la democracia. Ninguna democracia contemporánea puede asumirse como tal si no garantiza la privacidad de sus ciudadanos, incluso la privacidad frente al Estado mismo.

En su novela *1984*, George Orwell planteó un mundo distópico que ha sido a menudo comparado con el nuestro actual: un mundo en vigilancia constante y continua por un ente todopoderoso. La comparación es fácil pero insuficiente. En la novela de Orwell, el po-

La privacidad y los *whistleblowers*

Zoé Robledo*

der constituido como el “gran hermano” vigilaba a todos los ciudadanos. Dentro de ese universo, la estructura de vigilancia era sin duda la del panóptico. Un punto único desde el que se observa todo. Una estructura de vigilancia centralizada y dirigida.

A diferencia de 1984, la vigilancia en el mundo actual no está centralizada. El gobierno no es la única entidad capaz o dispuesta a invadir la privacidad de los ciudadanos. El mundo del *big data* ha vuelto la recolección de información privada una actividad económica altamente redituable. Como consecuencia, se ha creado un mercado en el cual el individuo y su privacidad es la mercancía intercambiada. A través del internet la transgresión a la privacidad individual se ha democratizado. Cientos de empresas, individuos y gobiernos (en plural) nos vigilan y nos observan a cada instante para intentar obtener información y crear bases de datos que a la vez venden a otras corporaciones.

El problema se ha vuelto tan grande que muchas veces entregamos esta información de manera casi consciente. En ese sentido, la gran revelación del escándalo de *WikiLeaks* no fue la información recopilada en sí misma, sino el hecho de que los sistemas de vigilancia fueran capaces y además tuvieran la voluntad de obtener tanta información. De hecho, *Wikileaks* reveló que las corporaciones gubernamentales que invaden la privacidad individual se han acercado a

* Senador por el estado de Chiapas.

empresas como Google y Facebook para intercambiar esa información. Se trata de un tema escandaloso porque supone una anarquía absoluta en el control de la privacidad.

Por ello la metáfora orwelliana se queda corta. El mundo contemporáneo no tiene un gran hermano, tiene cientos de miles. Sí existe un panóptico, todos estamos en la torre y en la periferia al mismo tiempo. En ese sentido, nuestra realidad se asemeja más a la distopía de Yevgueni Zamiatin que a la de Orwell. En la novela *Nosotros* de Zamiatin, todos los habitantes viven en casas de vidrio transparente y nadie puede cerrar las cortinas. En ese mundo, la privacidad no existe, pero el control de la información no está centralizado. Eso crea un escenario peor que el de Orwell. La solución al mundo orwelliano es compleja pero sencilla, se trata de derrocar a un régimen corrupto y abusivo. El mundo de Zamiatin no tiene una solución tan sencilla. ¿Cómo acabar con un panóptico cuyo centro está en todas partes al mismo tiempo?

Un tema importante es la creación de una ley para fomentar y proteger a los informantes mejor conocidos por el anglicismo *whistleblowers*. Los *whistleblowers* son aquellos servidores públicos o miembros de fideicomisos, sindicatos, partidos políticos o incluso personas físicas o morales que divulgan información de interés público que fue reservada incorrecta o indebidamente, incluso en el seno de las empresas o instancias para las que trabajan. Esto es una práctica común en todo el mundo y muchos países ya tienen leyes sofisticadas para proteger a estos informantes. Casos de estos hay muchos, desde *Wikileaks* que fue producto de la filtración que hizo el entonces soldado Bradley Manning, denunciando la grave intromisión en la vida privada de los ciudadanos y de otros jefes de Estado o el caso de Hervé Falciani, informático de HSBC, refugiado en España, quien informó sobre las prácticas de evasión fiscal de los bancos.

¿Qué tiene esto que ver con la privacidad? Muy sencillo, la protección legal de los informantes o *whistleblowers* permite construir una plataforma legal que protege y defiende a quienes denuncien actos de invasión de la privacidad, tanto por parte del gobierno como por parte de empresas privadas. Esto permite que al menos, de principio, conozcamos realmente el alcance de las capacidades de vigilancia de estas instancias. En esta idea de un panóptico en el que todos estamos en el centro y la periferia, lo que se pretende es que el centro sea transparente. ¿Cómo incentivar que el control central levante sus cortinas? Generando incentivos para develar la cortina.

Ese planteamiento fue parte de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. O dicho de otra forma, se encontraba en la iniciativa original, pero según las comisiones, esta propuesta no correspondía a dicha ley. También fue propuesto en la discusión del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que los informantes ayudan a combatir actos de corrupción desde el gobierno que, de otra manera, pudieran quedar impunes. Tampoco en esa ocasión fue aceptada. Crear figuras legales que protejan a los informantes empodera a los individuos frente a los Estados y a las corporaciones y los protege para poder denunciar casos de abusos de poder que incluyan, por supuesto, violaciones a la privacidad individual.

Esto sólo es un primer paso, el tema de la privacidad es mucho más amplio y complejo. Sin embargo, fomentar figuras como la de los informantes, permitirá crear sistemas de vigilancia a la vigilancia. Si en el mundo contemporáneo todos los individuos vivimos en casas de cristal, nosotros proponemos que podamos saber quiénes son los que nos están observando. Para ello hay que abrir las cortinas de las empresas y el Estado.



A

CTUALMENTE, EL 72% DE LA POBLACIÓN DE MÉXICO se concentra en 384 ciudades. Esto ha provocado que la movilidad urbana represente una de las principales problemáticas de las zonas metropolitanas. Es una realidad que el uso de los vehículos automotores no solamente afecta la calidad de vida de las personas, sino también genera severos daños a la productividad y al medio ambiente.

El ejemplo más claro de esta situación lo representa la Ciudad de México, que ocupa el segundo lugar a nivel mundial entre las zonas urbanas con mayor tráfico vehicular. Los tiempos de traslado resultan ser largos y tortuosos, en promedio una distancia que se recorre en 20 minutos, con tráfico se extiende hasta en una hora y media.

De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) el tráfico vehicular genera pérdidas de 3.3 millones de horas/hombre al día, lo cual tiene repercusiones económicas de aproximadamente 82 mil millones de pesos al año. Es decir, por los congestionamientos vehiculares, nuestro país deja de ser competitivo y productivo.

Hacia un modelo sustentable de **movilidad urbana** en México

Jesús Casillas Romero*

A pesar de que en la Ciudad de México se han implementado políticas encaminadas a mejorar la movilidad, como el Metrobús o el Sistema de bicicletas públicas compartidas (Ecobici), el aumento del uso de vehículos particulares ha crecido exponencialmente, lo que evidencia la urgencia de que se instrumenten políticas en favor de fomentar el uso de transportes alternativos.

Esta situación nos lleva a reflexionar ¿qué modelo de movilidad queremos para las grandes ciudades? Si queremos seguir privilegiando el uso del automóvil, o queremos adoptar nuevas modalidades de transporte, uno más limpio y eficiente, a efecto de reducir el tráfico vehicular, la contaminación, los daños a la salud y la reducción de las distancias. Por ejemplo, la bicicleta y otros de energía eléctrica.

La experiencia internacional nos muestra que después de la Segunda Guerra Mundial, Holanda presentó un incremento en el uso del automóvil que transformó la movilidad, pues las principales ciudades cedieron el uso del espacio público y de esta forma se dio paso a la creación de la infraestructura para que éstos pudieran circular.

La apropiación del espacio público de los automovilistas incrementó el tráfico y el número de muertes, principalmente de niños, provocando así numerosas protestas, que aunado a la crisis del petróleo de

* Senador por el estado de Jalisco.

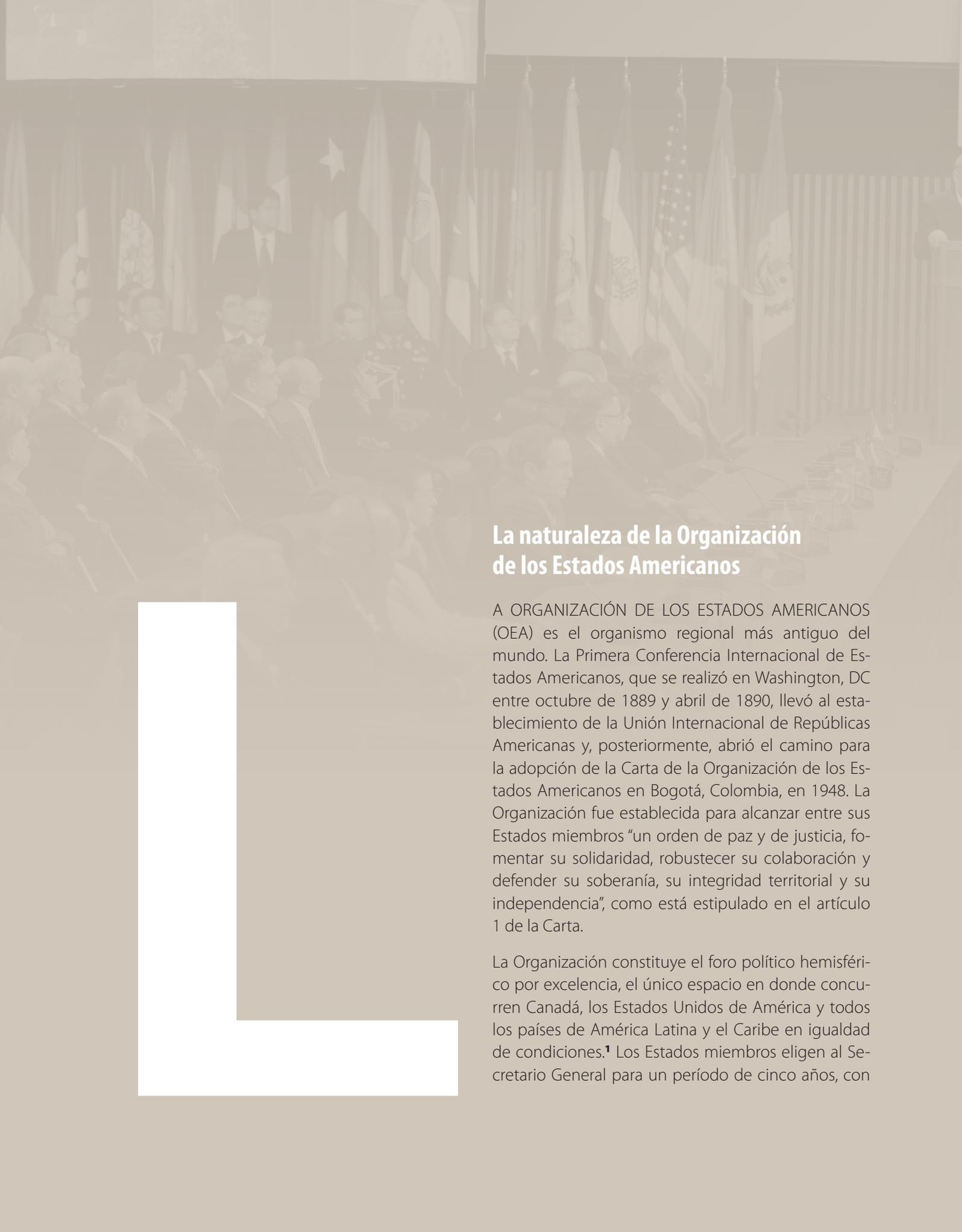
mediados de los años 70 llevó a la sociedad holandesa a replantearse la necesidad de disminuir el uso del automóvil.

Las distintas manifestaciones en contra del uso del automóvil en Holanda, generaron conciencia colectiva que a la postre se tradujo en distintas políticas, como la instrumentación del domingo sin uso de coches; la creación de las primeras rutas ciclistas en Tilburg y La Haya que incrementaron entre el 30 y 60% el uso de la bicicleta en estas ciudades. Todas estas acciones abonaron a que los holandeses recuperaran el espacio público, mejoraran la calidad de vida de su población y vieran mejoras en su medio ambiente.

En el caso mexicano, no hemos experimentado una indignación por la pérdida del espacio público, las muertes ocasionadas por los problemas de tráfico y el grave daño que estamos generando a nuestra imagen urbana. Por ello, es momento de que iniciemos un debate serio y responsable que nos permita nuevas alternativas.

La transformación de la movilidad de nuestro país, requiere de esfuerzos conjuntos de sociedad y gobierno, de otra manera difícilmente se pueden lograr resultados satisfactorios. Hoy, resulta impostergable que las autoridades públicas, las organizaciones de la sociedad civil, los expertos y la propia ciudadanía nos sentemos a construir una auténtica política de movilidad sustentable y de medios alternativos de transporte.

El desarrollo de nuestras grandes ciudades dependerá en gran medida, de la atingencia que tengamos por atender de fondo la problemática de la movilidad en México.



La naturaleza de la Organización de los Estados Americanos

A ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) es el organismo regional más antiguo del mundo. La Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, que se realizó en Washington, DC entre octubre de 1889 y abril de 1890, llevó al establecimiento de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y, posteriormente, abrió el camino para la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos en Bogotá, Colombia, en 1948. La Organización fue establecida para alcanzar entre sus Estados miembros “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”, como está estipulado en el artículo 1 de la Carta.

La Organización constituye el foro político hemisférico por excelencia, el único espacio en donde concurren Canadá, los Estados Unidos de América y todos los países de América Latina y el Caribe en igualdad de condiciones.¹ Los Estados miembros eligen al Secretario General para un período de cinco años, con

Fortalecimiento de la democracia en las Américas: la **Organización de los Estados Americanos** en acción

Dr. Francisco Guerrero Aguirre*

la posibilidad de reelección una sola vez consecutiva. El Secretario General Luis Almagro fue electo el 18 de marzo de 2015 y asumió el cargo el 26 de mayo del mismo año. Las líneas centrales de su gestión están claramente definidas en torno a la democracia y los derechos humanos, como prioridades de su administración, en su esfuerzo de asegurar más derechos para más personas.

El compromiso hemisférico con la democracia

La promoción y la consolidación de la democracia, dentro del respeto al principio de no intervención, está entre los objetivos fundacionales de la OEA, como consta en la Carta constitutiva de la Organización. A lo largo de su historia, los Estados miembros del sistema interamericano reafirmaron su compromiso con la democracia en diversos instrumentos y declaraciones hasta llegar a la adopción de la Carta Democrática Interamericana (CDI). Entre los textos existentes previo a la CDI se destaca la resolución de la Asamblea General sobre Democracia Representativa, conocida como resolución 1080, adoptada en 1991. Entre los pronunciamientos destaca la Declaración de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, más conocida como Declaración de Quebec, realizada en abril del 2001,

* Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Los puntos de vista son a título personal y no representan la posición de la Secretaría General de la OEA ni de sus Estados miembros.

1 Cuba es un Estado miembro fundador de la OEA. En junio del 2009, los Estados miembros de la OEA adoptaron por consenso la resolución de la Asamblea General de la OEA "Resolución sobre Cuba" AG/Res. 2438 (XXXIX-O/09) que estipula: "1) Que la resolución VI adoptada el 31 de enero de 1962 en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, queda sin efecto en la OEA. 2) Que la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA". Disponible en: www.oas.org/39ag/documents/AGRES-2438S.doc

por medio de la cual se hace un llamado a reforzar los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia.

La CDI, resolución adoptada el 11 de septiembre de 2001 por la Asamblea General de la OEA, dota al sistema interamericano de un compromiso renovado de sus Estados miembros con la democracia y de mecanismos de defensa colectiva para su fortalecimiento y preservación. Los Estados miembros de la OEA consagran en la CDI el derecho de los pueblos de América a la democracia como régimen de gobierno, sus elementos esenciales y sus componentes fundamentales de forma integral. Con ello definen de manera explícita los cimientos de una democracia no sólo de origen con elecciones, sino también de ejercicio.

La CDI describe como elementos esenciales el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, el régimen plural de partidos políticos y la separación e independencia de los poderes públicos, entre otros. Además, incluye entre los componentes del ejercicio democrático la transparencia, la probidad, la subordinación constitucional de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el Estado de Derecho.

La democracia en la región no ha estado y no está exenta de riesgos, si bien la naturaleza de los mismos ha cambiado y continúa evolucionando según el devenir político de la región. Por ello, la CDI va más allá de definiciones y contempla mecanismos para su fortalecimiento y preservación. Las situaciones de amenazas a la democracia y los mecanismos de acción contemplados en la CDI son los siguientes:

- a) Cuando está en riesgo el proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Gobierno del Estado miembro afectado puede recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente para solicitar su asistencia o estas instancias —con su consentimiento— pueden disponer visitas y gestiones para analizar la situación.
- b) Cuando se produce una ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro, cualquier Estado miembro o el Secretario General pueden solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una

apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones pertinentes.

- c) Cuando se produce una ruptura del orden democrático en un Estado miembro, la Asamblea General puede suspender a dicho Estado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los 2/3 de los Estados miembros.

La CDI constituye un compromiso hemisférico con la democracia y brinda un marco único para generar respuestas oportunas en apoyo a la preservación y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en su origen y en su ejercicio como lo demandan cada vez con mayor ahínco los pueblos de la región.² La CDI es, sin duda, una hoja de ruta, un ideal, que aspira a una democracia cada vez más sólida y al alcance de más derechos para más gente.³

La OEA en acción

La OEA contribuye al fortalecimiento de la democracia y a la consolidación del Estado de Derecho en sus Estados miembros, velando por los principios adoptados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Carta Democrática Interamericana. Consciente del deber ser de este foro político hemisférico, el Secretario General Almagro ha hecho énfasis en que la OEA es un “instrumento fundamental de la democracia” y ha afirmado “la OEA no puede ser una Organización de uso neutral, la OEA tiene que ser la expresión del compromiso con el más pleno respeto de cada una de estas fundamentales herramientas e instrumentos que tienen la Organización”. En este sentido, el Secretario General Almagro ha sido enfático al indicar que “la OEA debe tender una mano a aquellos países que atraviesan momentos de crispación y antagonismos que a veces sobrepasan los niveles de civilidad que la democracia regional debe aspirar.”

El accionar de la Organización en la preservación y fortalecimiento de la democracia no está exento, dada su naturaleza, de la tensión subyacente entre los principios de no-intervención y la defensa colectiva de la democracia. Sin embargo, la OEA no puede ni debe permanecer indiferente ante hechos que ponen en duda elementos y componentes esenciales del sistema democrático, como la ausencia

² El artículo “El papel de la Organización de los Estados Americanos en la Defensa de la Democracia” por Jean Michel Arrighi incluye una mirada histórica al sistema interamericano y la defensa de la democracia. Disponible en: https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/OEA_en_Defensa_de_la_Democracia_Jean_Michel_Arrighi.pdf.

³ Los informes del Secretario General de la OEA sobre la Carta Democrática Interamericana presentados en el 2007, 2010 y 2011 incluyen un balance sobre los avances y desafíos en la aplicación de dicho instrumento. El “Informe final del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática” realizado en el seno del Consejo Permanente de la OEA con motivo del Décimo Aniversario de dicho instrumento recoge el debate entre los Estados miembros. Disponible en: <http://www.oas.org/es/democratic-charter/>

de condiciones para una elección, la violación del sistema de pesos y contrapesos diseñado para asegurar la separación y la independencia de poderes, la corrupción y la impunidad que alimentan la desconfianza de los ciudadanos en el sistema y la percepción de injusticia en la sociedad, entre otros.

Conforme a los instrumentos del sistema interamericano en materia de democracia adoptados por los Estados miembros, la OEA tiene un papel esencial en respuesta a crisis o posibles crisis políticas-institucionales y en la prevención y resolución de conflictos. Para ello están previstos una serie de mecanismos a nivel de los cuerpos políticos de la Organización y de la Secretaría General.

A continuación se presentan varios ejemplos concretos de una OEA en acción durante el último año, incluyendo el importante despliegue de las misiones de observación electoral y las misiones especiales realizadas ante temas de crisis. Estos ejemplos se mencionan para ilustrar el accionar de la OEA, si bien no constituyen un recuento exhaustivo de todo lo realizado.

La democracia es más que elecciones, pero las elecciones periódicas, libres y justas constituyen un punto de partida para el acceso al poder y la construcción de sociedades plurales e incluyentes. Por ello, las Misiones de Observación Electoral son un instrumento central para fortalecer la democracia en el hemisferio. La OEA tiene una exitosa trayectoria de más de cincuenta años en este ámbito. Esta labor se lleva a cabo conforme a principios y estándares internacionales que promueven la observación del proceso en todas sus etapas, el intercambio de experiencias y, en particular, la formulación de recomendaciones que apuntalan los avances y atiendan los desafíos en el esfuerzo que realizan las autoridades electorales de la región para garantizar mejores elecciones. En muchas ocasiones las recomendaciones formuladas por las misiones de observación electoral se traducen en iniciativas concretas de cooperación técnica y en esfuerzos pioneros como el desarrollo de metodologías para observar la participación electoral de pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros.

