



PLURALIDAD Y CONSENSO

El estado actual de la cultura política de los mexicanos **Tendencias recientes de la Seguridad Pública** ¿Cómo lograr un consejo fiscal mexicano de liga de campeones? **Evolución reciente del mercado petrolero: riesgos para México** Implicaciones y desafíos de la reforma en materia político-electoral 2014 en el proceso de elecciones de 2015 **Para una teoría de la justicia** Las contribuciones de la diplomacia parlamentaria en un mundo globalizado

PluralidadyConsenso

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

Comité Directivo

Sen. Fernando Herrera Ávila
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

Junta Ejecutiva

Manuel Pérez Cárdenas
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

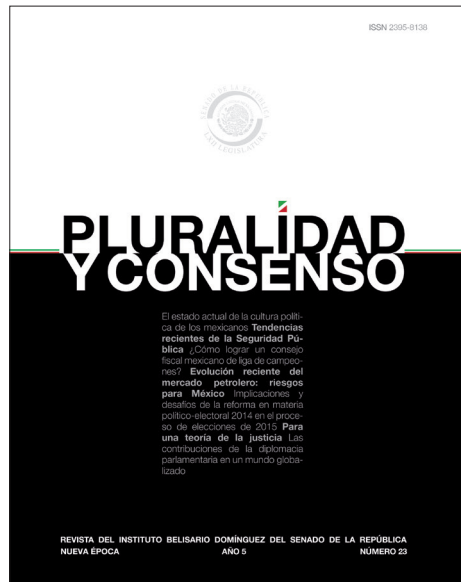
María de los Ángeles Mascott Sánchez
Director General de Análisis Legislativo

Secretario Técnico

Marco Antonio Gama Basarte

Coordinador de Asesores

Luis Canuto Herrera



Director de PluralidadyConsenso

José Luis Trueba Lara

Consejo Editorial

Enrique Cabrero Mendoza

Julia Isabel Flores Dávila

Luis Foncerrada Pascal

Arturo Garita Alonso

Pablo Marentes

José Luis Medina Aguiar

Sara María Ochoa León

Bernardo Olmedo Carranza

José de Jesús Orozco Henríquez

Pedro Salazar Ugarte

Diego Valadés

Rosamaría Villarello Reza

Diseño original

José Luis Trueba Lara

Diseño, cuidado editorial y formación

**Diseño3/León García Dávila, Alejandra Gallardo
Cao Romero, Yvette Bautista Olivares**

Coordinación editorial

Anne-Gaëlle Croguennec

PluralidadyConsenso, Año 5, No. 23, Enero-Marzo 2015 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224848, www.senado.gob.mx/ibd/; pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes, No. 2560. Int. 306, 3er piso, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120, el 13 de marzo de 2015 con un tiraje de 1000 ejemplares.

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

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

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

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro

Índice

I. POLÍTICA Y SOCIEDAD

El estado actual de la cultura política de los mexicanos

Mtro. Christian Uziel García Reyes
Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

03

Tendencias recientes de la Seguridad Pública

Mtro. Carlos Alberto Galindo López
Lic. Susana Ramírez Hernández

23

II. ECONOMÍA Y FINANZAS

¿Cómo lograr un consejo fiscal mexicano de liga de campeones?

Mtro. Juan Manuel Andrade Hernández
Mtro. Noel Pérez Benítez
Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas
Lic. Heber Aguilar Calvo

47

Evolución reciente del mercado petrolero: riesgos para México

Mtro. Noel Pérez Benítez
Lic. Heber Aguilar Calvo
Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas
Lic. Luis Eduardo Ramírez Carbajal

59

III. ESTADO Y SOBERANÍA

Implicaciones y desafíos de la reforma en materia político electoral 2014 en el proceso de elecciones de 2015

Mtro. Noé Roberto Castellanos Cereceda
Dra. María Fernanda Vidal Correa

71

IV. ARTÍCULO INVITADO

Para una teoría de la justicia

Dr. Amartya Sen

97

V. LOS SENADORES ESCRIBEN

Las contribuciones de la diplomacia parlamentaria en un mundo globalizado

Sen. Gabriela Cuevas Barrón

105

VI. RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

El Precio de la Desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita

Mtra. Maritza Rosales Reyes

109

VII. RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

112

I. POLÍTICA Y SOCIEDAD

N ESTE ARTÍCULO SE HACE UNA REVISIÓN del estado actual de la cultura política de los mexicanos, a partir del análisis de los estudios y encuestas nacionales más importantes que en esta materia se publicaron entre 2012 y 2014.