Durante el 2015, en atención a la invitación de los Estados miembros, la OEA desplegó misiones de observación electoral para los comicios realizados en Belice (elecciones generales), Bolivia (elecciones sub-nacionales), Colombia- Misión de Veeduría Electoral,⁴ El Salvador

⁴ En Colombia existe una organización llamada "Misión de Observación Electoral (MOE)". Por esta razón la OEA adoptó el nombre de "Misión de Veeduría Electoral (MVE)". Las atribuciones de la MVE son idénticas a las de una misión de observación electoral de la OEA.

(elecciones legislativas, municipales y PARLACEN), Guatemala (elecciones generales), Guyana (elecciones generales y regionales), Haití (primera ronda de elecciones presidenciales, elecciones legislativas), México-Misión de Visitantes Extranjeros,⁵ Paraguay (elecciones municipales), San Cristóbal y Nieves (elecciones generales), San Vicente y las Granadinas (elecciones generales) y Surinam (elecciones generales). Además, la OEA envió representantes en el marco de la Misión de Acompañamiento Electoral de las elecciones de delegados a elecciones generales en Argentina y a los congresos de la Comarca Ngäbe-Buglé en Panamá. En el transcurso del presente año, la OEA ha desplegado a la fecha de este artículo misiones de observación electoral en Bolivia (referéndum constitucional aprobatorio), Costa Rica (elecciones municipales), Haití (segunda ronda de elecciones presidenciales), Jamaica (elecciones generales) y Perú (elecciones presidenciales, legislativas y para Parlamento Andino).⁶

La OEA también tiene un papel esencial en respuesta a crisis o posibles crisis políticas-institucionales y en la prevención y resolución de conflictos. Durante el último año y, en respuesta a solicitudes de apoyo de los respectivos Gobiernos, la OEA ha respondido de manera oportuna y eficaz con iniciativas concretas en la lucha contra el flagelo de la corrupción en Honduras y con el envío de una misión especial en atención a la crisis electoral suscitada en Haití ante la imposibilidad de contar con un sucesor electo previo a la fecha constitucional del 7 de febrero.

A pedido del Gobierno de Honduras, la Secretaría General de la OEA y dicho Gobierno suscribieron el 19 de enero de 2016 el acuerdo para el establecimiento de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) con el objetivo de acompañar y fortalecer el aparato de justicia y los mecanismos de prevención y combate a la corrupción, así como la impunidad en ese país.⁷ La Misión se instalará en el país en el segundo trimestre del 2016. La MACCIH es una iniciativa innovadora y emblemática en los esfuerzos de lucha contra la corrupción en la región y un ejemplo concreto de la labor que puede realizar la OEA en apoyo a sus Estados miembros y los ciudadanos en la lucha contra el flagelo de la corrupción. El trabajo de la Misión se realizará conforme a la modalidad de “colaboración activa” para acompañar al Estado desde el diseño de estrategias eficaces basadas en estándares internacionales hasta su aplicación, supervisión y evaluación.

- ⁵ La Ley de Procedimientos e Instituciones Electorales de México otorga exclusivamente el derecho de participar como observador durante los procesos electorales a los ciudadanos mexicanos, es así que la figura legal utilizada para los observadores internacionales es la de Visitante Extranjero.
- ⁶ La OEA desplegó una Misión de Observación Electoral en Haití para la segunda ronda de las elecciones presidenciales programada para el 24 de enero del 2016. Sin embargo, la fecha de dichos comicios fue pospuesta.
- ⁷ La información sobre la MACCIH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/>

En respuesta al pedido del Gobierno de Haití —con base en los términos del artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana⁸— el Secretario General de la OEA envió una Misión Especial para evaluar la situación política suscitada en el país como resultado de la postergación de la segunda ronda de las elecciones presidenciales programadas para el 24 de enero de 2016. El Presidente del Consejo Permanente de la OEA dirigió la Misión Especial que estableció un diálogo con todos los actores, ejerció sus buenos oficios y culminó su labor el 6 de febrero cuando los actores nacionales alcanzaron un acuerdo para el establecimiento de un gobierno de transición y para avanzar en soluciones democráticas en el país. Bajo los términos del acuerdo, el Parlamento eligió a un Presidente interino por un período de 120 días, confirmó a un Primer Ministro por consenso, estipuló el 24 de abril como fecha para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales —con lo cual se concluiría el proceso electoral— y definió el 14 de mayo para la toma de posesión del nuevo Presidente de la República.

Aunado a ello, durante su gestión, el Secretario General Almagro ha hecho pronunciamientos públicos en torno a la defensa de la democracia y ha llevado el discurso a la acción de manera proactiva y prioritaria en apoyo a los Estados miembros que así lo han requerido con iniciativas concretas como se mencionó en esta sección.

Conclusiones

El Secretario General Almagro está trazando el camino para la revitalización de la OEA. La prioridad de su administración es contar con una OEA en acción debidamente articulada en torno a la democracia y a los derechos humanos, más cerca de la gente. La Secretaría General de la OEA trabaja estrechamente con las autoridades de los Estados miembros en este sentido. Conforme a las prerrogativas establecidas en la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, el Secretario General de la OEA se pronuncia cuando hay situaciones que contravienen los principios establecidos en dichos instrumentos y, en el esfuerzo de fortalecimiento y preservación de la democracia, asegura una presencia en el terreno cuando un país requiere del apoyo institucional en este sentido.

⁸ Carta Democrática Interamericana. Disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm Artículo 17 -“Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.”

Fuentes de consulta

Carta de la OEA. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm

“Resolución sobre Cuba” AG/Res. 2438 (XXXIX-O/09). Disponible en: www.oas.org/39ag/documents/AGRES-2438S.doc

Carta de la OEA. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch2

Carta Democrática Interamericana. Disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

AG/RES. 1080 (XXI-O/91) sobre Democracia Representativa. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>

Declaración de la Cumbre de Quebec. Disponible en: http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf

Michel Arrighi, Jean. “El papel de la Organización de los Estados Americanos en la Defensa de la Democracia”. Disponible en: https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/OEA_en_Defensa_de_la_Democracia_Jean_Michel_Arrighi.pdf

“Informe final del diálogo sobre la eficacia de la aplicación de la Carta Democrática”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/democratic-charter/>

AG/RES. 1 (XLVII-E/14) rev. 1 titulada “Orientaciones y Objetivos de la Visión Estratégica de la Organización de Estados Americanos”. Disponible en: <http://scm.oas.org/ag/documentos/Documentos/AG06839S04.doc>

“Hacia una OEA del siglo XXI”. Discurso inaugural del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, en su toma de posesión. 26 de mayo de 2015. http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=15-0030

Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/>

Carta Democrática Interamericana. Disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

“Países miembros reconocen contribución de la Misión de la OEA para lograr un acuerdo en Haití”. Texto del informe de la Misión Especial. Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-016/16

Pronunciamientos realizados por el Secretario General de la OEA en materia de defensa de la democracia sobre la situación política en Brasil, disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-032/16 y los pronunciamientos sobre la situación política en Venezuela disponibles en los siguientes enlaces: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-362/16 (Carta al Presidente), http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-350/15 (mensaje sobre las elecciones legislativas), http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-345/15 (carta abierta sobre clima pre-electoral) y http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=15-0100 (carta sobre garantías en las elecciones del 6D).



EN MÉXICO, DESDE 1917 LAS PERSONAS EN RECLUSIÓN no tienen los mismos derechos políticos que el resto de la ciudadanía. El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece los derechos políticos de las y los ciudadanos mexicanos: votar en las elecciones populares, ser electas, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, entre otros. Sin embargo, conforme a lo establecido en el artículo 38, fracciones II y III, este derecho podrá ser suspendido en caso de estar sujeto a un proceso criminal, sin que se haya determinado siquiera la culpabilidad o inocencia de la persona procesada: basta con que se haya dictado el auto de formal prisión o que se esté extinguiendo una pena corporal para que esto ocurra.

¿Qué sucede en otras democracias representativas alrededor del mundo? Algunas, las más avanzadas, permiten de manera explícita el voto a las personas en reclusión y reconocen la universalidad del sufragio de dicha población. Otras, las

El derecho al voto de las personas en reclusión en México: una agenda pendiente

María del Carmen Alanis Figueroa*

más restrictivas, no permiten el voto a las personas presas y limitan su participación política aún después de finalizado su proceso judicial (Comisión de Venecia, 2015, párr. 43 y 74; Ewald, 2009, p. 62).

Así, se observa una interesante tendencia a nivel internacional en reconocer la importancia que tiene el hacer partícipes de las elecciones a las personas en reclusión para una democracia representativa, adoptando una interpretación más amplia de los derechos políticos que no permite restricciones como las de nuestro artículo 38 constitucional.

En efecto, estos derechos representan la vía a través de la cual la ciudadanía puede participar, configurar y decidir en la vida política del Estado, y cuando se trata de sistemas democráticos, el derecho al voto constituye una de las formas de expresión más claras de la voluntad popular.¹

El alcance de los derechos políticos se ha ampliado, particularmente desde que fueron reconocidos como derechos humanos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y posteriormente incorporados en convenciones regionales e internacionales en la materia. De esta manera, se les han aplicado los mismos principios que a otros derechos humanos y así, las causales para su limitación se

* Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

¹ Como ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoiDH), ha resaltado la importancia de los derechos políticos y en particular, del derecho al voto, en la inteligencia de que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Así, ha destacado que el ejercicio efectivo de estos derechos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental para garantizar la vigencia del resto de los derechos humanos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), (Corte IDH, "Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos", 2008, párrafo 143).

han visto reducidas en comparación con las que existían hace tan sólo algunas décadas atrás, cuando era común, por ejemplo, que las mujeres no pudieran siquiera ejercer su derecho al voto.

Por otra parte, el voto también ha sido considerado una de las características centrales de la ciudadanía, lo cual ha llevado a la mayoría de los países democráticos a ampliar su ejercicio. De esta manera, los principios de universalidad, igualdad, sufragio libre y secreto, se han debido entender paralelamente al reconocimiento de que el derecho al voto tiene ciertos requisitos que generalmente, se han vinculado con la edad, la nacionalidad, la residencia, la capacidad de discernimiento y los antecedentes penales.

Aunque se reconoce que los derechos políticos no son absolutos, en el caso de las personas en reclusión y desde el punto de vista del Derecho internacional de los derechos humanos, se observa que la restricción al derecho al sufragio debe tomar en consideración los principios de proporcionalidad y necesidad que se establecen para la suspensión de cualquier derecho, y no pueden llevarse a cabo de forma general, inmediata (a partir del inicio del proceso penal), o basados en una presunción de culpabilidad, es decir, sin que medie una sentencia que respalde la responsabilidad penal y justifique la necesidad de dicha suspensión.

En el caso de México, si bien la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha buscado restringir los alcances de dicha suspensión, la disposición constitucional en comento continúa excluyendo de sus derechos políticos a miles de personas que se encuentran sujetas a un proceso criminal aún antes de que exista una sentencia judicial en su contra.

A la luz de las reformas constitucionales llevadas a cabo en los últimos años y de la incorporación de los estándares de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales de los que México es parte, en este artículo, se analizará la pertinencia de reformar esta disposición a fin de lograr su armonización conforme a dichos estándares, y evitar la adopción de legislación que no considere estos desarrollos, como es el caso de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que actualmente se está discutiendo en el Congreso.

Estándares internacionales y regionales relativos al derecho al voto y su suspensión

a) Sistema universal

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que “todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 [raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra circunstancia], y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Por su parte, el artículo 10 de ese mismo instrumento internacional señala que:

1. Toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano... 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, órgano de vigilancia de la implementación del PIDCP, interpretó el artículo 25 a través de su Observación general 25 y subrayó que cualquiera de las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberá basarse en criterios objetivos y razonables. (...) En ese sentido, el Comité sostiene que, si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena. Por lo que a la luz de dicha interpretación, las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas, no se les debería impedir que ejerzan su derecho a votar.

b) Sistema interamericano

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), reconoce entre otros derechos políticos, el de votar y per-

mite que la ley **reglamente** el ejercicio de dichos derechos políticos únicamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por órgano judicial competente en proceso penal.

La CADH también señala en su artículo 27 que los Estados parte no podrán suspender las obligaciones contraídas cuando se trate de los derechos determinados, entre otros, en el artículo 23 de esa Convención, con lo cual se confirma el carácter “determinante” de la democracia participativa en el sistema interamericano, por el valor fundamental conferido a los derechos de participación política en dicho instrumento. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso Andrés Aylwin Azócar y otros vs. Chile, párr. 123).

Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), ha subrayado la importancia de los derechos políticos y en particular, del derecho al voto como un medio fundamental para garantizar la vigencia del resto de los derechos humanos previstos en la Convención (Corte IDH, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, 2008, párr. 143), también ha señalado que los derechos humanos no son absolutos y la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos (Corte IDH, caso “Yatama vs. Nicaragua”, 2005, párr. 206).

Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el Derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana (Castañeda Gutman vs. México, 2008, párrafo 174).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al respecto, ha señalado que las restricciones o limitaciones a los derechos humanos consagrados en la Convención deben justificarse por su *necesidad* en el marco de una sociedad democrática. Esta demarcación se determina por la justificación de las medidas, sus motivos, su razonabilidad y su proporcionalidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 11.863 Andrés Aylwin Azócar y otros vs. Chile, 1999, párr. 102).

c) Sistema europeo

El artículo 3 del protocolo adicional del Convenio Europeo de los Derechos Humanos señala que “las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”. Al respecto, la Corte Europea de Derechos Humanos (CoEDH), se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la suspensión de los derechos políticos a personas en reclusión, siendo uno de los casos más destacados el de *Hirst vs. Reino Unido*, a través del cual determinó que extender la suspensión del derecho al voto de forma abstracta, general e indiscriminada resulta incompatible con las obligaciones derivadas del Derecho internacional de los derechos humanos. Lo anterior, entre otras razones porque encontró que no existe una relación entre la suspensión de los derechos políticos y la supresión de la criminalidad, siendo que la supresión del derecho al sufragio podría, de manera colateral, actuar contrariamente a la readaptación social del individuo. La CoEDH también cuestionó la idoneidad de la medida para alcanzar los objetivos enunciados y señaló que no existen pruebas de que el poder legislativo del Reino Unido haya considerado semejantes intereses en conflicto al establecer la prohibición.

Esta lógica fue reafirmada por el mismo tribunal en el caso *Frodl vs. Austria*,² al resolver que la legislación austriaca que impedía votar a las personas sentenciadas era incompatible con la Convención Europea de Derechos Humanos, en la medida en que buscaba restringir el voto de forma absoluta. En este sentido, señaló que este tipo de decisiones debían ser tomadas por un órgano judicial, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Además debía existir un nexo entre la ofensa cometida y las elecciones o las instituciones democráticas, lo cual implicaría que la restricción podría imponerse legítimamente a aquellos que han sido condenados por fraude electoral o algún delito relacionado (Filippini y Rossi, 2012, p. 200).

La Comisión Europea para la Democracia (Comisión de Venecia), órgano consultivo del Consejo de Europa, a la que México pertenece como Estado miembro desde 2010, adoptó el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, que establece que el derecho a votar

² Corte Europea de Derechos Humanos, Caso *Frodl vs. Austria* No 20201/04, sentencia del 8/4/2010, ver en esta misma línea el caso de “*Söyler vs. Turquía*” No. 29411/07, sentencia del 17/9/2013.

puede estar sujeto a condiciones, sin embargo, éstas deberán estar previstas en ley, deberán respetar el principio de proporcionalidad y deberán estar motivadas por una sentencia penal por delitos graves (Comisión de Venecia, 2002, regla 1.1.d). Al establecer dichas sanciones, el principio de proporcionalidad y necesidad de dicha sanción en una sociedad democrática, deberá ser respetado. La sentencia penal que implique como castigo la cárcel, no deberá significar la privación automática de uno de los derechos políticos más importantes —el derecho al voto— (Comisión de Venecia, 2005).

d) Criterios de tribunales constitucionales

Por razones de espacio, se hará mención únicamente a dos sentencias emitidas por tribunales nacionales: la Corte Constitucional de Sudáfrica³ y la Corte Suprema de Canadá,⁴ las cuales señalaron que cualquier limitación de un derecho inherente a toda la ciudadanía debe estar apoyada en razones claras y convincentes. De esta manera, el Estado está obligado a demostrar que toda restricción responde a un fin constitucionalmente válido y que los medios empleados para alcanzarlo son razonables y proporcionales. La Corte canadiense señaló además, que el derecho al voto incentiva la responsabilidad social y los valores democráticos, y el impacto de restringirlo es superior a los beneficios que podría generar y afecta el desarrollo social y la política de resocialización e integración.

La suspensión de los derechos políticos de las personas en reclusión en México

Antes de analizar la forma en que se encuentran establecidos los derechos políticos y su suspensión en la CPEUM, es importante tener en consideración que a partir de la reforma de 2011 se establece en el artículo 1º que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, señala que todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Estado

³ Corte Constitucional de Sudáfrica, Case CCT 03/04, Minister of Home Affairs vs. National Institute for Crime Prevention and Re-Integration of Offenders (NICRO), sentencia del 3/3/2004.

⁴ Suprema Corte de Canadá, "Sauvé v. Canadá" (Chief Electoral Officer), 2002 SCC 68, [2002] 3 S.C.R. 519, sentencia del 31/10/2002.

parte, y las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo a las personas de la protección más amplia. Esto significa que el Estado mexicano está obligado a adecuar su legislación y sus instituciones para proteger los derechos humanos de las personas en reclusión, a fin de cumplir con los compromisos internacionales que voluntariamente ha contraído.

Derecho al voto y su suspensión

En México, los derechos político electorales, y en concreto el derecho al voto se encuentra protegido por el artículo 35, fracción I Constitucional que establece dentro de los derechos de las y los ciudadanos, entre otros, votar en las elecciones populares. Estos derechos se encuentran supeditados a la condición de ciudadanía, que a su vez se define en el artículo 35, como todos los hombres y mujeres que “tengan la calidad de mexicanos, así como una edad mínima de 18 años y un modo honesto de vivir”.

El artículo 38 de la Constitución, que conserva la redacción de 1917, prevé explícitamente la suspensión de derechos y prerrogativas de la ciudadanía, y señala entre otros motivos “el estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena privativa de libertad, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (fracción II), durante la extinción de una pena corporal (fracción III); y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión (fracción VI)”.

Este artículo es problemático, particularmente por lo que se refiere a las fracciones II y III, que prevén que una persona sujeta a un proceso pueda ver suspendidos sus derechos políticos, aun cuando no haya habido una sentencia firme que determine su culpabilidad, con lo cual se violan, entre otros: el principio de proporcionalidad y el de presunción de inocencia de un importante número de personas que están esperando una condena, lo cual, además, no guarda relación con los fines de la detención ni con los objetivos del sistema penitenciario.

En términos numéricos, esta problemática se refleja a través de las siguientes cifras: hasta diciembre de 2015 se contaba un total de 247 mil 488 personas encarceladas, de las cuales 144 mil 748 (58.48%) ya habían recibido una sentencia condenatoria, mientras que 102 mil 749 (41.52%) se encontraban presos sin haber recibido la senten-

cia de un juez (Comisión Nacional de Seguridad, diciembre 2015). Es decir que actualmente a cuatro de cada diez personas recluidas, se les niega el derecho a votar sin siquiera haber obtenido una sentencia que determine su culpabilidad.

De hecho, la fracción II de dicho artículo ha sido objeto de interpretación judicial en más de una ocasión en los últimos años,⁵ destacando en el presente contexto el caso contencioso que conoció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y que enfrentó a un ciudadano con el entonces Instituto Federal Electoral (IFE).⁶ Dicha autoridad le negó la expedición de su credencial para votar con fotografía a partir de la existencia en sus registros de un auto de formal prisión por el que había sido suspendido en sus derechos conforme a lo previsto en el artículo 38, fracción II. El estudio y resolución del caso obligó a ese órgano especializado en materia electoral a realizar un examen de esa causa de suspensión de los derechos ciudadanos, llevándolo a concluir que la aplicación de esa norma constitucional debía restringirse a aquellos casos en que la o el ciudadano se encontrara privado de su libertad.

El 21 de septiembre de 2007 la Sala Superior del TEPJF elevó este precedente a la tesis XV/2007 titulada *SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL, SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD*. Por otra parte el 25 de febrero de 2008 se denunció ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de tesis entre dicho criterio de la Sala Superior del TEPJF y el emitido por la Primera Sala de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 29/2007 que dio lugar a la tesis de jurisprudencia número 1ª./J.171/2007 de rubro *SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD*.

La denuncia fue registrada en el Pleno de la SCJN bajo la contradicción de tesis 6/2008-PL⁷, la cual confirmó lo determinado por el TEPJF. Su análisis y resolución dieron lugar a una serie de criterios que son los que actualmente imperan en México respecto a este tema y que pueden sintetizarse de la siguiente manera:⁸

- El principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la restricción constitucional contenida en el artículo 38, fracción II.

⁵ Ver sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: SUP-JRC—473/2000 de 8 de diciembre de 2000; SUP-JDC-20/2007 de 28 de febrero de 2007; SUP-JDC-85/2007 de 20 de junio de 2007; SUP-JDC1635/2007 de 7 de octubre de 2007; SUP-JDC-1642 de 31 de octubre de 2007; SUP-JDC-2045/2007 de 29 de noviembre de 2007; SUP-JDC-98/2010 de 13 de mayo de 2010.

⁶ Sentencia dictada el 20 de junio de 2007 en el expediente SUP-JDC/85.

⁷ La contradicción de tesis 6/2008-PL fue resuelta en sesión pública de la SCJN en Pleno de 26 de mayo de 2011.

⁸ Ver tesis P/J.33/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIV, septiembre de 2011.

- La suspensión del derecho al voto únicamente deberá implementarse cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, presupuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, supuesto en el cual, mientras no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo.

Esta interpretación, que reconoce el carácter de derecho fundamental al voto, si bien le permite su ejercicio a aquellas personas que se encuentren en libertad mientras están sujetas a un proceso criminal, continúa excluyendo a un importante número de personas que por alguna razón se ven obligadas a esperar su sentencia dentro de prisión, sin que ello resuelva las violaciones al principio de presunción de inocencia de este segmento de la población.

Por otra parte, el hecho de que el derecho a voto pueda ser suspendido sin mayor razón que una restricción física que imposibilite a la persona acusada para ir a votar, reduce esta restricción a una cuestión meramente práctica o logística, lo cual no puede presentarse como excusa para no respetar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los instrumentos de los que México es parte.

En términos de reinserción social, la suspensión de derechos políticos es un obstáculo que lleva a que las personas en reclusión sean apartadas de sus comunidades (Pérez Correa, 2011, p.226), y a que no sean consideradas durante las campañas políticas, con lo cual difícilmente veremos incluidos sus intereses en la promoción de políticas públicas o leyes que les favorezcan o que tengan algún impacto en sus proyectos de vida, así como en las comunidades a las que pertenecen.

Vigencia del artículo 38 constitucional ante la evolución del Derecho internacional de los derechos humanos

Hace casi un siglo que el Constituyente de 1917 redactó el artículo 38, sin que éste haya sido modificado una sola vez, a pesar de los importantes desarrollos jurisprudenciales que tanto se han dado en los mecanismos internacionales especializados en la protección de derechos humanos.

Como se señaló previamente, la Corte Interamericana ha establecido que si bien el derecho al voto podría estar sujeto a restricciones, éstas deben ser justificadas como una medida absolutamente necesaria. Por lo que el ejercicio de ponderación constaría entre restringir los derechos de la población sujeta a un proceso criminal y privilegiar la participación democrática. Optar por el primer escenario atentaría contra el principio de presunción de inocencia, al no contar con una condena fija establecida por un órgano judicial competente tal como lo establece de manera expresa la Convención Americana, por lo que los estándares interamericanos no aceptarían una restricción como la que establece actualmente nuestro artículo 38 fracción II, constitucional.

Los estándares europeos van incluso más allá de la existencia o no de una sentencia firme en contra del inculpado. Bajo un análisis de proporcionalidad y necesidad, tanto la Corte Europea como la Comisión de Venecia han concluido que una disposición de carácter general no podría justificar *a priori* un nexo entre la ofensa cometida y la participación del inculpado en la vida democrática, sino que el análisis de proporcionalidad y necesidad que exige el Derecho internacional de los derechos humanos debería aplicarse de manera casuística. A la luz de lo anterior, la disposición constitucional mexicana que restringe de manera general los derechos políticos de las personas sujetas a un proceso penal sería también incompatible con los criterios europeos.

Los principios de interpretación definidos por el Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin duda representan importantes avances en el reconocimiento a la presunción de inocencia, sin embargo, aún excluye a las personas que se encuentran privadas de la libertad sin contar con una sentencia firme.

Conclusiones

Tomando en consideración el importante desarrollo normativo en materia de derechos humanos tanto a nivel interno como internacional, resulta fundamental revisar y llevar a cabo las modificaciones necesarias para poder armonizar este precepto, lo cual debería incluir la derogación de las fracciones II y III, a fin de que la suspensión de los derechos políticos no se lleve a cabo de forma absoluta y úni-

camente ocurra una vez que haya habido una sentencia que indique que dicha restricción es necesaria, proporcional y guarda alguna relación con los fines de la detención y con los objetivos del sistema penitenciario. Sería interesante limitar además las restricciones del voto únicamente en aquellos casos en los que el delito haya ido en contra del proceso democrático, por ejemplo: fraudes electorales y participación en golpes de Estado. En todo caso, en el momento de emitir una sentencia, las y los jueces deben considerar las circunstancias particulares de cada persona inculpada.

Se observa que tanto los desarrollos internacionales como los que se han llevado a cabo en la propia CPEUM en materia de derechos humanos obligan a reinterpretar lo que el Constituyente de 1917 estableció respecto a la suspensión de los derechos políticos. Como ejemplo del desarrollo que ha habido en esta materia, destaca lo que estipula el artículo 18 en su segundo párrafo a raíz de la reforma constitucional de 2011: "El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley (...)." Este párrafo se refiere a uno de los objetivos centrales de la reclusión y demuestra su evolución, que en 1917 buscaba la *regeneración* de la persona sentenciada, mientras que el objetivo actual consiste en lograr la reinserción social y evitar que se vuelva a delinquir (Sarre, 2008, 251).

A la luz de lo anterior, resulta imperante reformar la Constitución no sólo con el objeto de proteger el derecho a la presunción de inocencia, cumplir con el enfoque de reinserción social de nuestra política penitenciaria y de respetar las reglas que establece el Derecho internacional de los derechos humanos para la restricción de derechos, sino para evitar que continúe adoptándose legislación secundaria que vaya en línea con el artículo 38, fracción II. Tal es el caso de la Ley Nacional de Ejecución Penal, iniciativa que actualmente está siendo discutida en el Congreso de la Unión y que tiene por objeto establecer las normas que habrán de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal; así como regular los medios

para lograr la reinserción social. En la versión del 4 de diciembre de 2015, únicamente incluía en su artículo 150: "Si se trata de suspensión o rehabilitación de derechos políticos, el Juez de Ejecución notificará la resolución al Registro Federal de Electores en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales".⁹

Fuentes de consulta

Alanís Figueroa, M.C., (2012), "El desarrollo jurisprudencial de la suspensión del derecho al sufragio en México", 2012, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/2/esj/esj8.pdf>

Carrancá y Rivas, Raúl, (2011). "Derechos o prerrogativas político electorales de los ciudadanos. Alcance constitucional y posible suspensión por causa penal". Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/38_comentario.pdf

Comisión de Venecia (2015), "Report on the Abolition of Restrictions on the Rights to Vote in General Elections". Recuperado de: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)011-e)

Comisión Nacional de Seguridad, SEGOB, (2015), "Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional". Recuperado de: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7d1

Comité de Derechos Humanos, ONU, (1996) "Observación General no. 25". Recuperado de: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html

Committee on Legal Affairs and Human Rights, (2005), "Abolition of restrictions on the right to vote Report", Doc. 1055318, Recuperado de: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10901&lang=en>

Ewald, Alec and Brandon Rottinhouse eds. (2009), "Criminal Disenfranchisement in an International Perspective", Cambridge University Press. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=PeV8U0nCJEYC&pg=PA20&lpq=PA20&dq=ewald+alec+disenfranchisement+international+perspective&source=bl&ots=6fLE9U_UGR&sig=jnjIX0XUBxwRkx25ZJQAuSxe4hc&hl=es&sa=X&ved=0ahUKew-jijPyh6KLLAhXlvoMKHSAZCCIQ6AEIRjAF#v=onepage&q=ewald%20alec%20disenfranchisement%20international%20perspective&f=false

Filippini, L. y Rossi, F. (2011), "Nuevos aportes para el reconocimiento del derecho al voto de las personas condenadas", Universidad de Palermo. Recuperado de: http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-13/07-Revista-Juridica-Nuevos-aportes-para-el-reconocimiento-del-derecho.pdf

Pérez Correa, C., (2011). "De la Constitución a la prisión. Derechos fundamentales y sistema penitenciario", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29014.pdf>

⁹ Versión preliminar de la Ley Nacional sobre Ejecución de Sentencias del 4 de diciembre de 2015, en manos de la autora.

Plaxton, M. & Lardy, H., (2010). "Prisoner Disenfranchisement: Four Judicial Approaches", Berkeley. Recuperado de: <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1378&context=bjil>

Presno Linera, M.A., (2012). "El derecho de voto como derecho fundamental", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 2. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/2/ard/ard4.pdf>

Rascioni, N. (2014), "Suspensión de los derechos políticos del ciudadano, Casos de México y Argentina", Cuaderno de Divulgación de la Justicia Electoral, TEPJF. Recuperado de: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_24_je.pdf

Salazar Ugarte, Pedro, (2009), "Reflexiones sobre la Teoría Garantista a la luz de algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/38.pdf>

Sarre, Miguel, (2008), "Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008", Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Recuperado de: http://www.internet2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido_proceso_y_ejecucion_penalMiguelSarrePag251-268.pdf

Valls Hernández, S.A. (2012), "Reflexiones sobre la interpretación de la SCJN respecto a la restricción del derecho político a votar establecida en el artículo 38, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Leyes y normativas

Anteproyecto de Dictamen Ley Nacional de Ejecución Penal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Carta Democrática Interamericana.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Directrices adoptadas por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Tesis y jurisprudencia

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 11.863 Andrés Aylwin Azócar y otros vs. Chile, párr. 102, 1999.

Corte IDH, caso "Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos", sentencia del 6 de agosto de 2008

- Corte IDH, caso "Yatama vs. Nicaragua", sentencia del 23 de junio de 2005.
- Corte Europea de Derechos Humanos, Caso "Hirst v. Reino Unido", No. 74025, sentencia del 6/10/2005
- Corte Europea de Derechos Humanos "Anchugov y Gladkov v. Russia", No. 11157/04 y 15162/05, sentencia de 4/7/2013.
- Corte Europea de Derechos Humanos, "Frodl v. Austria" No 20201/04, sentencia del 8/4/2010
- Corte Europea de Derechos Humanos, "Söyler v. Turquía" No. 29411/07, sentencia del 17/9/2013.
- Corte Europea de Derechos Humanos, "Scoppola v. Italia (No. 3), App. No. 126/05, 2012, sentencia de 22 de mayo de 2012.
- Corte Constitucional de Sudáfrica, Case CCT 03/04, Minister of Home Affairs vs. National Institute for Crime Prevention and Re-Integration of Offenders (NICRO), sentencia del 3/3/2004.
- Suprema Corte de Canadá, "Sauvé v. Canadá" (Chief Electoral Officer), 2002 SCC 68, [2002] 3 S.C.R. 519, sentencia del 31/10/2002.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), contradicción de tesis 29/2007- PS. SCJN, tesis de jurisprudencia número 1ª./J.171/2007
- SCJN, contradicción de tesis 6/2008-PL, 26 de mayo de 2011.
- SCJN, tesis P./J.33/2011, septiembre de 2011.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sentencia SUP-JDC-85/2007.
- TEPJF, sentencia SUP-JRC—473/2000 de 8 de diciembre de 2000.
- TEPJF, sentencia SUP-JDC-20/2007 de 28 de febrero de 2007.
- TEPJF, sentencia SUP-JDC-85/2007 de 20 de junio de 2007.
- TEPJF, sentencia SUP-JDC1635/2007 de 7 de octubre de 2007.
- TEPJF, sentencia SUP-JDC-1642 de 31 de octubre de 2007.
- TEPJF, sentencia SUP-JDC-2045/2007 de 29 de noviembre de 2007.
- TEPJF, sentencia SUP-JDC-98/2010 de 13 de mayo de 2010.
- TEPJF, tesis XV/2007.



A

¿QUIEN PUEDE IMAGINAR ¿QUÉ PASARÍA CON NUESTRAS vidas en la Tierra si, de pronto, desapareciesen la electricidad y las computadoras? No habría refrigeradores ni aire acondicionado, tampoco funcionarían los medios de transportación modernos; la vida en general y los trámites administrativos y financieros serían más lentos; no existirían ni la radio, la televisión, la fibra óptica o los celulares. Quedaríamos inmersos en el caos y la oscuridad del siglo XVIII; un verdadero infierno para quienes hoy vivimos por todo el orbe.

Muchas cosas no son valoradas hasta que se pierden. Nos volvemos complacientes y sin ninguna urgencia de innovar, como si todos los productos y servicios con los que contamos cayesen del cielo. Y curiosamente la vida moderna de este siglo XXI sí ha recibido del cielo productos y novedades a manos llenas que hacen de nuestro mundo algo que ni Galileo ni Newton hubiesen vislumbrado hacia el futuro. Pero estos obsequios que vienen desde arriba, para alegría de nosotros los terrícolas, tienen su origen en el esfuerzo de millones de ingenieros y científicos de las naciones que se preocupan por desarrollar tecnología espacial.

México, un país con derecho a **tecnología espacial propia**

Dr. Rodolfo Neri Vela*

A veces, una gran parte de la población considera que invertir en investigación y tecnología espaciales no sirve para nada. Estas personas que viven su rutina diaria aquí en la Tierra piensan que, independientemente de las hermosas fotografías de los planetas y sus lunas o de que algunos hombres hayan caminado sobre la superficie de nuestro satélite natural hace casi 50 años, no se benefician en absoluto de las inversiones en este tipo de actividades aparentemente banales, frívolas y de poca urgencia. En particular, prefieren que sus gobiernos construyan más escuelas, hospitales y caminos. En parte tienen cierta razón, desde luego, si consideramos el deseo de confort de cada uno de nosotros, pero su desconocimiento los vuelve injustos en su juicio parcial, con ingratitud hacia las comodidades actuales de nuestras vidas.

Hoy, un país que descuida la educación superior, la investigación en diversas disciplinas —incluyendo la espacial—, la innovación y la generación de patentes, está destinado a la mediocridad y peor aún, está condenado a la dependencia tecnológica con respecto a otras naciones y a eternas devaluaciones de su moneda. Miles de jóvenes brillantes se ven obligados a abandonar su patria, en busca de mejores oportunidades de desarrollo de su talento y sus aspiraciones por descubrir y ayudar al avance del conocimiento. Es el flagelo de

* Primer astronauta de México.
www.rodolfonerivela.com

la constante fuga de cerebros, mismo que los gobernantes en turno recurrentemente se encargan de negar como si quisiesen tapar el sol con un dedo.

Pero detengámonos un instante para preguntarnos: ¿Realmente la tecnología espacial propia puede ayudarle a un país a mejorar su economía nacional?... Porque finalmente lo que más mueve a una sociedad está en función de lo que hay en sus bolsillos y de las oportunidades de empleo. ¿No es más rentable y cómodo comprar en el exterior todas las novedades que sigan surgiendo?... ¿En verdad nuestras vidas han mejorado gracias a la tecnología espacial, o son puras actividades que asombran pero que no nos dejan nada? ¿No estaríamos mejor y más tranquilos sin ella?

Hay dos formas de estudiar y explorar el Cosmos: con instrumentos desde la superficie terrestre —como los típicos telescopios— y con aparatos que son enviados a diversos destinos por el espacio.

La astronomía terrestre es antiquísima. En México contamos con excelentes instalaciones, como el Gran Telescopio Milimétrico o el observatorio de San Pedro Mártir, y por supuesto con una cantidad respetable de geofísicos y astrofísicos, que en su mayor parte laboran en la UNAM o en el INAOE. ¿Pero cuántas tecnologías y patentes han sido desarrolladas con estas actividades? ¿Cuántas empresas han nacido para fabricar productos derivados de los conocimientos adquiridos? Pocas. Yo diría que fundamentalmente los trabajos de nuestros excelentes estudiosos del Cosmos han logrado darle, a través de proyectos de cooperación internacional, cierto prestigio mundial al país, que sin duda debe ser reconocido.

Sin embargo, ¿qué hay de la otra rama de la tecnología espacial que involucra cohetes, satélites, sondas interplanetarias, robots y muchas otras maravillas? ¿Eso es un terreno o tabú prohibido para México? Hasta ahora, nuestro país ha sido un simple espectador en ese sentido. Un México que aplaude y compra en el extranjero las novedades del momento, a un alto costo para un país con millones de pobres y analfabetas. Desde hace más de cuatro años opera oficialmente la Agencia Espacial Mexicana (AEM), pero muchos mexicanos por diversos rincones del territorio nacional ni siquiera saben que existe, incluyendo a funcionarios en cargos públicos importantes; algo han escuchado pero no saben si ya funciona, y mucho menos dónde está y cuáles son los proyectos, los objetivos y los resultados tangi-

bles. Por ello es preciso realizar programas intensos de divulgación científica por todos los estados de la república, para socializar el tema y procurar que la población entera se integre a la cultura de este siglo y que, a la vez, se sienta orgullosa de lo que se hace en su propia tierra, o de lo que podría hacerse.

Se requiere una verdadera visión de Estado que fortalezca la soberanía e independencia tecnológica del país a mediano y largo plazo, sin interrupciones ni virajes partidistas según la administración en turno. Hemos tenido ya fugaces y dolorosos intentos, como la Comisión Nacional del Espacio Exterior y el Instituto Mexicano de Comunicaciones, ambos desaparecidos después de pocos años de haber entrado en funciones.

Entremos ahora al terreno de la verdadera ingeniería y la tecnología espacial.

En mi opinión, cuando se decide enviar algún aparato al espacio, el principal enemigo natural a vencer es la fuerza de atracción gravitacional. Aquí inician los retos de lograr el lanzamiento al menor costo posible, reduciendo el peso del cohete y su carga, minimizando la energía necesaria y fabricando (inventando) materiales ligeros y ultra resistentes a vibraciones, esfuerzos mecánicos y temperaturas extremas. Así de sencillo.

Pero lo anterior sólo es el principio. Falta asegurarse que el aparato llegue a su destino y que funcione. Se tienen que desarrollar técnicas de radar, navegación, telemetría, procesamiento de señales, computadoras pequeñas y eficaces, instrumentos miniaturizados que consuman poca electricidad, y un sinnúmero de cosas más.

Para enfrentar y resolver estos problemas se necesitan presupuesto, miles de ingenieros, instalaciones técnicas e industriales sofisticadas, y más que nada, mucha responsabilidad, transparencia y eficacia de quienes participan en dichos proyectos y programas. Eternizarse en un proyecto académico financiado por el CONACYT, sin una supervisión adecuada ni resultados tangibles en tiempo y forma, sin penalizaciones ni consecuencias, simplemente ya no es permisible en una nación que lucha por sobrevivir, mientras otros países se alejan cada vez más y más al crear tecnologías que parecen ser de ciencia ficción, pero que son reales.

Todos los días, cada uno de nosotros disfruta de productos derivados de la tecnología espacial, ya sea en la industria de la construcción, la

medicina, las telecomunicaciones, el deporte, el procesamiento de alimentos, la electrónica y la computación, el transporte, etcétera. Con el fin de vencer la gravedad y aprovechar mejor los recursos a bordo de un vehículo o aparato espacial, la humanidad tuvo que aprender a inventar materiales aislantes, aleaciones ligeras, nuevas cerámicas y pegamentos, aprovechar la energía del sol a través de celdas solares, miniaturizar las computadoras y los procesadores de señales para reducir su peso y que a la vez usasen poca electricidad, con el plus de dificultad de contar con mayor memoria y rapidez.

Para darle seguimiento a cada misión tuvieron que inventarse mejores sistemas de radar, telemetría precisa y mecanismos para enviar comandos, dar órdenes y ejecutar las acciones necesarias a distancia, en la total oscuridad del espacio, algo similar a trabajar con los ojos vendados. Ahora sabemos cómo es nuestro vecindario, el llamado Sistema Solar, y nos deleitamos con las imágenes del espacio profundo que nos acercan a las galaxias y a nuevos mundos que van siendo descubiertos. Entre las maravillas del siglo XXI tenemos la certeza de que pueden existir millones de sistemas planetarios alrededor de millones de estrellas, y eso tan sólo en nuestra Vía Láctea; varios miles de exoplanetas ya han sido identificados, y la cantidad seguirá aumentando en las próximas décadas. Si el lector aún cree que la tecnología espacial no tiene ninguna conexión con su vida diaria, daremos unos cuantos ejemplos a continuación, con la esperanza de convertirlo o convertirla finalmente en un fiel creyente y admirador de esta rama del conocimiento.