El análisis propuesto tomará como referente teórico la corriente encabezada por Gabriel Almond y Sidney Verba (2001: 179-180), la cual considera que la cultura política de una nación consiste en la particular distribución entre sus miembros, de las pautas de orientación, hacia el sistema político y sus diferentes elementos. De acuerdo con esta corriente, las orientaciones pueden ser cognitivas –conocimientos y creencias–, afectivas –sentimientos– y evaluativas –juicios y opiniones de la población sobre el sistema político–.

Estas tres orientaciones contribuyen a que los individuos les den sentido a los hechos políticos de interés general y determinan los medios, formas y efectividad con la que se relacionan los ciudadanos y las instituciones en un sistema político.

El presente trabajo tiene como insumos los resultados de los siguientes estudios y encuestas nacionales:

El estado actual de la cultura política de los mexicanos

Christian Uziel García Reyes*
Juan Pablo Aguirre Quezada**

1. El *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (Instituto Nacional Electoral, 2014).
2. El *Estudio Nacional Electoral de México* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013).
3. La *Encuesta Nacional sobre la Cultura Política de los Jóvenes en México* (El Colegio de México, 2012).
4. La *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (Secretaría de Gobernación, 2012).
5. El estudio *Efectos de la capacitación electoral en la formación de ciudadanía y de habilidades de liderazgo con perspectiva de género* (Instituto Federal Electoral, 2012).

Las variables que se examinarán en este texto son: *interés político, conocimientos políticos y electorales, uso de medios de comunicación para informarse de política, confianza interpersonal, confianza institucional, competencia subjetiva y satisfacción con la democracia.*

El artículo se divide en cuatro apartados. En el primero se analiza la dimensión cognitiva, la cual se integra de conocimientos y creencias acerca del sistema político, a partir de tres variables: *interés en la política, conocimientos político-electorales y uso de medios de comunicación para informarse de política.*

* Christian Uziel García Reyes es doctorando en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como investigador titular “B” en la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez.

** Juan Pablo Aguirre Quezada es doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Se desempeña como analista adscrito a la Unidad de Apoyo a Grupos Parlamentarios del Instituto Belisario Domínguez.

En el segundo apartado se desarrolla la dimensión afectiva, centrando su atención en los sentimientos de apego o rechazo de los ciudadanos hacia el sistema político y a sus conciudadanos. Para lo cual se recurre a las variables *confianza interpersonal* y *confianza en las instituciones*, particularmente en el Poder Legislativo (diputados y senadores) y la autoridad electoral.

El tercer apartado examina la dimensión evaluativa, relativa a los juicios y opiniones de los ciudadanos sobre fenómenos políticos que resultan de la combinación de información, sentimientos y criterios de evaluación. Esta dimensión se analizará mediante las variables de *competencia subjetiva* y *satisfacción con la democracia*. Por último, en el cuarto apartado se presentan las consideraciones finales.

Tabla 1

Orientaciones, variables, estudios y encuestas utilizadas para revisar el estado actual de la cultura política de los mexicanos

Orientación	Descripción	Variables	Estudios y encuestas nacionales
Cognitiva	Se integra de conocimientos y creencias acerca del sistema político.	<ul style="list-style-type: none"> • Interés en la política. • Conocimientos político-electorales. • Uso de medios de comunicación para informarse de política. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México</i> (INE, 2014). 2. <i>Estudio Nacional Electoral de México</i> (CIDE, 2013). 3. <i>Encuesta Nacional sobre la Cultura Política de los Jóvenes en México</i> (COLMEX, 2012).
Afectiva	Se refiere a los sentimientos de apego o rechazo de los ciudadanos hacia el sistema político y a sus conciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza interpersonal. • Confianza en las instituciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. <i>Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas</i> (SEGOB, 2012).
Evaluativa	Se conforma por los juicios y opiniones de los ciudadanos sobre fenómenos políticos que resultan de la combinación de información, sentimientos y criterios de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia subjetiva. • Satisfacción con la democracia. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. <i>Efectos de la capacitación electoral en la formación de ciudadanía y de habilidades de liderazgo con perspectiva de género</i> (IFE, 2012).