¿Cuántas personas esperan un donante para recibir un trasplante de corazón? Miles. Cuando la NASA realizó estudios para simular la circulación de los fluidos en los motores de los cohetes se adquirió la habilidad para inventar una bomba cardíaca que le ha permitido salvar la vida a muchas personas. Esta bomba sirve como puente para alargar el tiempo de espera mientras se consigue a un donante. ¿Quién habría dicho que algo relacionado con las tuberías y bombas de los motores serviría en el campo de la medicina y en un órgano tan delicado y vital del ser humano?

¿Y qué decir de tanta gente, principalmente joven, que hoy usa frenos dentales invisibles para mejorar su personalidad? Están hechos con cerámicas translúcidas que fueron inventadas con financiamiento de la NASA. He aquí un beneficio del espacio al servicio de la belleza y la vanidad humanas.

Claro que no toda la gente necesita un trasplante ni usa frenos dentales, ¿pero qué tal un teléfono celular? ¿No causa felicidad tomar fotografías y videos en cualquier parte con ese dispositivo que se ha vuelto imprescindible para la mayoría? Nadie quiere perder su celular, pero no sabe que dicho aparato utiliza un sensor que fue inventado para miniaturizar las cámaras de las sondas interplanetarias. El mismo sensor también se usa en aparatos médicos para tomar imágenes e incluso en los aparatos de rayos X dentales.

En ambos hemisferios del planeta ocurren nevadas y lluvias intensas que pueden hacer patinar a los aviones en su intento de aterrizar, con el peligro de salirse de la pista y provocar una catástrofe. Cuando la NASA operó su flota de transbordadores espaciales, éstos aterrizaban a gran velocidad. Fue necesario ranurar la pista con discos de diamante, para formar surcos o estrías que incrementasen la tracción. Hoy, además de otras aplicaciones en la construcción, esta misma tecnología se aprovecha en miles de autopistas y aeropuertos por todo el mundo, ayudando a reducir accidentes y salvar vidas.

La lista es interminable. Por ejemplo el dinamismo de los servicios educativos, financieros y de entretenimiento a través de los satélites de comunicaciones, la *predicción* del tiempo gracias a las imágenes de los satélites meteorológicos y la protección de miles de almas contra los huracanes y otros fenómenos, el estudio del suelo territorial y sus recursos naturales con satélites de percepción remota, también llamados satélites de observación de la Tierra. Por supuesto, la ciencia también se ha beneficiado, por ejemplo, en el sentido de que conocemos mejor las llamaradas solares, el campo magnético terrestre y su función protectora de la vida contra las intensas radiaciones, así como los terribles daños de la atmósfera por la contaminación y la reducción de la densidad de la capa de ozono, con el consecuente calentamiento global. En pocas palabras, la tecnología espacial es como una ventana que nos permite observar nuestra propia casa, la Tierra.

Concluyo esta sección con algo insustituible para nosotros: la comida. La NASA tuvo que resolver el problema de la alimentación de los astronautas, pero no era posible tener un refrigerador a bordo de las cápsulas o de los transbordadores espaciales, por obvias razones de peso y requerimientos elevados de electricidad. Por tanto, se desarrolló la tecnología para procesar alimentos, no necesariamente deshidratados, y evitar su descomposición por mucho tiempo. Y gracias

a esto hoy encontramos en los supermercados muchos alimentos de larga duración, que igualmente son útiles para personas aisladas o de edad avanzada, para situaciones de emergencia, para los suministros de los ejércitos, etcétera.

Pañales desechables para felicidad de las mamás modernas, lentes oscuros, el GPS, códigos de barras, calzado deportivo igualmente cómodo y ligero a bajas y altas temperaturas, prótesis para minusválidos, materiales aislantes para viviendas, chalecos antibala, textiles para bomberos, autos y aviones más ligeros y resistentes, internet global con constelaciones de satélites, y tantas otras maravillas que han cambiado la vida de todos en cualquier punto del planeta. ¿Entonces México sí debe participar en este tipo de proyectos para generar su propia tecnología y tener mayor presencia internacional? Por supuesto que sí. Pero sin recursos asignados por el gobierno y sin una vigilancia responsable y estricta del uso de los mismos, no podremos lograr nada. En la tabla siguiente se indica el presupuesto anual aproximado de algunas de las principales agencias espaciales del mundo, para sus programas civiles; los presupuestos militares son otros. No es una relación exhaustiva, sólo un ejemplo comparativo, y las cantidades pueden variar por la volatilidad cambiaria actual. Nótese que los países de la Unión Europea contribuyen al presupuesto de la Agencia Espacial Europea (ESA) para proyectos multinacionales, pero además ellos también tienen recursos adicionales para su propio programa nacional espacial, como Francia (CNES) y Alemania (DLR). La desventaja de México con respecto a otras naciones es evidente y alarmante.

Presupuestos de agencias

Agencia (País/Región)	Presupuesto (millones de dólares)
NASA (Estados Unidos)	18,500
Roscosmos (Rusia)	5,600
ESA (Europa)	5,500
CNES (Francia)	2,500
JAXA (Japón)	2,500
DLR (Alemania)	2,000
ASI (Italia)	1,800
ISRO (India)	1,200

Agencia (País/Región)	Presupuesto (millones de dólares)
CSA (Canadá)	500
UKSA (Reino Unido)	400
KARI (Corea del Sur)	400
CoNAE (Argentina)	100
INTA (España)	140
SNSB (Suecia)	100
AEB (Brasil)	100
SANSA (Sudáfrica)	12
AEM (México)	5

Los legisladores tienen mucha tarea por delante, tanto para mejorar la ley que creó a la AEM como para asignar mayores recursos. En mi opinión, mientras siga siendo parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuya función no es investigar ni desarrollar tecnologías nuevas, sino gastar dinero para prestar servicios, dar concesiones y crear infraestructura a través de licitaciones, la AEM seguirá en el anonimato gris y sin rumbo definido. Es preciso crear la Secretaría de Ciencia y Tecnología, como ya existe en muchos otros países, inclusive latinoamericanos, y la AEM debería pasar a dicha dependencia. Asimismo, se debe legislar para que dicha agencia cuente con verdaderos especialistas en todas las disciplinas afines a la ciencia y la tecnología espaciales, con estrictos procesos de selección y contratación; sin ello, la agencia será incapaz de supervisar y evaluar los proyectos encomendados a la comunidad científica, los tecnológicos y la industria.

Se habla mucho de que México cuenta con una grande y sólida industria aeroespacial. Sin duda, el término vende políticamente y se escucha bien, pero la realidad es que sólo tenemos industrias maquiladoras en el campo aeronáutico, y absolutamente nada en componentes o aparatos espaciales. Sería más correcto y honesto decir que contamos con una sólida industria maquiladora aeronáutica, gracias a miles de jóvenes ingenieros mexicanos cuyo talento es contratado y reconocido por las empresas transnacionales que aquí invierten.

La carrera de ingeniero aeronáutico ya está muy bien estructurada y se imparte en diversos puntos del país con mucho éxito. Sin embargo, muy pocas son las instituciones que ofrecen la carrera de ingeniero aeroespacial, con programas mixtos a través de convenios con algunas universidades estadounidenses; ni siquiera la UNAM cuenta con ella.

Yo tuve el privilegio y la gran oportunidad de participar en una misión espacial, representando a México a través de un convenio internacional con la NASA. Ya han pasado más de 30 años y no hemos podido tener a nuestro segundo astronauta mexicano. Ese sitio en la historia del país está reservado para algún joven, hombre o mujer, nacido en México y que se ha estado preparando con entusiasmo y profesionalismo, pero no hay ninguna fecha tentativa para que ese sueño de tantos jóvenes mexicanos se vuelva realidad. Hasta la fecha, de toda América Latina, México sigue siendo el único país que ha tenido a un astronauta nacional yendo al espacio desde el Centro Espacial Kennedy, en 1985. Los astronautas de Cuba y Brasil despegaron desde Baikonur, en cápsulas rusas. Nosotros fuimos al espacio antes que Japón, Italia y España, pero nos hemos quedado rezagados. En la tabla siguiente, no exhaustiva y sin incluir a los astronautas estadounidenses y los cosmonautas rusos, observamos en orden cronológico que varios países ya han tenido cerca de una docena de astronautas nacionales en misiones espaciales, fortaleciendo su tecnología y motivando a sus nuevas generaciones. En total, hoy somos cerca de 600 astronautas si sumamos a todos los países de la Tierra, siendo estadounidenses cerca del 60%. Países como Bulgaria, Polonia, Vietnam y Hungría también han tenido un astronauta.

Número de astronautas

País	Número de Astronautas	Primera misión
Alemania	11	1978
Cuba	1	1980
Francia	9	1982
Canadá	9	1984
India	1	1984
Holanda	2	1985
México	1	1985
Japón	10	1990
Bélgica	2	1992
Italia	7	1992
España	1	1998
China	10	2003
Brasil	1	2006
Suecia	1	2006

Es preciso resaltar que todo astronauta que representa a su país, portando su escudo nacional, adquiere una gran responsabilidad hacia sus compatriotas y que, a la vez, sus gobiernos respectivos los considera como héroes, en particular a aquellos que son los primeros de su historia. No existe ninguna regulación al respecto en México, ninguna ley que hable sobre los reconocimientos, premios o estímulos a los que sus astronautas puedan ser merecedores. La Ley del Deporte reconoce a los medallistas olímpicos y éstos reciben automáticamente una pensión vitalicia en agradecimiento a su esfuerzo y sus servicios a la Nación, para que puedan tener una vida digna por el resto de sus días, y muy en especial durante su vejez, sin importar cómo sigan desarrollándose profesionalmente. Considero que los legisladores mexicanos deben crear una ley similar para todos los astronautas mexicanos, en reconocimiento a sus servicios prestados a la Nación y —la historia lo ha demostrado— por haber arriesgado su vida durante su misión, pues espero que pronto podamos tener cuando menos otros dos o tres astronautas nacionales, a través de un programa serio y nacionalista del gobierno mexicano. En la tabla siguiente puede verse la condecoración automática e inmediata que varios astronautas nacionales han recibido de sus respectivos gobiernos, por su presidente, su rey o su primer ministro, lo cual es una muestra clara del reconocimiento de lo que sus viajes espaciales han representado para la historia de su Patria y el orgullo de su pueblo.

Condecoración recibida por algunos de los primeros astronautas nacionales de diferentes países

Astronauta	País que representó en el espacio	Año	Condecoración recibida pocas semanas después de su histórico viajes
Arnaldo Tamayo	Cuba	1980	Primera medalla honorífica de héroe de la República de Cuba
Ulf Merbold	Alemania	1983	Orden de Primera clase de la República Federal Alemana
Patrick Baudry	Francia	1985	Oficial de la Legión de honor (establecida por Napoléon)
Rodolfo Neri Vela	México	1985	Pendiente
Dirk Frimout	Bélgica	1992	Gran Oficial de la Orden de Leopoldo y título nobiliario de Vizconde
Franco Malerba	Italia	1992	Commendatore de la República Italiana
Pedro Duque	España	1998	Gran Cruz del Mérito Aeronáutico
Marcos Pontes	Brasil	2006	Orden Nacional del Mérito

En 1985, el gobierno mexicano, inmerso en la problemática posterior al terremoto y los movimientos sociales de izquierda, las crisis económicas y sus secuelas, no supo cómo condecorar a su primer y único astronauta nacional hasta la fecha. Hace pocos meses se cumplió el 30 aniversario de dicha misión espacial y el gobierno actual, en particular el ejecutivo, no le dio la importancia debida y también desaprovechó la oportunidad para sentar un precedente como ha ocurrido en otros países. Si la ley no lo contempla, esta sería otra tarea que el poder legislativo debería analizar con eficacia y visión nacionalista. Reconozco y aprecio que en diciembre de 2015 recibí de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la Medalla al Mérito Eduardo Neri, 30 años después de mi viaje espacial. Sin embargo, este es un honroso reconocimiento del Poder Legislativo, y no del Ejecutivo como sí es el caso de lo plasmado en la tabla anterior sobre los primeros astronautas de otros países.

Para concluir, me gustaría mencionar algunos de los proyectos y logros tecnológicos más relevantes del momento en materia espacial, como evidencia de que el mundo no se detiene.

- 2015: Por primera vez en la historia, dos empresas estadounidenses (Blue Origin y Space X) logran aterrizar en forma vertical la primera etapa de cohetes, mientras el resto del vehículo continúa su ascenso para completar su misión. La recuperación y el posible uso de esta primera etapa en lanzamientos posteriores tendrá un efecto económico de ahorro en los años siguientes para enviar satélites a diferentes órbitas, astronautas y turistas espaciales. También se da la noticia de uno de los descubrimientos científicos más importantes sobre nuestro Universo, al ser detectadas ondas gravitacionales tal como lo predijo Alberto Einstein cien años atrás en su Teoría General de la Relatividad; estas ondas gravitacionales producidas por la colisión de dos agujeros negros abre una nueva ventana para estudiar el Cosmos y el tejido espacio-tiempo.
- 2016: Europa lanza la primera fase de su programa Exomars. Consiste de un satélite que orbitará al planeta Marte para buscar evidencias de metano y otros gases atmosféricos que pudiesen ser signos de procesos geológicos o de actividad biológica. También llega a Júpiter la sonda Juno de la NASA, para quedar en órbita polar alrededor de dicho planeta y estudiar las características de su atmósfera y sus campos gravitacional y magnético.

- 2017: La emoción de ver el lanzamiento de astronautas desde el Centro Espacial Kennedy regresa. La NASA ha contratado cápsulas tripuladas de las empresas estadounidenses Boeing y Space X para dichas misiones hacia la Estación Espacial Internacional.
- 2018: La NASA prueba su nuevo cohete llamado SLS (o sistema de lanzamiento espacial) en conjunto con la cápsula Orión (sin tripulantes) para enviar misiones hacia el espacio profundo. Será el cohete más poderoso de la Tierra, con más potencia que el Saturno V que llevó a los astronautas hacia la Luna en el siglo pasado, y que será utilizado dentro de pocos años para misiones tripuladas hacia asteroides y eventualmente enviar seres humanos al planeta Marte. La NASA también envía al espacio al telescopio Webb, sucesor del Hubble, a bordo de un cohete Ariane V de la empresa europea Arianespace y desde la Guyana Francesa. Por su parte, Europa lanza la segunda fase de su programa Exomars, que consistirá en un robot-rover que perforará hasta dos metros de profundidad en la superficie marciana, en busca de vida microbiana.

Los anteriores ejemplos son pocos, en comparación con todo lo que las naciones del mundo vienen preparando durante largos años, con el esfuerzo y la innovación de sus ingenieros y científicos respectivos, resolviendo nuevos retos y creando nuevas tecnologías al mismo tiempo, motivando a su juventud, desarrollando nuevos recursos humanos en la industria y las universidades, y fortaleciendo el orgullo nacional de su población.

¿Y México? Hace varios años, antes de que entrase en funciones la AEM, yo le sugerí personalmente al gobierno del Estado de Jalisco que buscarse ser la sede de uno de los congresos anuales de la Federación Internacional de Astronáutica, que es el evento más importante en materia espacial y que cada año se realiza en una ciudad diferente del mundo. Asisten los directores generales de las principales agencias espaciales, delegaciones de astronautas, los directores de empresas aeroespaciales, gran cantidad de científicos e ingenieros, y cientos de fabricantes de componentes y productos espaciales. Jalisco escuchó mi propuesta con interés, y en conjunto con otros actores federales hicieron su tarea y al fin se logró la sede para Guadalajara. El congreso tendrá lugar dentro de unos meses y yo pregunto: Además de organizar un evento vistoso y festivo, ¿qué tecnología propia, no comprada al 100%, presentará México para asombrar al mundo?



A SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA NO SE COMPRENDE sin los medios de comunicación. Éstos representan la ventana de información más frecuentada para saber intercambiar y opinar. Así, el cine, la radio, la televisión, los periódicos y revistas, entre otros, han ofrecido luz al ciudadano, permitiéndole hacerse de recursos y conocimiento que, de otra manera, no tendría a su alcance. Se suman ahora, a este acceso muchas veces lento y retardado por tiempos de edición y distribución de materiales, las plataformas digitales, las cuales impulsan el conocimiento de manera fluida e inmediata. Mientras los medios tradicionales podían ofrecerle información incluso en dos o tres días después del suceso, un mensaje en twitter hoy nos hace llegar textos, imágenes y sonidos que suceden en el mismo momento en otra parte del planeta, y permiten intercambiar ideas usando apenas 140 caracteres.

Los medios de comunicación son, por tanto, herramientas naturales para la formación de criterio y confrontación de opiniones, ofreciendo un invaluable beneficio a la sociedad. Sin embargo, como afirma

Hacia una televisión plural y diversa

Jimena Saldaña*

Karl Popper, ponerlos al servicio de la sociedad desde el ámbito de la educación y la cultura "...es simplemente, una tarea de enorme dificultad" (Popper, en Clark, 2012: 38), debido a la posibilidad tentadora de hacer de los medios de comunicación, y en particular los electrónicos (radio y televisión), instrumentos de control más que de formación ciudadana.

¿Por qué esta preocupación? Porque el papel e influencia que los medios de comunicación tienen entre la audiencia los hace objetivo fácil de intereses particulares. Su oferta informativa y la cercanía con su auditorio, resultan atractivos señuelos para propagar ideas e incidir en el ánimo y la opinión de los lectores para el consumo de productos o servicios o la toma de decisiones.

Por ello, ser un medio de comunicación impone una responsabilidad social de la que no se puede ser ajeno, ni desde la audiencia ni como emisores, productores o desarrolladores de contenidos. Públicos o privados, los medios de comunicación, deben tener claro que el papel central de esta actividad tiene como objetivos:

...el fomento de la construcción de ciudadanía, pluralidad democrática, diversidad cultural, trabajo y producción creativas, e impulsar la vocación educativa y de difusión de conocimiento (Rueda de León, 55).

* Directora de Canal Once.

Más allá del beneficio productivo que para los concesionarios de los medios de comunicación representa la venta de espacios comerciales, su responsabilidad social está trazada en el texto del artículo 6º constitucional, el cual establece a los medios el carácter de servicio público de interés general, obligados a aportar “los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de la identidad nacional” (Cámara de Diputados, 2014: 69).

Los medios de comunicación, por tanto, son responsables de hacer llegar a la población conceptos e ideas que estimulen el conocimiento, la imaginación, la creatividad y formen criterio, que consoliden su visión sobre México y el mundo, y que cuenten con la apertura y libertad que asegure la expresión libre de ideas y propuestas.

Una televisión al servicio de todos

De todos estos medios, la televisión es parte indisoluble de la transformación de la sociedad contemporánea. Por décadas, después de la hegemonía de los medios impresos y la radio, la televisión captó la atención de un público, subyugado por el avance tecnológico que representó y por la oferta que ponía, con un botón, en la sala de los hogares de todo el planeta. Las familias no dudaron de realizar la transición de la radio a la televisión, como centro colectivo de encuentro de las tardes, noches y fines de semana.

Las pantallas fueron reproduciendo la vida cotidiana, mostrando hábitos, vestimentas y costumbres sociales. Se convirtieron en un espacio lúdico de identidad. Como afirma Martínez Barberó “en América Latina son las imágenes de la televisión el lugar social donde la representación de la modernidad se hace cotidianamente accesible a las mayorías” (Martínez, 2001).

Programas como “Aquí nos tocó vivir”, conducido por la periodista Cristina Pacheco en Canal Once, se convirtieron en un referente de la televisión mexicana, pues lograron ser un verdadero muestrario de la transformación social urbana de México. Esta, una emisión con casi 38 años de existencia al aire, ha sido catalogada patrimonio de la UNESCO, como “Registro de la Memoria del mundo en México”, preservando en su videoteca una colección de estos materiales (Canal Once, 2010).