Fuente: Elaboración propia con base en Almond y Verba (2001); Instituto Nacional Electoral (2014); Centro de Investigación y Docencia Económicas (2013); El Colegio de México (2012); Secretaría de Gobernación (2012) e Instituto Federal Electoral (2012).

1. La dimensión cognitiva

Para Gabriel Almond y Sidney Verba, la cultura política se “constituye por la frecuencia de diferentes especies de orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia el sistema político en general, sus aspectos políticos y administrativos y la propia persona como miembro activo de la política.” (Almond y Verba, 2001: 182). En ese contexto, la dimensión cognitiva se refiere a conocimientos y creencias acerca del sistema político, basados en sus aspectos políticos (*inputs*) y administrativos (*outputs*), con lo cual se obtiene la información para entender la interacción del binomio sociedad-gobierno.

En ese orden de ideas, de acuerdo con Giovanni Sartori (1976), cuando una sociedad cuenta con ciudadanos informados, éstos tendrán un rol activo y su voto se relacionará con las posiciones ideológicas de los partidos políticos, de suerte que contarán con más elementos para exigir el cumplimiento de las promesas de campaña. Por el contrario, cuando el conocimiento de los ciudadanos sobre política es bajo, éstos tenderán a ser pasivos, poco interesados, lo cual se traduce en una cultura política debilitada.

A continuación se examina la dimensión cognitiva en México a partir de algunas de las variables asociadas a ésta, tales como el interés en la política, los conocimientos político-electorales y el uso de los medios de comunicación para informarse de política.

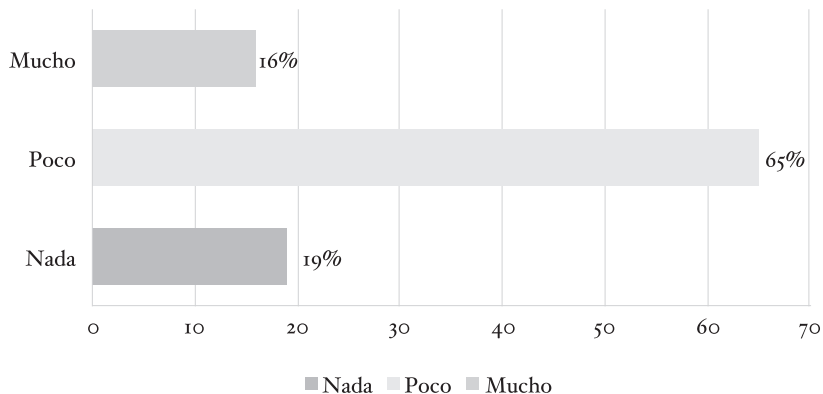
1.1 Interés en la política y conocimientos político-electorales

El interés en la política es fundamental en un sistema democrático, pues es a través del seguimiento de los asuntos públicos como los ciudadanos adquieren información para tomar decisiones y ejercer sus derechos y obligaciones en la comunidad. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de la última edición del *Latinobarómetro* (2013), sólo 28% de los ciudadanos de América Latina estaba muy o algo interesado en la política.¹ En el caso de México, únicamente 30% de los entrevistados respondió que estaba muy o algo interesado en la política. Datos similares se obtuvieron en la más reciente *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* de la Secretaría de Gobernación (ENCUP): 65% de los mexicanos entrevistados declaró interesarse poco en la política, 19% no se interesa nada en la política y sólo 16% respondió tener mucho interés en ella (gráfica 1).

¹ En 1996 se registró el porcentaje más bajo (24%) y en 1997 el más alto (37%).