La televisión alcanza a todos los rincones del orbe, deviene en el reflejo cultural de cada país y, del mismo modo, en la vitrina de la que pueden

compartirse otros modelos de vida y pensamiento. En este intercambio, la influencia de los grandes países productores de contenidos fue afinando usos y costumbres sociales ajenos a la realidad nacional, a partir de los cuales se adaptaban formas de hablar y de vestir, e incluso la actitud social ante su entorno, que se confrontaban con diversos segmentos de la población. Esta extranjerización de la pantalla transformó la forma de ver y percibir la comunicación y a los medios, acusados por algunos sectores de ser una mala influencia para las nuevas generaciones. La televisión, entonces, se transformó en mala maestra. Sus contenidos negativos, donde la violencia, la discriminación, la transgresión social eran la nota dominante, traerían el aumento de sus detractores, sin embargo, ante esta visión negativa, Karl Popper afirmaba que "...es potencialmente evidente que la televisión, así como es una tremenda fuerza para el mal, podría ser una tremenda fuerza para el bien" (Clark: 38).

Para lograr este propósito, concluía, sólo se requería de buenos programas, "tanto interesantes como de valor" y, al paso del tiempo, evitar el deterioro en la calidad de los contenidos de televisión, como raíz de los problemas que su influencia en la sociedad acarrearían.

Lo cierto es que la televisión, a lo largo de más de medio siglo, ha sido primera ventana para millones de personas a acontecimientos que provocaron los cambios sociales y políticos más importantes de la historia contemporánea. El ataque a las Torres Gemelas de Nueva York, en 2001 no puede concebirse sin las imágenes transmitidas en vivo a todo el mundo de aviones impactando edificios y de su colapso posterior; de igual manera, aquellas en directo del intento de golpe de Estado en España, el 23-F, en 1981, en un suceso que pudo modificar el desarrollo de la democracia global en esa época; o, la caída del muro de Berlín en 1989, y la manera como inmensas bardas, eran cruzadas y destruidas por cientos y cientos de personas deseosas de atestiguar el fin de una era.

Estos acontecimientos influyen en el público que, en ocasiones, los ve matizados por quienes se sirven de las imágenes para imponer un punto de vista. Imágenes y palabras que ofrecen, por sí mismas, información y conocimiento, que puede transformarse en mensajes que parcialicen la visión de los hechos y asuman bandos de opinión que pretendan establecer líneas de pensamiento que coartan el desarrollo de la opinión pública.

La difusión pública, como afirma la UNESCO, debe responder a su papel como punto de encuentro para todos los ciudadanos, considerados en plano de igualdad. El ejercicio de esta difusión "...constituye una he-

herramienta de información y educación, accesible y dirigida a todos sin excepción, sin importar su condición social o económica” (UNESCO, 29).

Esta divulgación debe considerar valores como la universalidad, poniendo la difusión pública al alcance de todos los ciudadanos; la diversidad, incluyendo en esta variedad, los géneros de programas, las audiencias determinadas y los temas discutidos; la independencia, ofreciendo espacio a la libre expresión de las ideas, opiniones y críticas; y la diferenciación, distinguiéndose del servicio que ofrecen otros, a partir de la calidad, la innovación de sus propuestas audiovisuales y la peculiaridad de sus producciones. (UNESCO; 31-32). Así lo concibe el manual de mejores prácticas para la radiodifusión de servicio público de la UNESCO pero sin duda, es aplicable a la operación de la radiodifusión en general.

Desde esa óptica, existen principios para la actuación de los medios de comunicación, deben ser compartidos por todo medio. Por ejemplo, poner atención a las capas desprotegidas de la sociedad; apoyar la educación y la formación social; estimular la consolidación y extensión de la democracia; impulsar un sistema cultural; y promover la cooperación e integración regional para apoyar el desarrollo de contenidos audiovisual que cumplan los propósitos de educar, informar y formar a la ciudadanía (UNESCO, 17-18).

El reto: información y contenidos plurales y diversos

La información es un insumo esencial para el desarrollo de las sociedades. Sin ella, es imposible la obtención de conocimiento y, en consecuencia, la construcción de una ciudadanía que tienda a la participación social. De la información surge el compromiso con la democracia, del conocimiento la inclusión social, de la participación depende el desarrollo del individuo, de la familia y de una comunidad.

Si bien es cierto, que “la televisión no puede enseñar a los niños aquello que irán sabiendo a medida que crezcan y se vuelvan adolescentes y luego adultos” (Clark: 38), el medio representa una de las herramientas de comunicación masiva socialmente mejor aceptadas. Por décadas fue el centro de entretenimiento e información familiar y se convirtió rápidamente en el instrumento de vinculación y consumo más importante por los diversos sectores, públicos y privados, que deseaban hacer llegar al consumidor productos, propuestas o mensajes.

En el siglo XXI, al arribo de nuevas alternativas de comunicación, pareciera que la regencia de la televisión está decayendo. Sin embargo, en la región latinoamericana esta prevalencia no ha sido modificada, toda vez que el acceso a las nuevas herramientas vinculadas al internet se encuentra limitado sólo a poblaciones y comunidades con recursos para contar con esos servicios y con los alcances de cobertura digital indispensables para ello. Por ende, se impone reconsiderar el papel que la televisión, particularmente la televisión pública, tiene para lograr la inclusión de diversos segmentos de la población, aún al margen del cúmulo de información que actualmente se distribuye en línea.

Ello impone la garantía de contar con medios plurales y diversos que permitan más espacios, más información y la generación de una opinión mejor sustentada, ofreciendo a la sociedad la posibilidad de —una vez que cuenta con los elementos para ello— poder tener una participación responsable y documentada de lo que ocurre y preocupa a la sociedad, al país y al mundo.

El mejor entendimiento de la pluralidad y diversidad en los medios de comunicación es fundamental. Un medio es plural cuando ofrece a la audiencia opiniones variadas, de todas las tendencias, así como ideas e información que considera el amplio panorama ideológico de una sociedad. Un medio es plural si brinda al espectador instrumentos para formar una opinión propia de los acontecimientos y con ellos participar en la transformación social. Estas opiniones construyen la participación democrática y, como afirma el académico Ferrán Tomás refiriéndose al papel de los medios, “la calidad de la democracia se medirá por la pluralidad y libertad en que se desarrolle el proceso” (Tomás: 45).

Por su parte, la diversidad en los medios, especialmente en la televisión, se refiere a dos ámbitos. Por un lado, la posibilidad de tratar temas variados y producir contenidos que atiendan a todos los segmentos de la población; y, por el otro, “la ampliación de canales existentes” (Gutiérrez, 2000) que den garantía de un mayor acceso de la población no sólo a la información sino, además, a los recursos que permiten su difusión, integrando a ellos a sectores sociales que se unen en un espectro social pero a los que distingue su origen, su lengua, sus costumbres regionales, su desarrollo cultural y educativo, y que de manera real definen la pluralidad con que se integra nuestra sociedad. Por ello, se afirma que el valor de la diversidad “...es un principio básico dentro de la filosofía del servicio público, donde las instituciones públicas de televisión deben servir al público, reconocer los derechos de los ciudadanos en la

sociedad y actuar como la mejor fuente de información para apoyar el dialogo público” (Gutiérrez, 2000).

Cuando los medios son plurales y diversos, facilitan el conocimiento de la realidad, la transformación social a través de la participación comunitaria e individual, la expresión de ideas y el entendimiento de nuevas y presentes realidades. El verdadero cambio social se produce bajo el impulso de la comunicación, así como de una expresión libre de ideas y propuestas. Toca a los medios abrir nuevos espacios a la pluralidad de visiones de la sociedad, toca al Estado ampliar el espectro de opciones para la difusión de ideas en los ámbitos público, privado y social, además de asegurar el cumplimiento de esos objetivos.

Por ende, el concepto de pluralismo está ligado a la libertad de los medios de comunicación y al reconocimiento de una multiplicidad de opiniones que surgen del panóptico social. A esta pluralidad de voces se suma, necesariamente, la posibilidad de brindar espacios de difusión que representen a los diferentes sectores e intereses de la población. La radio comunitaria de Chiapas, y la televisión universitaria en Chihuahua cumplen propósitos similares, pero atienden a poblaciones disímboles.

A esa diversidad de opciones para difundir las ideas y entender mejor el entorno, se incluye la diversidad de temas, posturas, ideas e intereses, que los medios pueden poner a nuestro alcance. El académico alemán Wolfgang Hoffmann-Riem consideró que el valor de la diversidad se comprende a partir de, por lo menos, cinco dimensiones:

1. La expresión de una pluralidad de opiniones.
2. La presentación de posturas y perspectivas de colectivos sociales diversos.
3. La cobertura de temas de interés general.
4. El reflejo de los intereses territoriales.
5. La incorporación de una diversidad de formatos y temas, que sumen información, entretenimiento, educación y consejos (Gutiérrez, 2000).

Por ello, la insistencia de quienes impulsan la diversidad desde estas dimensiones, asegurando se complementen, en los hechos, la formación ciudadana para la participación democrática de la que sirven como instrumento los medios de comunicación.

“La diversidad entendida como el pluralismo tanto regional, lingüístico, político, cultural y en materia de gustos”, afirma Gutiérrez (2000), fue uno de los valores que intentaron aplicar las televisiones públicas desde su creación. Medios públicos que concreta el Estado pero que cumplen la función social para la que fueron concebidos. Esta filosofía del servicio público pondera que “si la sociedad es diversa en su composición, cada uno de los sectores debe encontrar en la programación televisiva materiales que reflejen sus intereses y con los que se pueda identificar” (Gutiérrez, 2000).

Con todos estos ingredientes se conforma la opinión pública ciudadana, en la que los medios de comunicación juegan un papel fundamental. Al cumplir su función de informar, educar y orientar, se vuelven garantes de la libertad de expresión, que no refiere solamente a expresar libremente preocupaciones y sentires sino, además, porque es el espacio que permite a la audiencia “acceder a las ideas, informaciones, opiniones y manifestaciones culturales de otras personas” (Lanza, 2104).

La televisión, entendida como servicio público

La televisión influyente como es, representa el relevo de otros medios igual de importantes, igual de sensibles a su aprovechamiento y abuso. La televisión tuvo sus primeros orígenes en medios públicos y buscaba beneficiar a grandes sectores de la población a través de la transmisión de información de masas. Esa televisión de servicio público buscaba reflejar la diversidad existente de opiniones, y jugar un rol activo para crear la opinión pública.

Hoy en día, cuando la sociedad mexicana se encuentra en un nuevo proceso de cambio, la televisión, entre otros medios de comunicación, se convierte en un instrumento valioso. Las maneras sociales de interacción, movilización y participación observadas durante el siglo XX han sido modificadas y se han visto apoyadas por las nuevas herramientas comunicacionales con las que se cuenta. El uso adecuado de estas herramientas puede favorecer, en mucho, el desarrollo social integral. La multiplicidad de actores que conforman a la población de México, desde la perspectiva étnica, cultural e ideológica, plantea grandes desafíos a los medios de comunicación pues en ellos recae la obligación de reflejar ese amplio abanico y permitir la expresión de la mayor parte de las ideas desde las más diferentes directrices.

Desafíos como estos dotan a los medios, y en especial a la televisión, de nuevas oportunidades y nuevos caminos para impulsar en la sociedad

cambios sustantivos. En este caso, una transición completa a una televisión, pública y comercial, que se encuentre al servicio y que piense en beneficio de la sociedad (tanto o más que en los beneficios comerciales).

La Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones del año 2013 sentó las bases para este nuevo modelo del sector en México. A través de una nueva arquitectura jurídica, institucional, regulatoria y de competencia, se da certidumbre jurídica a los actores involucrados en el juego de las comunicaciones, además de promover una competencia verdadera, transparente y con rendición de cuentas, que favorezca al usuario y al desarrollo del país.

Igualmente, la Reforma deja en claro, en el artículo 6º de la Constitución, que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado debe garantizar que este servicio sea prestado en condiciones de calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad. Y establece, para ello, un conjunto de normas y reglas que buscan asegurar que los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones sean promovidos y respetados, garantizando que la difusión de la información sea imparcial, objetiva y oportuna.

A casi tres años de que los cimientos de esta Reforma fuesen puestos, y que desde la perspectiva jurídica, técnica y regulatoria se hayan dado pasos firmes para que los medios de comunicación y, en particular, los concesionarios de cadenas televisivas y de radiodifusión, ofrezcan a las audiencias mexicanas contenidos acordes a las necesidades y obligaciones que la norma impone, con miras a fortalecer una ciudadanía participativa, informada y con goce pleno de sus derechos en la materia, la expectativa es positiva.

Lo cierto es que, en este panorama, todos los actores cuentan y todas las acciones suman. Los medios de comunicación no pueden evadir su responsabilidad, como no la puede soslayar el Estado y los organismos e instituciones responsables de apoyar el desarrollo de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Y tampoco lo puede hacer la audiencia, cuyo papel de auditoría social es sustantivo, ya que a ella se dedica el resultado de las producciones y la programación que las familias disfrutan en la pantalla. Lo que consumen en los medios tiene, en mucho, la aceptación de quienes con apretar un control y conectarse al medio la expresan. Analizar lo que se consume,

opinar sobre la calidad de los contenidos y ofrecer una opinión que los mejores, está en manos de una audiencia a la que la ley le otorga esos derechos. Si todos cumplimos con nuestra parte, el paso a un nuevo modelo de comunicación social estará asegurado.

Fuentes de consulta

Clark, Ch. & Condry, J. & Popper, K. & Wojtyla, K. (2012) *La televisión es mala maestra*, colección "Biblioteca universitaria de bolsillo" México: Fondo de Cultura Económica.

Cámara de Diputados (2014) *Constitución del pueblo mexicano*. México: coedición de Miguel Ángel Porrúa librero-editor y H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Martínez, J. (2001) "Televisión pública, televisión cultural: entre la renovación y la invención", en *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Colombia: Convenio Andrés Bello, pp. 35-69.

Rueda de León, A. & Mora, L. (2014). "Nuevas políticas de radiodifusión para los medios no comerciales en México". En *Íconos. Revista de ciencias sociales*, número 49. Ecuador: FLACSO, pp. 49-64.

Tomás, F. (mayo 2004). "Revisión crítica de las relaciones entre pluralismo y mercado en los medios audiovisuales". *Revista de estudios de comunicación*, vol. 9. España: Universidad Pompeu Fabra, pp. 45-56.

UNESCO (2006). *Radiotelevisión de servicio público: manual de mejores prácticas*. Costa Rica: Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

Consultas en línea

Canal Once (2010) *Registro Memoria del Mundo en México, a "Aquí nos tocó vivir"*, serie televisiva. Videogramas 1978-2009. De XEIPN TV Canal 11. Recuperado de: <http://bit.ly/1M3fUQ3>.

Guitérrez, Ch. (2000). "Televisión y diversidad: génesis, definiciones y perspectivas de la diversidad en las televisiones públicas y comerciales". En *Ámbitos, revista andaluza de comunicación*, volumen 3-4, de la Universidad de Sevilla. Recuperado de: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/ambitos/3/84gea.htm>.

Lanza, E. (2014). *Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital, abierta, diversa, plural, inclusiva*. Consultado el 26 de febrero de 2016, de Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Recuperado de: <http://bit.ly/1ei-HMoT>.



EN SEPTIEMBRE DE 2015 EL EJECUTIVO PRESENTÓ AL Congreso de la Unión una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales. Se trata de un proyecto de ley que establece las bases generales para la planeación, el establecimiento y la operación de zonas delimitadas geográficamente en las cuales se podrán establecer empresas con actividades de manufactura, procesamiento, transformación y almacenamiento; así como servicios asociados a éstas. Dichas empresas podrán beneficiarse por al menos ocho años de un régimen especial y de incentivos en materia fiscal, aduanera, laboral y administrativa, entre otros.¹ Con esta iniciativa se pretende impulsar el desarrollo del sur del país a través de la atracción de inversión, de la promoción de las exportaciones y de la creación de empleo.²

Las Zonas Económicas Especiales (ZEEs) han sido implementadas desde principios de la década de los 60 en diversos países en vías desarrollo. A pesar de tener

Las Zonas Económicas Especiales en el sur del país a la luz de la experiencia internacional

Gerardo Esquivel*

Alejandra Huerta Pineda**

resultados muy heterogéneos, su uso se ha extendido a tal grado que en la actualidad existen más de 3,000 zonas en 120 países (Meza y González, 2009). El primer modelo de Zona Económica Especial consistió de áreas delimitadas geográficamente en donde se instalaron parques industriales de manufacturera ligera orientada a la exportación a mercados preferentes (Taiwán, República Dominicana, El Salvador y Honduras). A este modelo se le conoce como Zonas Procesadoras de Exportaciones (ZPEs). En China, la implementación de Zonas Económicas Especiales ocurrió a finales de los años 70 y a ellas se les atribuye parcialmente las altas tasas de crecimiento económico de ese país. Fue tal el éxito de este modelo que para 2013 había 191 zonas de este tipo en China (Yeung, Lee y Kee, 2009).

En los años 70, las ZPEs se constituyeron como un punto de atracción importante para la inversión extranjera gracias al acceso a insumos libres de impuestos, infraestructura flexible, incentivos fiscales generosos, bajos costos laborales, acceso preferencial a mercados de consumo importantes y un contexto de creciente globalización en la inversión y el comercio. Sin embargo, actualmente se enfrentan a serios retos para mantenerse como zonas atractivas para la inversión y mantener el empleo que han logrado generar, en muchos casos de manera incipiente.

* Coordinador ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

** Maestra en Economía. Actualmente se desempeña como investigadora titular "B" adscrita a la DGF del IBD.

Nota: Se agradece la colaboración de Mara Sánchez.

1 Iniciativa de Ley Federal de Zonas Económicas Especiales. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/zonaseconomicasespeciales/>

2 En la sesión del 14 de abril de 2016, el Senado se aprobó con modificaciones el dictamen a la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, presentada por el Ejecutivo Federal el 29 de septiembre de 2015 y aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre del mismo año.

Uno de los mayores retos que han enfrentado las ZPEs ha sido precisamente el crecimiento y éxito de las Zonas Económicas Especiales en Asia para atraer inversión. China se embarcó en la implementación de las Zonas Económicas en los años 80 como parte de las políticas de apertura comercial y de inserción en la economía global. El modelo chino de zonas abarca actividades y servicios industriales de alta tecnología, servicios comerciales, residenciales e incluso de actividades turísticas con estándares de calidad muy altos. El principal atractivo de estas zonas no lo constituyen los incentivos fiscales o facilidades administrativas como en las ZPEs, sino los servicios integrales y de valor agregado en un solo lugar.

Si bien cada país ha implementado las zonas con diferentes variantes, el Banco Mundial ha identificado una serie de factores comunes que han contribuido al éxito o fracaso de muchas de ellas (Farole y Akinci, 2011).

Dentro de los factores que han contribuido al estancamiento o poco éxito se encuentran los siguientes:

1. Han concentrado sus actividades en un solo sector y básicamente en actividades de ensamblaje con mano de obra poco calificada, tal y como ha ocurrido en la mayoría de las zonas de América Latina (que suelen dedicarse a actividades de bajo valor agregado como textiles o enseres electrónicos).
2. Han sido poco exitosas en diversificar mercados y en crear encadenamientos productivos hacia adelante y hacia atrás.
3. Dependen en gran medida del acceso a insumos baratos —principalmente de la mano de obra—.
4. No han alineado correctamente los incentivos entre sus participantes, ya sea que se trate de gobiernos o empresas locales. Tal es el caso de la zona de Sozhou en China, cuyos gobiernos locales no se beneficiaban en un inicio de los ingresos tributarios de la zona y, por lo tanto, no invertían en la infraestructura de conectividad necesaria.
5. Los gobiernos no han logrado proveer de los elementos básicos para el correcto funcionamiento de las zonas, ya sea la provisión de servicios básicos o de un ambiente de negocios competitivo. En algunas zonas de Egipto, por ejemplo, el gobierno no ha podido garantizar una oferta estable de agua.

Por otro lado, a partir de su implementación en otros países, se pueden también identificar elementos que han sido clave para que algunas zonas se consoliden como regiones de atracción y de innovación:

1. Las Zonas Económicas no parten de cero, es decir, las regiones fueron elegidas porque existía ya algún grado de desarrollo o vocación productiva, lo que es considerado como una ventaja comparativa de la región (como en el caso de San Pedro Sula en Honduras, por ejemplo). Cuando esta ventaja original no existe, una forma de establecerse es a través de la promoción del traspaso de industrias o actividades provenientes de otros parques industriales próximos, como es el caso de Shenzhen en China, adonde se trasladó la industria ya experimentada de Hong Kong.
2. Tomando en cuenta que a una zona le toma en promedio 10 años para consolidarse, la perseverancia y consistencia para mantener los incentivos fiscales, la flexibilidad aduanal y los demás beneficios ha sido crucial.
3. Un marco regulatorio e institucional transparente que dé certeza a los inversionistas sobre la operación de sus empresas.
4. Una planeación exhaustiva y rigurosa que implique la provisión eficiente y de calidad de servicios públicos y de transportes. Un ejemplo de esto es Shenzhen, China, cuya primera etapa (que duró seis años) consistió en la inversión en infraestructura, mejora de servicios educativos y administrativos.
5. El papel del Operador de la zona en proveer servicios administrativos eficientes y de valor agregado para las empresas es muy importante, especialmente en países con un ambiente de negocios débil.
6. Una política de innovación científica y de formación de técnicos calificados para poder evolucionar de industrias maquiladoras a actividades de alta tecnología, tal y como ha ocurrido en las Zonas Económicas de China.