Gráfica 1

Interés en la política

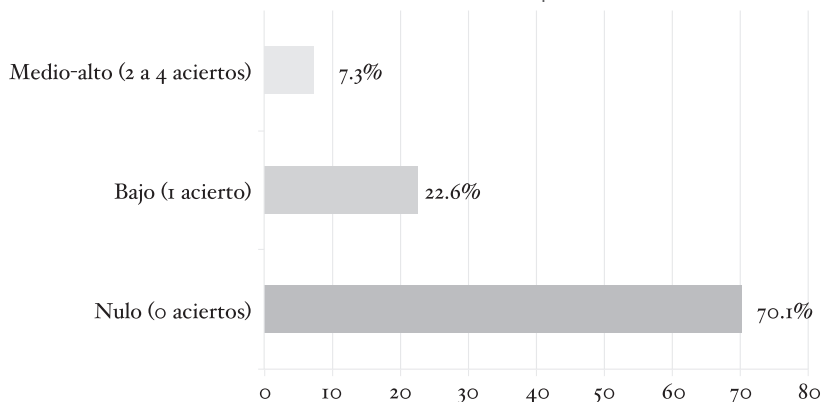


Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2012).

En cuanto al nivel de conocimientos políticos y de la atención que los ciudadanos prestan a éstos, el *Estudio Nacional Electoral de México* (ENEM) del Centro de Investigación y Docencia Económicas incluyó el denominado “nuevo índice de medición de información política”, mismo que arrojó los siguientes resultados: 70.1% de los mexicanos tuvo un nulo conocimiento político, 22.6% logró un conocimiento bajo y sólo 7.3% uno medio-alto (gráfica 2)². Entre las preguntas que se realizaron, se incluyó una sobre qué partido ocupaba el segundo lugar en la Cámara de Diputados en ese momento; sólo 23% de los encuestados respondió acertadamente.

Gráfica 2

Nuevo índice de información política



² El “nuevo índice de información política” se construye midiendo los aciertos de los encuestados a cuatro preguntas cerradas con cuatro opciones cada una, entre las cuales está la respuesta correcta. El índice adopta valores de 1 a 3, donde 1 es nulo (0 aciertos); 2 es bajo (1 acierto) y 3 es medio-alto (2 a 4 aciertos).

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Investigación y Docencia Económicas (2013).

En el caso particular de las últimas elecciones federales de nuestro país (2012), los datos del ENEM muestran resultados más alentadores sobre el nivel de atención que tuvo la campaña electoral. De los funcionarios de casilla, 47% siguió la campaña con mucha atención, 35% con algo de atención, 11% con no mucha atención, 3% con nada de atención y 4% no supo o no contestó. De los votantes, 31% puso mucha atención; 42%, algo de atención; 17%, no mucha atención; 7%, nada de atención, y 3% no supo o no contestó (gráfica 3).

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Investigación y Docencia Económicas (2013).

En lo relativo al conocimiento de los ciudadanos sobre los cargos a elegir, en las elecciones federales y locales de 2012, la *Encuesta sobre la Cultura Política de los Jóvenes en México* (ECPJ) de El Colegio de México, mostró que tanto los jóvenes como los adultos enfocan su atención en la elección del Ejecutivo federal. 81.6% de los jóvenes entrevistados y 82.2% de los adultos dieron como primera respuesta que se elegiría presidente de la República (tabla 2). Los senadores y diputados federales fueron los cargos más mencionados como segunda y tercera respuesta, tanto en jóvenes como en adultos, logrando más de la mitad de las menciones entre ambos cargos y en los dos grupos poblacionales. Un dato que llama la atención

es que los cargos de gobernador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados locales, presidente municipal o ayuntamientos sólo fueron mencionados por uno de cada diez entrevistados, con lo que se refuerza la preeminencia de los reflectores en la elección presidencial.

Tabla 2

Conocimiento sobre los cargos a elegir en 2012

En las elecciones del 1 de julio del presente año ¿qué puestos se van a elegir? (Primera respuesta)	Jóvenes	Adultos
Presidente de la República	81.6%	82.2%
Jefe de Gobierno (D.F.)	1.3%	1.8%
Gobernador (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Yucatán, Tabasco)	1.3%	1.6%
Senadores	2.9%	2.6%
Diputados federales	3.0%	3.8%
Diputados locales	2.4%	1.9%
Ayuntamiento o presidente municipal	1.6%	1.5%
Otro	0.2%	0.0%
No sabe	5.7%	4.6%
Sin respuesta	0.1%	0.0%

Fuente: Elaboración propia con base en El Colegio de México (2012).