Además de todo lo anterior, diversos autores como Yeung, Lee y Kee (2009) y Farole y Akinci (2011) han destacado el papel que ha jugado la implementación de una Zona Económica en un momento adecuado: las primeras zonas, en la década de los 70 y 80 se beneficiaron en gran medida de un contexto internacional favorable en términos de demanda, acuerdos comerciales y apertura comercial, y también se han visto deterioradas por las recientes crisis económicas y por la mayor competencia a raíz de que este tipo de zonas se han incrementado significativamente.

- ³ Además de los municipios en donde se proponen las primeras ZEEs, el cuadro 1 también muestra información correspondiente a otros municipios que podrían ser relevantes por razones comparativas, como son el de Querétaro, Querétaro y el de Manzanillo, Colima.
- ⁴ Censo General de Población y Vivienda, 2010
- ⁵ Informe de Pobreza Multidimensional 2010, Coneval
- ⁶ Informe Estadístico Mensual de Movimiento de Carga, Buques y Pasajeros. (varios años)

Las Zonas Económicas propuestas

Ahora bien, la propuesta del Ejecutivo en México contempla que las Zonas Económicas Especiales podrán ser instauradas en cualquiera de los 10 estados con mayor incidencia de pobreza multidimensional y en un inicio se proponen tres zonas: Puerto Chiapas, en Tapachula, Chiapas; Puerto Lázaro Cárdenas, en Michoacán; y el corredor del Istmo de Tehuantepec, entre los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos. Veamos algunas características de los municipios donde se encuentran estos puertos (cuadro 1).³

Cuadro 1 Indicadores Socioeconómicos

Indicador	Tapachula, Chis	Manzanillo, Col.	Lázaro Cárdenas, Mich.	Salina Cruz, Oax.	Querétaro, Qro.	Coatz, Ver.	Nacional
Servicio de vivienda(2010)							
Disponibilidad de electricidad (%)	98.1	99.2	98.5	97.9	99.2	99.0	99.0
Disponibilidad de drenaje	95.0	98.4	96.2	97.8	97.4	98.6	98.6
Disponibilidad de agua	70.2	98.1	94.2	92.1	97.7	94.4	91.5
Disponibilidad de computadora (%)	20.7	32.8	30.2	26.9	47.6	33.8	29.4
Disponibilidad de Internet	13.0	24.7	20.5	16.4	36.5	27.0	21.3
Servicio de educación (2010) ¹							
Años promedio de	8.3	9.0	8.5	9.0	10.2	9.4	8.6
Pobreza (2010) ²							
Pobreza extrema (% respecto a pob. total)	17.50	2.71	6.01	7.33	3.30	5.03	10.41
Población debajo de la línea de bienestar (%)	67.08	37.21	47.98	51.19	35.74	41.54	51.99
Características del puerto (2015) ³							
Profundidad	11 metros	16 metros	18 metros	14 metros	-	11 metros	-
Toneladas transportadas	231,915	27,998,504	26,430,354	13,814,950	-	30,250,853	-

Fuente: Elaboración propia con base en distintas fuentes estadísticas

Puerto Chiapas se encuentra al sur del estado de Chiapas, en el municipio de Tapachula, en la frontera con Guatemala, cuenta con una profundidad de 11 metros y recientemente se ha invertido en el desarrollo del puerto gracias a lo cual ha pasado de transportar 9,000 toneladas en 2005 a transportar más de 230,000 toneladas de productos —principalmente agrícolas— en 2015. Pese a ello, el puerto continúa teniendo una dimensión pequeña si tomamos como referencia el Puerto de Manzanillo, el cual transportó más de 28 millones de toneladas en 2015.

La economía de Tapachula es básicamente una de micronegocios dedicados al sector servicios con muy baja productividad. El municipio cuenta con 17,266 unidades económicas, de las cuales el 90% de ellas tienen menos de 5 empleados y el 92% se encuentran en el sector terciario. Además, el 76.4% de la población ocupada del estado gana menos de 2 salarios mínimos. Dadas las condiciones económicas no sorprende que el 67% de la población se encuentre por debajo de la línea de bienestar, el 17.5% por debajo de la línea de pobreza extrema y que el promedio de años de educación sea de 8.3, es decir, un promedio de educación inferior al nivel secundaria. La provisión de servicios básicos como agua entubada es aún deficiente pues cerca del 30% de su población no tiene acceso a este servicio.

Puerto Lázaro Cárdenas, al sur de Michoacán, tiene una profundidad de 18 metros y hasta hace algunos años transportaba carga mineral y de petróleo y sus derivados, pero en los últimos años ha incrementado la carga comercial de productos asiáticos que después se redirecciona hacia los Estados Unidos a través de una autopista directa a ese país. También este puerto ha incrementado su actividad en los últimos años y en 2015 se transportaron 26.4 millones de toneladas. Además, existen dos aeropuertos cercanos al puerto, uno nacional a 15 minutos y otro internacional a una hora. Lázaro Cárdenas es también un municipio caracterizado por micronegocios abocados al sector terciario de menos de 5 empleados. El 56.4% de la población ocupada del estado gana menos de 2 salarios mínimos y el 48% se encuentra por debajo de la línea de bienestar de acuerdo a las últimas cifras de Coneval. En cuanto a la provisión de servicios públicos, este municipio presenta mejores indicadores que el resto del estado, con coberturas de servicios de electricidad, drenaje y agua potable por arriba de 94% en el total de las viviendas. Sin embargo, el tema más importante en este estado tiene que ver con el clima de inseguridad, el cual es un factor clave para dar confianza a las inversionistas.

El puerto de Salina Cruz en Oaxaca, con una profundidad de 14 metros, tiene la conexión más rápida del país con el Océano Atlántico, 319 km por vía terrestre y 302 kilómetros por ferrocarril. Sin embargo no cuenta con aeropuerto. En 2015 transportó 13.8 millones de toneladas, principalmente de petróleo y sus derivados. Al igual que en los otros municipios se trata de una economía de micronegocios abocadas al sector terciario y de baja productividad. El 67.4% de la población ocupada del estado recibe menos de 2 salarios mínimos. El 51.2% de su población se encuentra por debajo de la línea de bienestar y en promedio su población mayor de 15 años cuenta con educación secundaria. La provisión de servicios públicos es relativamente buena, ya que 92% de los hogares cuentan con agua potable y 97.9% con drenaje y electricidad.

Conclusiones

A la luz de las experiencias de otros países podemos resaltar que la inversión pública en la zona es un primer paso crucial para el desarrollo de zonas económicas en nuestro país. En particular, cuestiones como garantizar una adecuada provisión de agua, de transporte y medios de comunicación eficientes, puertos o aeropuertos en buenas condiciones, así como una buena infraestructura educativa, deberían ser los primeros elementos de discusión en la implementación de las zonas. Si bien la planeación de la infraestructura necesaria para la implementación de las zonas está contemplada en la iniciativa, no es clara la participación y peso que entidades como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Economía, o los gobiernos estatales, podrán tener en el diseño de la propuesta y en su implementación. Este es un tema que se ha dejado para la reglamentación de la Ley pero que, como se ha visto en las experiencias de otros países, son mucho más importantes que los puros incentivos fiscales.

Debido al bajo nivel educativo y de capacidades productivas de las zonas económicas que se han propuesto, es muy probable que, tal y como están, en el mejor de los casos atraigan únicamente industrias de manufactura ligera, que competirán con otras regiones del país y con otras Zonas Económicas, principalmente de América Latina. En todo caso, las intervenciones en educación y capacitación, para atraer inversiones de mayor avance productivo y tecnológico, tendrían efectos en el mediano plazo. La clave para no replicar exclusivamente el modelo de Zonas Procesadoras de Exportación de América Latina, será la inversión pública en infraestructura, en capital humano y en investigación y desarrollo.

Fuentes de consulta

Cámara de Diputados. Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales. Gaceta parlamentaria número 4372-VIII del 29 de septiembre de 2015.

Farole, T., y Akinci, G. (2011). *Special Economic Zones. Progress, Emerging Challenges and Future Directions*. Washington DC: The World Bank.

Meza Lora, J. S., y J. González García (2009). "Shenzhen, zona económica especial: bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino". *Revista Latinoamericana de Economía*, 40(156).

Yeung, Yue Man; Gordon Kee y Joanna Lee (2009). *China's Special Economic Zones at 30*. Eurasian Geography and Economics.



ACE UNOS DÍAS, EN LA PRESENTACIÓN DE UN LIBRO sobre ideas ciudadanas para cambiar a México, escuché la siguiente propuesta: “cárcel para los corruptos y cárcel para los corruptores”. En las redes sociales todavía se comparten imágenes que dicen: “¡Lo logramos, cárcel para quienes maltraten animales!”. Una reciente iniciativa de ley: “Cárcel para quien hable por teléfono mientras conduce”. Y la nueva discusión en boga, “cárcel para los padres que publiquen fotos de sus hijos en Facebook”.

Pareciera como si la solución a todos los problemas fuera muy sencilla: meter rápido a los *malos* a la cárcel. Esta frase no es una *sobre-simplificación* de las propuestas actuales. De hecho, nuestra Constitución incorporó desde 2008 este enfoque. Con la reforma de ese año en materia de justicia penal se “encumbró a nivel constitucional” –así dice un amigo abogado– la *prisión preventiva oficiosa* como prerrogativa del Estado para combatir a la delincuencia organizada y, en general, los delitos graves. Es decir, se estableció el encarcelamiento automático para todas las personas acusadas de cometer delitos graves, entre otros, de formar parte de una banda criminal. Esto ya ocurría desde hace mucho tiempo en nuestro país pero ahora es un mandato constitucional.

Encarcélos primero, investigamos después

Carlos Alberto Galindo López*

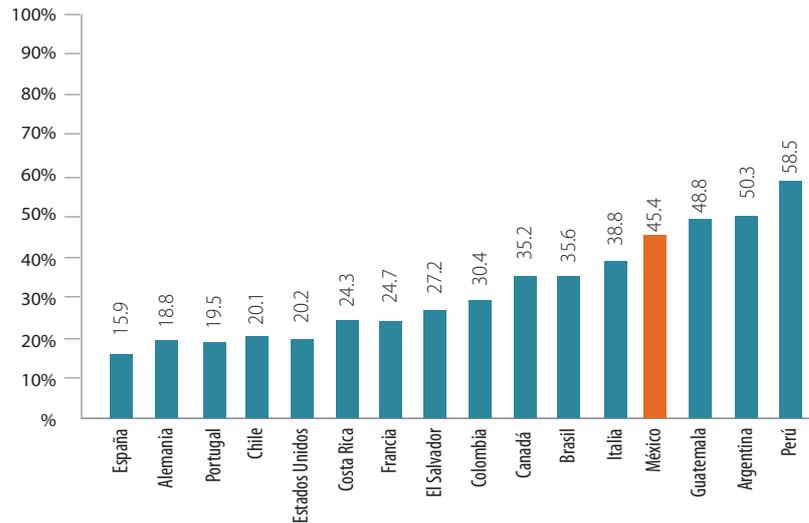
“Tú fusíalos a todos, allá arriba Diosito separará a los buenos de los malos”
Anónimo (anécdota de la Revolución Mexicana)

Si la prisión automática es la solución contra los delitos graves, y si las propuestas ciudadanas consisten en encarcelar a corruptos, maltratadores de animales, conductores y padres irresponsables, entonces vale la pena analizar un poco el uso de la prisión preventiva en México (aunque, para ser justos, sería mejor que la sociedad mexicana se interesara por conocer el funcionamiento de todo el sistema penitenciario). Resulta que, en nuestro país, poco más de 4 de cada 10 personas se encuentran en *prisión preventiva*, es decir, no han sido juzgadas y no han recibido una sentencia (gráfica 1). En comparación con otros países, México es uno de los malos ejemplos latinoamericanos (no somos los peores pero sí somos de los malos). Destacan como buenos ejemplos Chile y Costa Rica, donde sólo 2 de cada 10 personas encarceladas carece de una sentencia. En Colombia y Brasil esta proporción ronda alrededor de 3 de cada 10. En este sentido, podemos afirmar que en México usamos *mucho* el recurso de encarcelar a las personas antes de juzgarlas.

Una siguiente cuestión es conocer en qué partes de México se usa *muchísimo* la prisión preventiva. Resulta que en Jalisco, Michoacán, Tlaxcala, Colima, Chiapas, Nayarit y Yucatán poco más de la mitad de las personas encarceladas no han sido juzgadas. Pero donde este uso es realmente intensivo, y sorprendente por su connotación negativa, es en Oaxaca, Durango, Quintana Roo y Baja California Sur, donde 7 de cada 10 personas recluidas carecen de sentencia (gráfica 2).

* Candidato a doctor en Filosofía de la Ciencia en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como investigador titular “C” adscrito a la DGIE del IBD

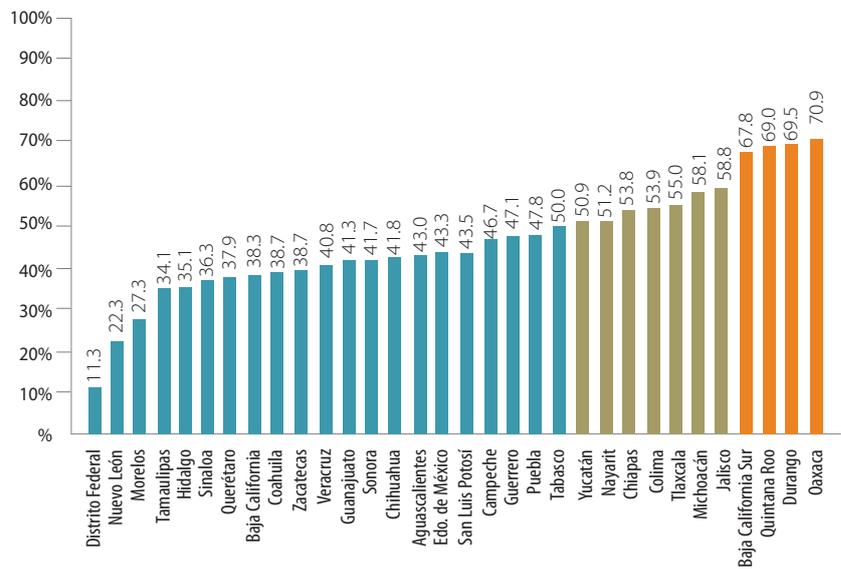
Gráfica 1. Porcentaje de personas en reclusión sin sentencia, países seleccionados, 2012



Notas: Las cifras se refieren a personas detenidas en prisiones, instituciones penales y correccionales, en espera de juicio y sin sentencia previa.

Fuente: Datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC Statistics).

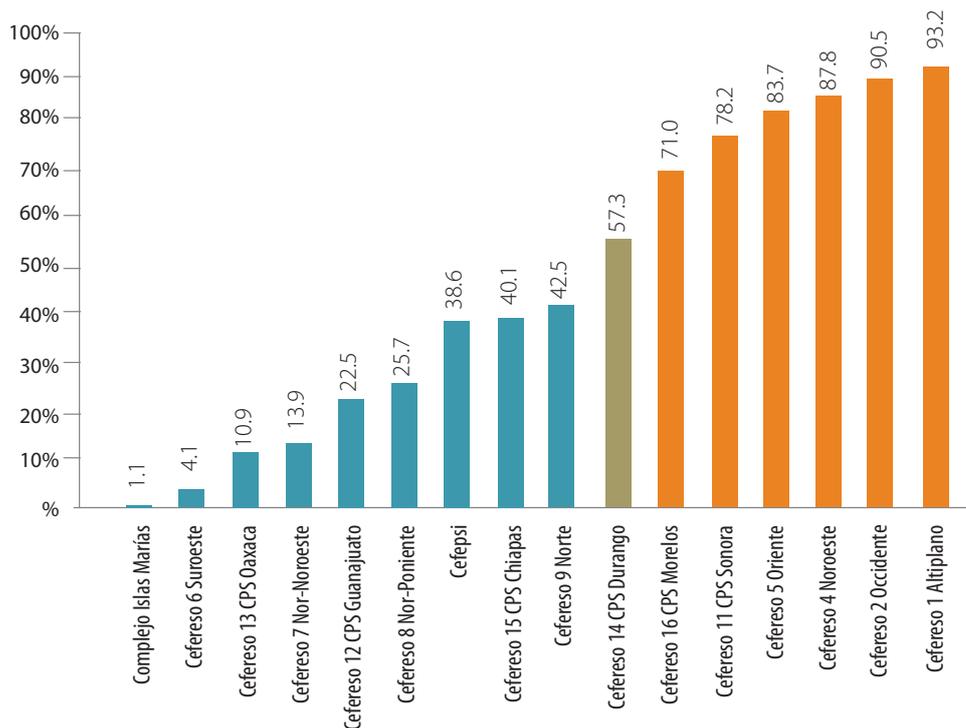
Gráfica 2. Porcentaje de personas sin sentencia en centros estatales de reclusión, 2015



Fuente: Datos de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS, 2016)

En el ámbito de la Federación también encontramos diferencias sorprendentes, las cuales muy probablemente están relacionadas con el combate a la delincuencia organizada. Mientras que en el Complejo Penitenciario de las Islas Marías virtualmente todas las personas han sido sentenciadas, en el penal federal del Altiplano (sí, ese de donde se escapó el Chapo y donde lo volvieron a recluir) alrededor de 9 de cada 10 personas recluidas no tienen sentencia (gráfica 3). Una proporción similar se observa en el penal de Occidente y no se tienen datos para el penal Noreste (Cefereso 3). Podemos decir, entonces, que las cárceles de máxima seguridad en México albergan casi en su totalidad a personas que no han sido sentenciadas. En este sentido es que los datos oficiales parecen sugerir que el combate al crimen organizado se basa en la estrategia de encarcelar rápidamente a las personas sobre las cuales pese la sospecha de formar parte de bandas criminales y, ya después, terminar de investigar y juzgarlas.

Gráfica 3. Porcentaje de personas sin sentencia en centros federales de reclusión, 2015



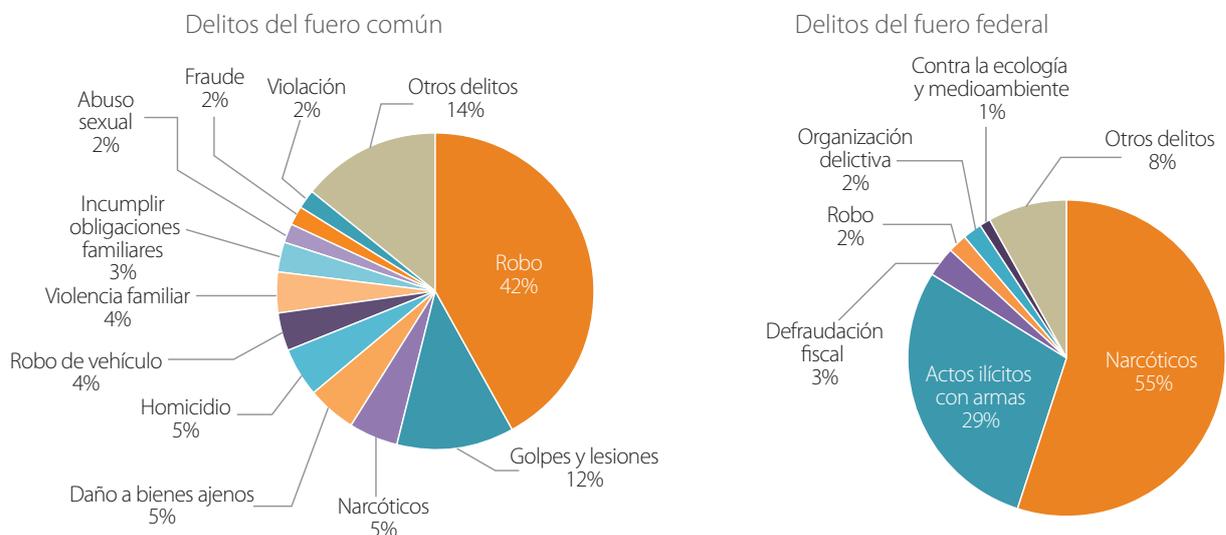
Nota: No se tiene esta información para el CEFERESO No. 3 Noroeste.