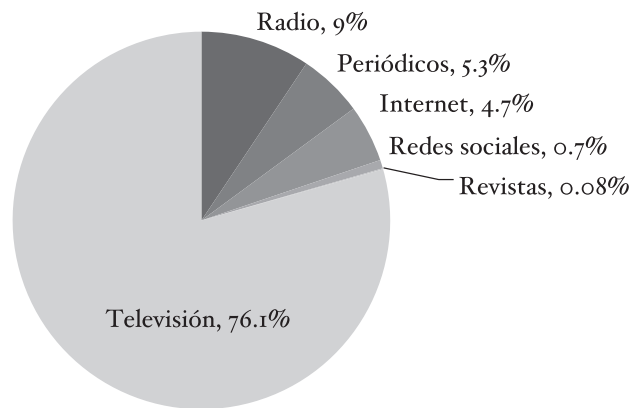
1.2 Uso de medios de comunicación para informarse de política

Los avances tecnológicos de las últimas décadas han revolucionado los medios a través de los cuales nos informamos sobre temas políticos y de interés general. Incluso existe la creencia generalizada de que hoy en día las personas jóvenes se informan más de política a través de internet, que por los medios tradicionales como la radio o la televisión. No obstante, la evidencia empírica demuestra que la televisión sigue siendo el medio de comunicación número uno en nuestro país. A pesar de que en 2012 México contaba con 45.1 millones de usuarios de internet y 9 de cada 10 estaban registrados en alguna red social (Asociación Mexicana de

Internet, 2014)³. Los datos de la ENCUP mostraron que para 76.1% de los mexicanos, el medio más utilizado para informarse de lo que pasa en política es la televisión, 9% por la radio, 5.3% por los periódicos, 4.7% por el internet, 0.7% por las redes sociales y 0.08% por medio de las revistas (gráfica 4).

Gráfica 4

¿Cuál es el medio que más utiliza para informarse de lo que pasa en política?



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2012).

En cuanto a la exposición a noticias electorales en televisión, radio, internet y periódicos, el ENEM reportó cifras que, en concordancia con lo registrado en la ENCUP, también contradicen la preeminencia del internet como mecanismo privilegiado de información:

- Televisión. 23.1% de los encuestados dijo que no vio noticias electorales en televisión y más de la tercera parte (36.1%) vio pocas noticias por este medio. Únicamente 15.6% vio muchas noticias a través de la televisión.
- Radio. Por lo que toca a noticias electorales en radio, más de una tercera parte (36%) dijo que no escuchó noticias por radio y otra tercera parte escuchó pocas noticias. Sólo 9% manifestó que escuchó muchas noticias electorales a través de la radio.
- Periódicos. Más de la mitad de los encuestados (55%) respondió que no leyó noticias electorales en periódicos y una cuarta parte

³ El 67% de los usuarios de internet en 2012 eran mayores de edad. El tiempo promedio de conexión diaria del internauta mexicano en 2014 fue de 5 horas 36 minutos, 102 minutos más que en 2012.

dijo que leyó pocas noticias. Sólo 5% manifestó que leyó muchas noticias electorales en los periódicos.

- d. Internet. 42% de los encuestados manifestó que no tenía internet y 30% dijo que no vio o leyó noticias electorales por este medio. Únicamente 3% respondió que leyó muchas noticias por internet.

De manera similar, de acuerdo con la ECPJ, la televisión fue el medio por el cual la mayoría de los jóvenes se enteraron de lo que pasó en las elecciones de 2012. 56.2% a través de los promocionales de televisión y 22.3% por medio de los noticieros y programas de política televisados, es decir, casi ocho de cada diez jóvenes recurrieron a este mecanismo para informarse sobre el proceso electoral (tabla 3).