Fuente: Datos de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS, 2016)

Al ver estos datos, uno comienza a preguntarse por las personas recluidas, cómo son y de qué delitos se les acusa. ¿Qué perfil tienen las personas recluidas en Oaxaca, serán muy distintas a las personas encarceladas en Baja California Sur? Estas cuestiones también son relevantes para el ámbito federal, qué tipo de personas están en los penales de máxima seguridad y de qué delitos se les acusa. ¿Habrán sido miembros de organizaciones dedicadas al narcotráfico o al secuestro? ¿Serán sicarios multi-homicidas? El problema con estas preguntas es que no existen datos oficiales *públicos* que nos permitan responderlas (pero que sí deberían existir bajo un esquema de rendición de cuentas y protección de datos personales, claro está).

Los pocos datos disponibles sí permiten revisar características básicas de quienes ingresan a los reclusorios bajo el régimen de prisión preventiva. Por ejemplo, para el fuero común, en el año 2012, a las personas bajo proceso penal a las que se les dictó auto de formal prisión fueron acusadas principalmente de robo, lesiones y delitos en materia de narcóticos; y en el fuero federal de delitos relacionados con narcóticos, armas y defraudación fiscal (gráfica 4). Sobre estos delitos, hay que tener cuidado de no vincular mentalmente los del fuero común con las prisiones estatales, ni los del fuero federal con los penales federales, pues en ambos tipos de prisiones pueden encontrarse personas acusadas o sentenciadas por delitos de ambos fueros.

Gráfica 4. Distribución de personas procesadas con auto de formal prisión, según delito, 2012

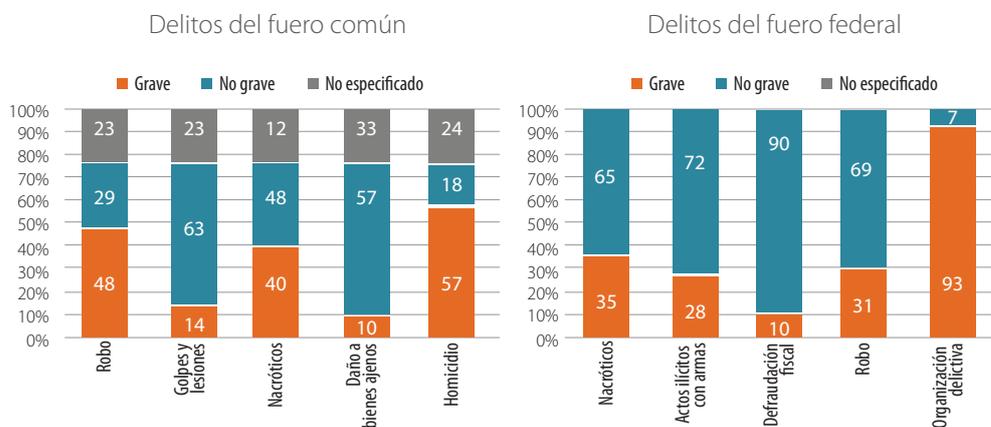


Fuente: Datos de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal (Inegi, 2016).

Estos delitos sí parecen ser lo suficientemente perjudiciales para la sociedad como para ameritar el encarcelamiento previo al juicio, particularmente los del fuero federal. Podríamos suponer entonces que no es tan mala idea encarcelar primero a estas personas y juzgarlas después. No obstante, ocurre que pocas de estas personas son acusadas de cometer conductas calificadas como *delitos graves* (gráfica 5). Incluso por los delitos relacionados con narcóticos del fuero federal se tiene que sólo 1 de cada 3 personas fue acusada de cometer un *delito grave*.

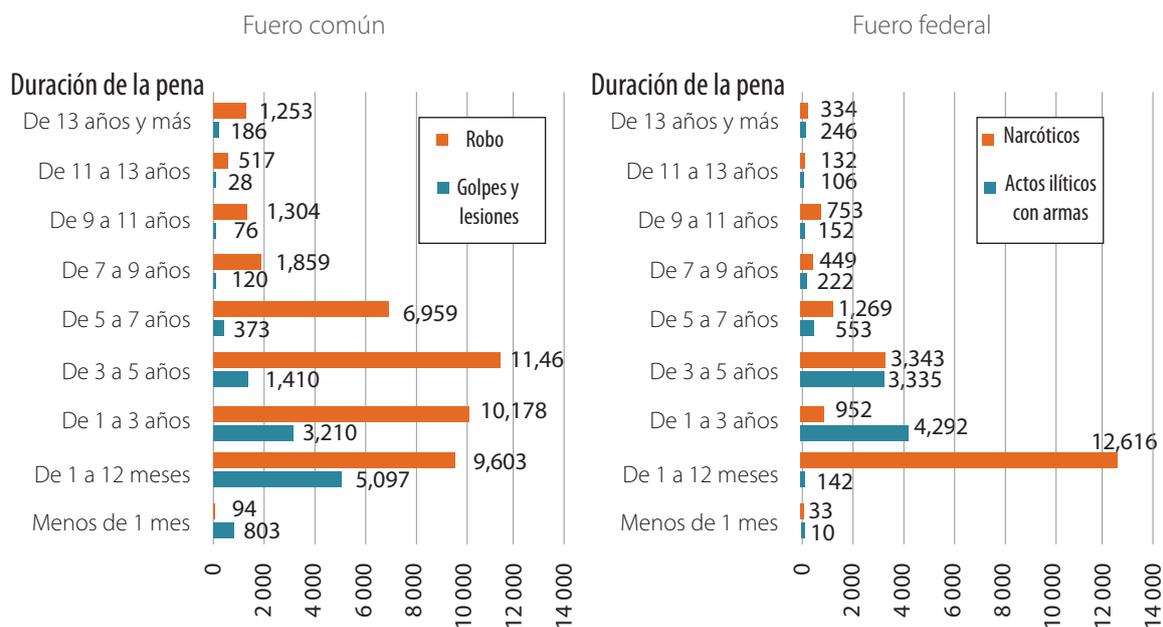
No hay forma de saber qué sentencia se les dictó finalmente a estas personas. Pero nos podemos aproximar a esta información con las sentencias que se dictaron ese mismo año, 2012, para ese mismo tipo de delitos. En especial, es relevante revisar las sentencias condenatorias con pena de prisión dictadas a las personas acusadas de cometer estos delitos, según el tiempo que deberán permanecer en la cárcel (gráfica 6). Ocurre que la gran mayoría de estas personas fueron condenadas a permanecer encarceladas por periodos muy cortos de tiempo. Llama la atención que la gran mayoría de los acusados por delitos relacionados con narcóticos del fuero federal recibieron condenas menores a un año (casi 2 de cada 3). Resulta entonces que la mayoría de los que creíamos *más malos* no se conforma por tipos *tan malos*. En el fuero común los condenados a prisión por robo, que es el delito más frecuente, sí reciben penas de mayor duración. Pero incluso en este caso, encontramos que 1 de cada 2 fueron condenados a permanecer en prisión por menos de tres años (lo que se correspondería con penas por delitos no violentos, esto para darnos una idea de la gravedad de estos robos).

Gráfica 5. Porcentaje de personas procesadas con auto de formal prisión, según la calificación de los delitos que se les imputan, para los cinco delitos más frecuentes por fuero, 2012



Fuente: Datos de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal (Inegi, 2016).

Gráfica 6. Personas condenadas con pena de prisión en 2012, según la duración de esta pena (tiempo que deberán permanecer en prisión), para los dos delitos más frecuentes por fuero.



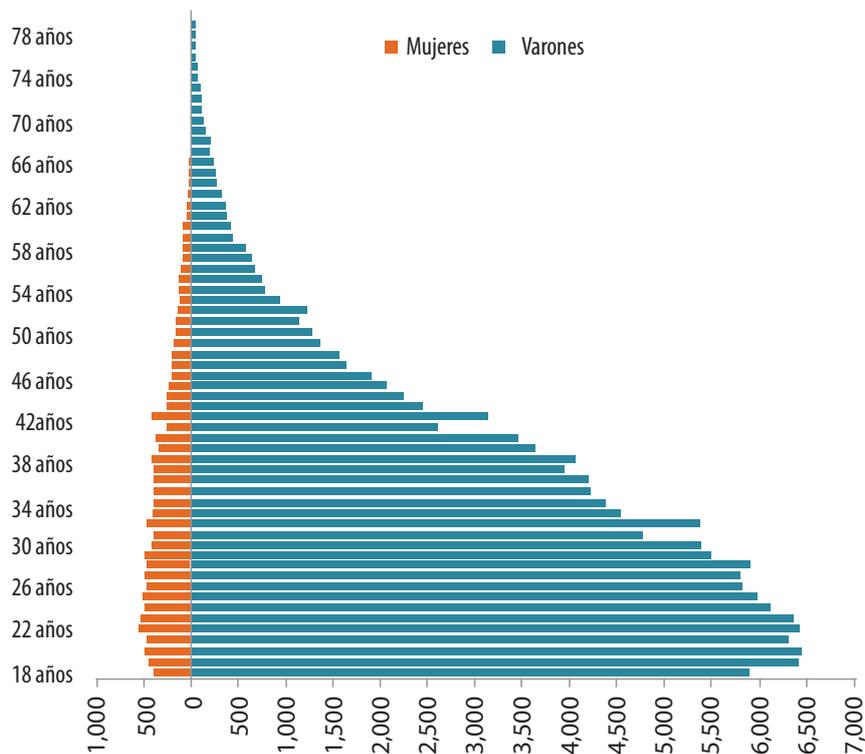
Fuente: Datos de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal (Inegi, 2016).

Luego entonces, los datos oficiales nos sugieren que hay muchas personas en prisión preventiva que no son *necesariamente* delincuentes *terriblemente malos*. Es más, como aún no han sido juzgados, ni siquiera pueden ser considerados como delincuentes porque la Constitución también establece el derecho a la presunción de inocencia: todas las personas deben ser consideradas inocentes hasta que se demuestre lo contrario en un juicio público. Por lo tanto, las personas en prisión preventiva son jurídicamente *inocentes* y, en términos coloquiales, *tal vez* hayan cometido algún delito (pero no podemos tener certeza jurídica al respecto hasta que no sean juzgados). Según la poca información oficial disponible resulta que, es *muy probable* que la gran mayoría de estas personas esté acusada de delitos *no graves* y que, si finalmente son declaradas culpables, su condena será por un corto periodo de tiempo... Pero entonces... ¿A quiénes estamos encarcelado antes de juzgarlos? ¿Qué perfil tienen?

Diversas encuestas a personas en reclusión, principalmente las elaboradas por el CIDE en penales del estado de México y de la Ciudad de México, indican que encarcelamos de sobremana a grupos de personas en situación de vulnerabilidad, principalmente hombres jóvenes de bajo nivel

socioeconómico. La poca información oficial disponible nos sugiere que esto mismo ocurre a nivel nacional. Veamos otra vez datos de las personas procesadas con auto de formal prisión en 2012, pensadas como una aproximación de todas las personas en prisión preventiva. Resulta que, efectivamente, la gran mayoría se conforma por hombres jóvenes: 1 de cada 2 personas procesadas con auto de formal prisión son varones de entre 18 y 32 años (gráfica 7). Esto es, cada año metemos en prisión preventiva a buena parte de nuestro dichoso *bono demográfico*. Y efectivamente, la mayoría de ellos tiene un bajo nivel educativo (30% cursó únicamente algún grado de primaria y 40% alguno de secundaria). Por éstas y otras características sociales y ocupacionales podemos considerarlos, en efecto, como personas con cierto grado de vulnerabilidad. Vista así la prisión preventiva, a través de los datos oficiales disponibles, ya no parece tan buena idea esta práctica de encarcelar primero e investigar y juzgar después.

Gráfica 7. Personas procesadas con auto de formal prisión, fuero común y federal, por sexo y edad, 2012



Fuente: Datos de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal (Inegi, 2016).



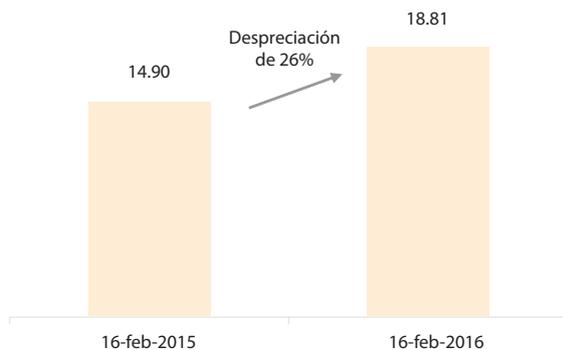
L PASADO 17 DE FEBRERO, EL BANCO DE MÉXICO (Banxico) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunciaron una serie de acciones en materia monetaria y fiscal para hacer frente a la volatilidad en los mercados financieros internacionales. Esta mayor volatilidad es resultado de la caída en los precios del petróleo, el proceso de alza de tasas de interés en Estados Unidos y la desaceleración de la economía mundial. Su efecto en la economía nacional se ha visto reflejado en una depreciación del tipo de cambio de 26% durante los últimos 12 meses y en una reducción anual de 33% los ingresos petroleros durante 2015.

En primera instancia, Banxico incrementó la Tasa de Interés Interbancaria a un día en 50 puntos base, para ubicarla en 3.75%. Por su parte, la Comisión de Cambios, integrada por la SHCP y Banxico, decidió suspender los mecanismos de subasta de dólares que habían dejado de ser efectivos ante la especulación cambiaria, y en su lugar intervendrá de forma discrecional en el mercado cambiario.

Las implicaciones del ajuste económico para 2016

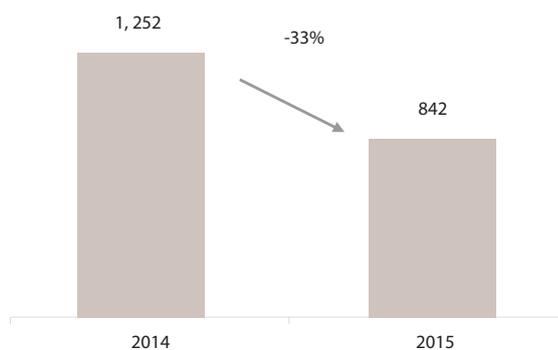
Maritza Rosales Reyes*
Noel Pérez Benítez**

Gráfica 1. Tipo de cambio fix
(pesos por dólar)



Fuente: elaboración propia con información de Banxico

Gráfica 2. Ingresos petroleros
(miles de millones de pesos de 2015)



Fuente: elaboración propia con información de SHCP

En materia fiscal, la SHCP realizará una reducción al gasto público por 132.3 miles de millones de pesos (mmp), equivalente a 0.7% del Producto Interno Bruto (PIB) y a 3.7% del gasto programable total aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). De dicha cantidad, 32.3 mmp corresponderán al Gobierno Federal y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Los 100 mmp restantes del ajuste corresponden a Pemex, los cuales representan 22% de su gasto programable.

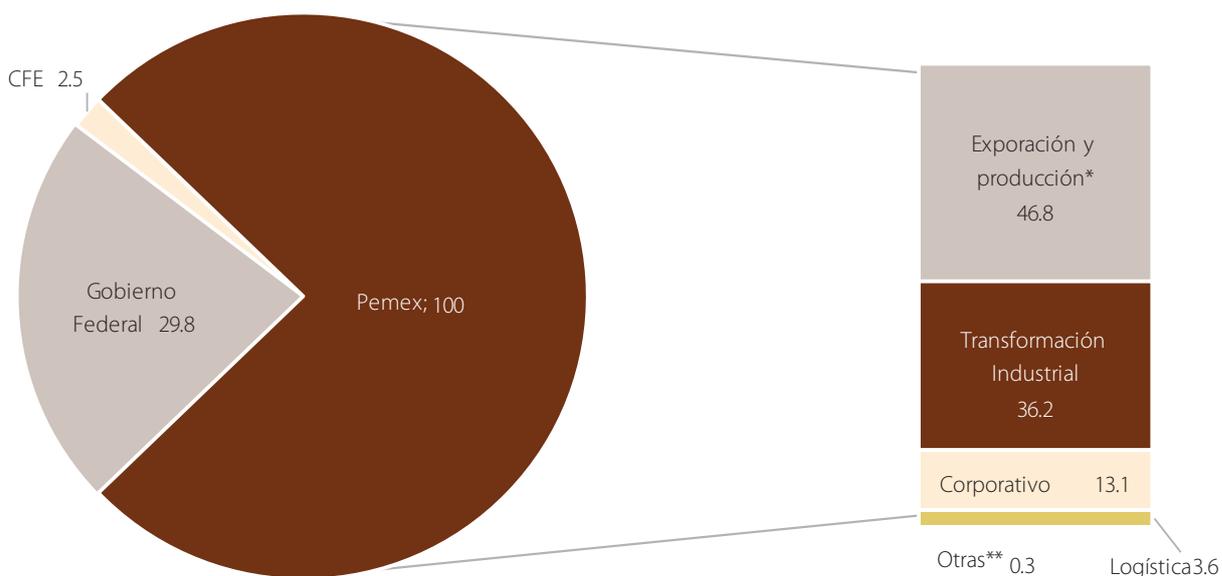
* Maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; se desempeña como investigadora titular "B" de la Dirección General de Finanzas.

** Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y funge como director general de Finanzas del IBD.

Dentro de las dependencias del Gobierno Federal, los mayores recortes se observan en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con 12.3 mmp y 4.1 mmp, respectivamente. Dichos montos implican en gran medida reducciones a programas y proyectos de inversión, dentro de los que destacan la cancelación de la extensión de la línea A del metro Chalco-La Paz con un valor de 2.5 mmp.

Por su parte, el programa de ajuste anunciado por Pemex implica la reducción de costos de operación y el diferimiento de inversiones, los cuales recaen principalmente en Exploración y Producción, y en Transformación Industrial.

Gráfica 3. Recorte presupuestario para 2015 (miles de millones de pesos)



* Incluye Pemex Perforación y Servicios.

** Incluye Pemex Fertilizantes, Pemex Etileno, Pemex Cogeneración y Servicios.

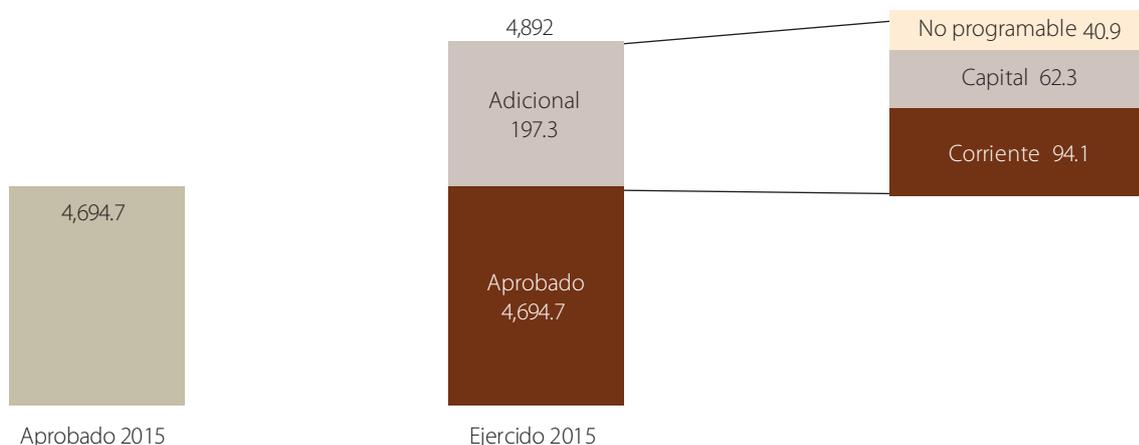
Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y Pemex.

Con estas acciones, Banxico y la SHCP buscan comunicar a los mercados que tomarán las medidas necesarias para fortalecer fundamentos macroeconómicos y la estabilidad de la economía. Sin embargo, éstas tendrán efectos negativos en el crecimiento económico de

corto plazo y mediano plazo. En la encuesta de Banxico sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado levantada durante la segunda mitad de febrero de 2016, la expectativa promedio de crecimiento para el año se redujo de 2.69% a 2.45%. En el mediano plazo, la menor inversión podría afectar también al crecimiento. En 2016, el presupuesto aprobado para programas y proyectos de inversión presentó una caída de 20.6% en términos reales en comparación con los recursos aprobados para 2015. A esto se suma que el recorte anunciado por la SHCP contempla la reducción de 13.2 mmp a programas y proyectos de inversión, equivalente a 2.8% del presupuesto aprobado para 2016 en este rubro.