En ese orden de ideas, la ECPJ mostró que el segundo medio más usado por los jóvenes fue internet, pero muy debajo de la televisión, con tan solo 5.1%. En tercer lugar se ubican los anuncios de los partidos políticos en otros medios con 3.7%. Por lo que toca a periódicos locales, éstos obtuvieron 2.7% de las menciones de los jóvenes, mientras que los de alcance nacional sólo lograron 1% frente a 0.8% para las revistas. Finalmente, la radio y las redes sociales consiguieron 2.4% y 0.8%, respectivamente (tabla 3).

Tabla 3

¿A través de qué medio se ha enterado de lo que pasa en la campaña presidencial de 2012?

Medio	Porcentaje
La televisión en <i>spots</i>	56.2%
En la televisión en noticieros y programas sobre política	22.3%
Periódicos nacionales	1.0%
Periódicos locales	2.7%
Radio	2.4%
Revistas	0.8%
Anuncios de algún partido político	3.7%
Conversación con familiares	1.8%
Conversación con amigos o vecinos	1.1%
En conversaciones con compañeros de trabajo	0.0%
Por internet	5.1%

Continúa...

Por las redes sociales	0.8%
Otro	1.3%
Sin respuesta	0.9%

Fuente: Elaboración propia con base en El Colegio de México (2012).

En esa tesitura, sólo en las elecciones federales y locales de 2012 se pautaron⁴ 43.75 millones de promocionales, de los cuales 21.28 millones (48.64%) se destinaron a las autoridades electorales de todo el país (Instituto Federal Electoral, 2013: 43, 201-202). Con el propósito de que la ciudadanía y los medios de comunicación dispusieran de manera permanente de los *spots* de radio y televisión de los partidos políticos y las autoridades electorales, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) habilitó una página de internet en la que se colocaban días antes de su transmisión, de suerte que cualquier ciudadano podía consultarlos previo a su salida al aire⁵.

Sin embargo, si se considera que en ese año México tenía 45.1 millones de internautas, el nivel de consulta de la página de pautas fue prácticamente nulo, pues de acuerdo con los datos publicados por el propio IFE, entre el 22 de marzo y el 12 de junio de 2012, tuvo 51,272 visitas y 20,765 visitantes exclusivos, los cuales mantenían escaso tiempo en el portal por lo que se presume que sólo revisaban materiales para verificar nuevos contenidos o *spots* (IFE, 2013: 38).

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que la televisión sigue siendo el medio por excelencia a través del cual la sociedad mexicana se informa de lo que pasa en política. Asimismo, la evidencia empírica demuestra que el uso de internet para informarse de política es aún muy limitado en nuestro país. De igual forma, los datos corroboran que el mexicano lee poco sobre política.

2. La dimensión afectiva

La segunda dimensión de la cultura política es la afectiva, la cual se refiere a los sentimientos que los ciudadanos tienen sobre el sistema político y sus conciudadanos, mismos que pueden ser de apego o rechazo. Las variables que usarán en este apartado son la confianza interpersonal y

⁴ Una pauta es un “Documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada mensaje, y el partido político, coalición, candidato/a independiente o autoridad electoral al que corresponde”. Artículo 5 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral, México, Instituto Nacional Electoral, 2015.

⁵ La dirección electrónica de la página de pautas es la siguiente: <http://pautas.ife.org.mx/transparencia/pre/index.html>

la confianza en las instituciones, específicamente en el Poder Legislativo (diputados y senadores) y en la autoridad electoral.

2.1 Confianza interpersonal

La confianza interpersonal es un término fundamental en los estudios de cultura política y capital social. Se define como la confianza que siente un ciudadano hacia los otros.

En cuanto a la confianza interpersonal, de los estudios y encuestas referidos en este texto, sólo la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciu-*

dadanas y el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (Informe país)* incluyeron esta variable 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 diez 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” (tabla 4).

Tabla 4

Confianza interpersonal. Comparativo entre el *Informe país* y la ENCUP

Encuesta	Sí se puede confiar en la mayoría de las personas	No se puede confiar en la mayoría de las personas
Informe país (2014)	28%	70%
ENCUP (2012)	30%	69%

Fuentes: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2014) y Secretaría de Gobernación (2012).