Finalmente, es importante recordar que a inicios de 2015, la SHCP anunció un recorte presupuestal similar al del pasado 17 de febrero. Hace un año, el ajuste del gasto público fue de 124.3 mmp, equivalente también al 0.7% del PIB; de ese monto, 62 mmp correspondieron a Pemex, 10 mmp a CFE y 52.3 mmp al Gobierno Federal. Sin embargo, al final del ejercicio fiscal 2015 se registró un aumento en el gasto neto total por 197.3 mmp, 4.2% más que el aprobado por el Congreso de la Unión; este mayor ejercicio de recursos se financió con el aumento de los ingresos no petroleros. A su interior, el gasto corriente aumentó en 94.1 mmp, derivado de un incremento en todos sus componentes y de una reducción de 20.0 mmp en el rubro de servicios personales. Por su parte, el gasto de capital aumentó en 62.3 mmp, aunque la inversión física directa se redujo en 117.5 mmp.

Gráfica 4. Gasto neto del sector público en 2015 (miles de millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.

La experiencia de 2015 debe tomarse como una lección para el año en curso. Un escenario de ajuste similar al que hoy enfrentamos quedó sin efecto ante la disponibilidad de mayores ingresos. Estos recursos pudieron haber sido ahorrados para hacer frente a choques futuros a las finanzas públicas como el que se enfrenta este año. Actualmente la ley permite a las dependencias y entidades la utilización de los ingresos excedentes que generan, por lo que sólo una parte de los recursos adicionales, una vez cubiertos incrementos en gasto no programable y en apoyos a tarifas eléctricas, se destina a los fondos de estabilización.¹

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ya ha señalado que el crecimiento extraordinario de los ingresos en México no se ha traducido en una mejor posición fiscal porque el gasto se incrementa a la par durante el ejercicio fiscal; en este contexto, el FMI recomendó la introducción de un proceso formal de aprobación de cambios en el gasto a mitad de año para reforzar el presupuesto. A futuro, debemos considerar instrumentar mecanismos de ese tipo en la ejecución del gasto, a fin de limitar su crecimiento ante aumentos en los ingresos y de ahorrar una mayor parte de esas entradas adicionales para amortiguar caídas en los ingresos, ajustes al gasto o solventar presiones de gasto que enfrentarán las finanzas públicas federales como son las pensiones. En este sentido, conviene recordar la frase de Benjamín Franklin, “un centavo ahorrado es un centavo ganado”.

Fuentes de consulta

Banco de México (2016). Anuncio de Política Monetaria. La Junta de Gobierno del Banco de México ha decidido aumentar en 50 puntos base el objetivo para la Tasa de Interés Interbancaria a un día a 3.75 por ciento. Comunicado de prensa, 17 de febrero de 2016. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-monetaria/boletines/%7B66C57E64-DE4B-35FC-EE2D-BD0ACC023DF7%7D.pdf>

Dirección General de Finanzas (2016a). Ajustes para 2016 en Materia Fiscal, Monetaria y Cambiaria. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Recuperado de: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/dgf/ajustes_2016.pdf

Dirección General de Finanzas (2016b). Ajustes al Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 en Materia de Programas y Proyectos de Inversión. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, febrero 2016. Recuperado de: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/dgf/Ajustes_PPIS_2016.pdf

¹ La utilización de los ingresos excedentes está normada en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

International Monetary Fund (2014). Mexico. 2014 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 14/319, Washington D.C.

Pemex (2016). Aprueba el Consejo de Administración plan de ajuste al presupuesto de Pemex para 2016 de 100 mil mdp. Boletín nacional 15, 29 de febrero de 2016. Recuperado de: http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2016-015-nacional.aspx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2015. Recuperado de: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/ivt/01inf/itindc_201504.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica. Comunicado de prensa 020-2016, 17 de febrero de 2016. Recuperado de: <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-020-2016>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México (2016). Anuncio de la Comisión de Cambios. La Comisión de Cambios decide suspender a partir de este anuncio los mecanismos de ventas de dólares vigentes. Comunicado de prensa, 17 de febrero de 2016. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-cambiaria/comision-de-cambios/%7BAE-2DE08D-23F4-1693-0769-310A99D8946C%7D.pdf>



La ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Actualmente se encuentra en proceso de discusión y aprobación en el Senado de la República.

¹ Las Participaciones Federales son los recursos que reciben las entidades federativas y municipios con base en el comportamiento de la Recaudación Federal Participable (recursos de origen federal) durante un año. Para mayor información se sugiere consultar: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

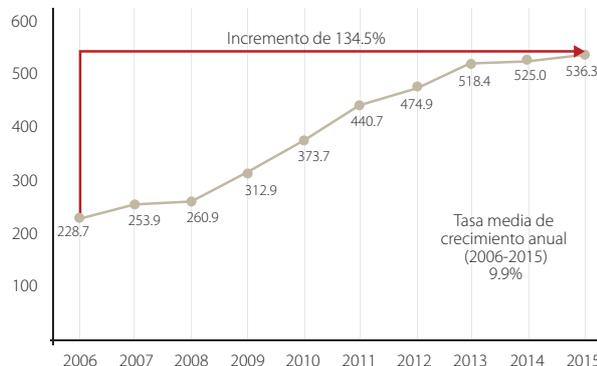
Evolución de las obligaciones financieras de **entidades federativas, municipios** y sus organismos entre 2006 y 2015

Del cierre de 2006 al cierre de 2015:

La deuda de la entidades federativas y municipios (obligaciones financieras) se incrementó 134.5% en términos reales, con una tasa media de crecimiento anual de 9.9%.



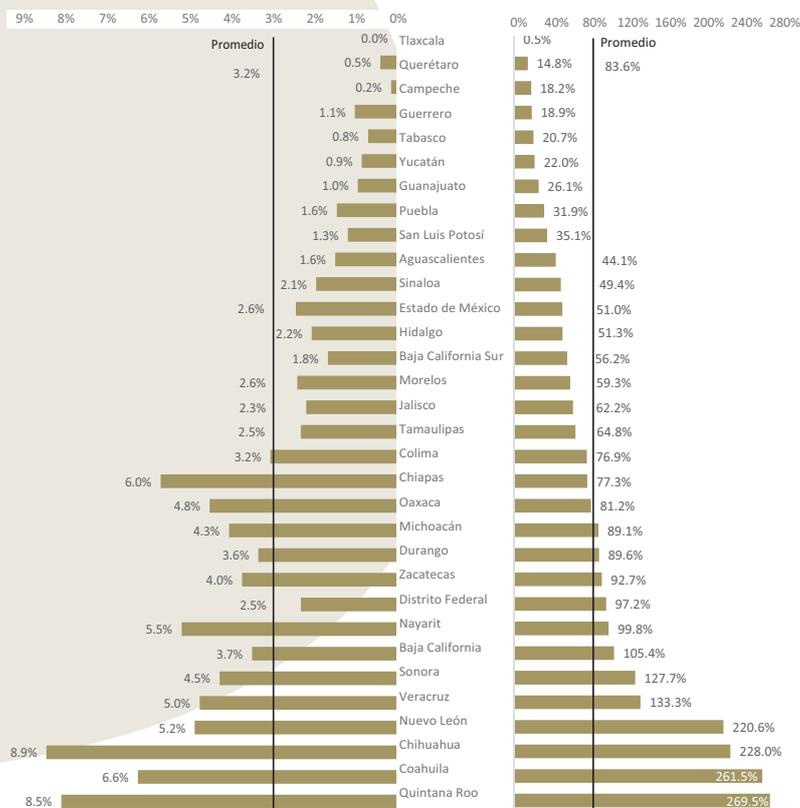
Obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios (Miles de millones de pesos de 2015)



Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos a diciembre de 2015

(Porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal)

(Porcentaje de las Participaciones)



Efemérides

Enero

4



Día del periodista

Día de la enfermera



6

29



Día del acceso de los jóvenes al voto

Febrero

Día de la Constitución



5

10



Día de la Fuerza Aérea Mexicana

Día del Ejército Mexicano



19

21



Conmemoración de la fundación de la Cruz Roja

Día de la Bandera



24

Marzo

1



Día mundial contra la discriminación

8



Día internacional de la mujer

Día de la Expropiación Petrolera



18

21



Natalicio de Benito Juárez

Día internacional de la eliminación de la discriminación racial



21

22



Día mundial del agua

Día internacional del derecho a la verdad en relación con violaciones graves de los Derechos Humanos y de la dignidad de las víctimas



24

Tolerancia y prohibición: Aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940

Autor: Ricardo Pérez Montfort,

Editorial: Debate

ISBN: 9786073138727

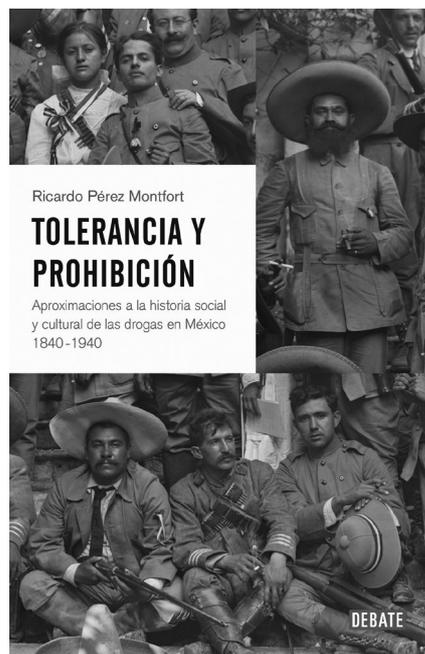
Fecha de publicación: 2016

A lo largo de estas páginas, Ricardo Pérez Montfort nos cuenta la historia de las drogas en México de 1840 a 1940, periodo crucial para entender cómo se estableció el código de salud moderno y la actual política prohibicionista.

Un libro indispensable en el contexto de una gran discusión nacional sobre el uso de la marihuana con fines lúdicos y médicos.

A partir de un profundo trabajo historiográfico, lleno de referencias culturales, iconográficas, literarias y cinematográficas, Ricardo Pérez Montfort analiza el papel que han desempeñado tanto la sociedad mexicana como sus gobiernos en la restricción de la producción y el consumo de esas sustancias llamadas genéricamente “drogas enervantes”.

Desde el régimen de Antonio López de Santa Anna, pasando por la República Restaurada, el Porfiriato y la Revolución, hasta las políticas nacionalistas de la posguerra, el lector va descubriendo los modos en que la intolerancia a esos “venenos” quedó integrada al discurso oficial y logró un consenso en la siempre manipulada opinión pública.



Nuestra historia narcótica: Pasajes para (re)legalizar las drogas en México

Autor: Froylán Enciso

Editorial: Debate

ISBN: 9786073131841

Fecha de publicación: 2016

El destacado historiador Froylán Enciso provee las claves definitivas para entender las conexiones globales entre el narco, la política mexicana y sus efectos. He aquí una espléndida colección de pasajes clave y poco conocidos de nuestra singular historia con las drogas que se remonta a su fundamento como milagros farmacéuticos. Por medio de una treintena de textos narrativos, Froylán Enciso nos introduce en el origen del tráfico de sustancias prohibidas en el México de finales del siglo XIX y principios del XX, donde se enlazan personajes tan disímiles como los químicos alemanes que inventaron la cocaína, los médicos ingleses que patentaron la heroína, soldados revolucionarios, migrantes chinos adictos al opio o niños fresas de la ciudad de México que fumaban marihuana en ridículos rituales clasistas.

En el fondo, ilustra también el fracaso de la guerra contra las drogas como consecuencia de la corrupción y la violencia, mediante pasajes de la vida política de Sinaloa, las redes internacionales de contrabando auspiciadas por el gobierno de Echeverría, la misteriosa incursión de un Azcárraga Milmo en el narco, el resentimiento por abusos en el rancho de infancia del "Chapo" Guzmán, entre otras historias que ponen al descubierto la fuente de la narcopolítica y la incapacidad de la élite mexicana para lidiar con la narcocultura popular.

• NUESTRA HISTORIA NARCÓTICA
Pasajes para (re)legalizar las drogas en México
Froylán Enciso



Modelos interregionales de insumo producto de la economía mexicana

Coordinador: Alejandro Dávila Flores

Editorial: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Coahuila,

Fecha de publicación: 2015.

Los autores del libro aplican una metodología común para elaborar siete modelos meso-regionales de Insumo-Producto (MIP) que cubrieran todo el territorio nacional. Cuantifican los flujos interregionales de comercio y desagregan los multiplicadores para perfilar escenarios en las economías meso-regionales.

En donde la Matriz Insumo-Producto (MIP) es un prodigio de la técnica que alcanza los umbrales del arte. Interconecta sistémicamente los flujos intersectoriales de la economía, y los sintetiza en un instrumento práctico de planeación económica. Logra, una y otra vez, la proeza de transformar el aparente caos, en cosmos.

El libro abre con el análisis de la MIP de la Región Noreste (Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), la cual caracterizan como una región muy dinámica pero muy sensible a los ciclos económicos.

La MIP fue ideada por el economista ruso nacionalizado estadounidense Wassily Leontief, quien vivió 93 años: nació en 1906 y murió en 1999. Tenía apenas 30 años cuando publicó sus primeros trabajos sobre el Modelo Insumo-Producto y a los 67 años (en 1973) obtuvo el Premio Nobel de Economía, precisamente por “el desarrollo del método insumo-producto”.

El libro concluye con una Análisis Comparativo de las Estructuras Productivas de las Meso-Regiones de México, y las clasifica de acuerdo a su dinamismo entre 2002 y 2012 y a su nivel de volatilidad de la Producción Bruta.

Es un material útil para conocer la realidad económica de las regiones del México actual.





INEQUALITY

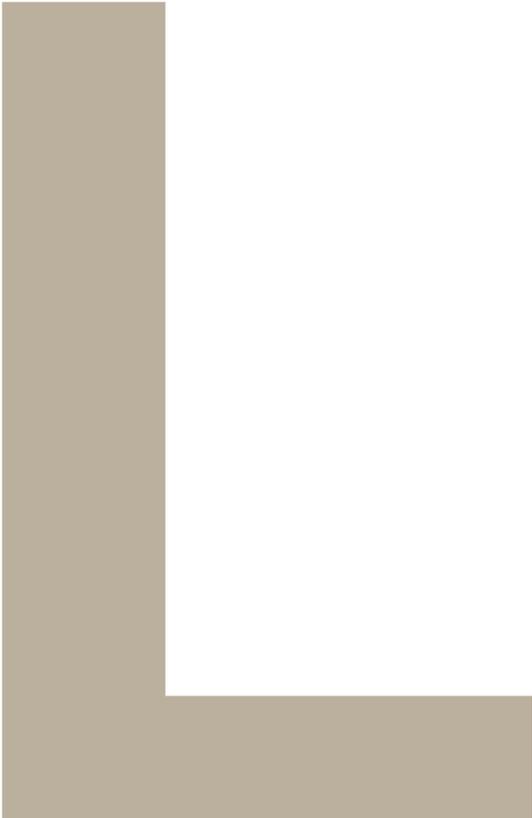
What can be done?

ANTHONY B. ATKINSON

Desigualdad: ¿Qué puede hacerse? Anthony Atkinson

Jaime Arturo Del Río Monges

Investigador "C" en la Dirección General de Finanzas del IBD.



A PRINCIPAL FINALIDAD DEL LIBRO DE ATKINSON es presentar propuestas concretas para reducir la desigualdad económica, para lo cual se apoya en la experiencia histórica reciente de períodos en los que ha sido posible reducir la desigualdad de forma significativa.

Sin demeritar la importancia de la búsqueda de la igualdad de oportunidades, el autor centra su atención en la desigualdad de resultados económicos como los ingresos y la riqueza, ya que la considera una parte esencial para explicar el funcionamiento de una economía. Atkinson argumenta que la desigualdad de resultados económicos afecta directamente la desigualdad de oportunidades de la siguiente generación. El autor considera que si existe preocupación sobre la igualdad de oportunidades del mañana, debe existir preocupación sobre la desigualdad de resultados económicos en el hoy.

En una revisión de las lecciones que ha dejado la historia mundial desde comienzos del siglo XX a la actualidad, Atkinson identifica dos experiencias exitosas en términos de reducción de la desigualdad en tiempos

de paz. En primer lugar, destaca la experiencia de países europeos y de Estados Unidos durante las décadas de la posguerra hasta el final de la década de los 1970. De acuerdo al autor, los principales factores que permitieron reducir la desigualdad en esta experiencia fueron la protección social generalizada (estado de bienestar), la progresividad de los impuestos, el incremento de la participación de los salarios en el ingreso total nacional, la menor disparidad en los salarios, la menor concentración y disparidad en las ganancias de capital. El autor señala que de este conjunto de países desarrollados, aquellos en los que se presentó una mayor reversión en estos factores, fueron los que experimentaron un mayor incremento en la desigualdad desde la década de 1980.

La segunda experiencia internacional de reducción de la desigualdad que identifica Atkinson es la de países latinoamericanos desde el inicio de la década de 2000. Las políticas de asistencia social, la menor disparidad de salarios y las transferencias gubernamentales con carácter progresivo, son los principales factores que identifica el autor para explicar la reducción de la desigualdad en la región. Sin embargo, el autor advierte que en las diversas estadísticas sobre ingresos de los hogares o individuos de estos países suelen estar sub-representados los datos correspondientes a las personas de más altos ingresos, por lo cual la medición de la desigualdad muy posiblemente esté subestimada.

Atkinson argumenta que la experiencia sugiere que una reducción en la desigualdad ha sido posible por la combinación de una menor desigualdad en los ingresos obtenidos en los mercados y una más efectiva redistribución. A partir de estas lecciones, el autor propone diversas propuestas concretas para reducir la desigualdad, entre las cuales destacan las siguientes:

- La política pública debería fomentar un apropiado balance de poder de mercado entre actores económicos, y para lograrlo podría: a) introducir una dimensión distributiva explícita en la política de competencia económica; b) asegurar un marco legal que permita a los sindicatos representar de forma efectiva a los trabajadores; c) establecer un Consejo Social y Económico que involucre como asociados a actores sociales y organismos no gubernamentales.

- El gobierno debería adoptar una meta explícita de prevención y reducción del desempleo, y deberá apuntalar esta ambición mediante la oferta de empleo público garantizado a un nivel de salario mínimo a todo aquel que lo demande.
- Se debería implementar una estructura impositiva más progresiva para los ingresos personales, con tasas marginales crecientes de impuestos por rangos de ingresos; la tasa máxima sería del 65%, y debería ampliarse la base gravable.
- Debería aplicarse un impuesto proporcional o progresivo sobre la propiedad (bienes raíces), así como por la percepción de herencias y regalos acumulados en el ciclo de vida al exceder cierto monto.
- Debería renovarse el aseguramiento social, incrementando el nivel de beneficios y extendiendo su cobertura, incluyendo un apoyo substancial en beneficio de los infantes.
- Debería crearse una Autoridad de Inversión de carácter público, la cual operaría un fondo soberano de riqueza con la finalidad de incrementar el valor neto del gobierno al realizar inversiones en compañías y en propiedades.

Algunas de las propuestas adicionales de Atkinson se vinculan a temas como los siguientes: i) atención al cambio tecnológico para orientarlo hacia una innovación que incremente el empleo y la dimensión humana de los servicios; ii) introducir a nivel nacional un Ingreso por Participación (ingreso mínimo); iii) otorgar una dotación de capital (equivalente a una herencia mínima) a toda persona al entrar a la edad adulta.

Además de estas propuestas, el autor expone algunas ideas que podrían ser exploradas en un futuro, entre las que destacan las siguientes:

1. la evaluación de un impuesto anual a la riqueza, y los requisitos para su introducción exitosa;
2. un régimen de impuestos globales para los contribuyentes, con base en la riqueza total;
3. un impuesto mínimo para las corporaciones.

Atkinson considera que sus propuestas pueden llevarse a cabo sin sacrificar eficiencia en la economía; por el contrario, el autor afirma que suele subestimarse el efecto positivo de un estado de bienestar sobre el desempeño económico. El autor afirma que la cooperación internacional podría potenciar la reducción de la desigualdad.

El autor señala que existe una casi generalizada tendencia entre los economistas de creer que el énfasis debiese estar en eliminar la pobreza y no en preocuparse por la distribución del ingreso o el nivel de la desigualdad. Sin embargo, el autor cuestiona esta difundida idea al presentar evidencia —con datos de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— de que existe una correlación directa entre una mayor concentración del ingreso en el 1% más acaudalado de la población, y mayores niveles de pobreza.

Referencia: Atkinson, Anthony B. (2015), *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press; Cambridge, Massachusetts, United States of America; London, England; 384 p.p., ISBN: 978-0-674-50476-9.