Como se puede observar en los resultados registrados en ambos estudios, en México existe un alto nivel de desconfianza hacia el otro. Para Almond y Verba, 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: 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; y que se requiere de un com-

promiso a largo plazo por parte de los ciudadanos con las instituciones democráticas a fin de mantener la democracia cuando las condiciones sean extremadamente difíciles.

2.2 Confianza en las instituciones

Respecto de la confianza en las instituciones, los estudios y encuestas analizados incluyen una pregunta sobre la confianza que los ciudadanos tienen en sus instituciones, incluidos el Poder Legislativo y la autoridad electoral. En la ENCUP se les preguntó qué tan-

to confían en los diputados y senadores en una escala de 0 a 10, donde 0 es nada y 10 mucho. Los diputados y senadores fueron evaluados con una calificación de 4.4 cada uno, ocupando el penúltimo lugar, junto con los partidos políticos. Diputados y senadores se ubicaron 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), el 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), y los sindicatos (4.7). Por el contrario, los diputados y senadores sólo obtuvieron una evaluación mayor que la policía (4.3), la cual se sitúa en el último lugar. En el caso de la autoridad electoral, esto es el otrora Instituto Federal Electoral, se ubicó a media tabla con una calificación de 5.5 (tabla 5).

Tabla 5

Confianza en las instituciones (10=mucha, 0= nada)

Institución	Calificación	Institución	Calificación
Familia	7.8	Médicos	6.6
Iglesia	6.4	Maestros	6.3
Ejército	6.1	Televisión	6.1
Militares	6.0	Radio	5.8
Vecinos	5.8	CNDH	5.7
Organizaciones Indígenas	5.6	IFE	5.5
Prensa	5.5	Presidente	5.3
Organizaciones Ciudadanas	5.2	Gobierno	5.1
Gobernadores	5.0	Jueces	5.0
SCJN	5.0	Jefes Delegacionales/Presidentes municipales	4.9
Redes sociales	4.8	Empresarios	4.7
Sindicatos	4.5	Diputados	4.4
Senadores	4.4	Partidos políticos	4.4
Policía	4.3		

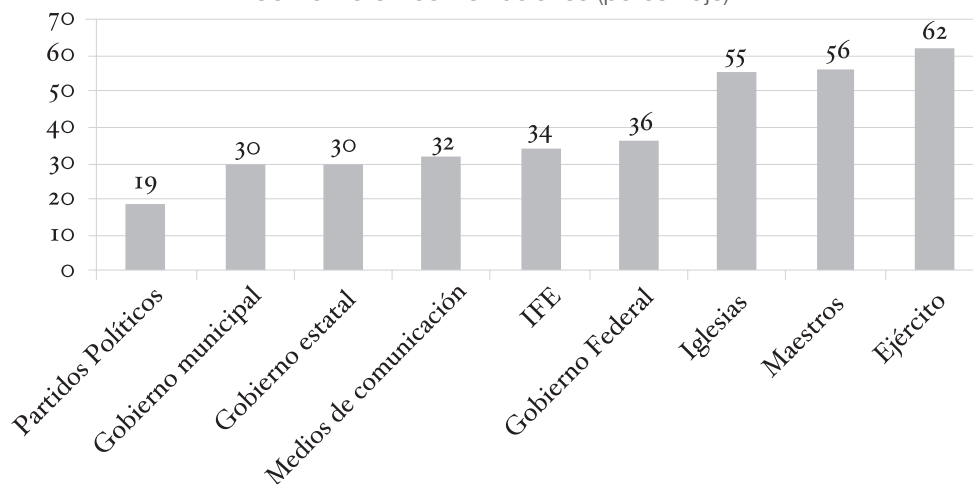
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2012).

El *Informe país* del Instituto Nacional Electoral presentó tendencias similares a la ENCUP. Los diputados y los partidos políticos se ubican en el último lugar, con un nivel de confianza menor a 20%. Las instituciones con mayor nivel de confianza fueron el

ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). El Gobierno federal obtuvo 36% contra 30% de los gobiernos locales (estados y municipios). La autoridad electoral logró 34% y los medios de comunicación 32% (gráfica 5).

Gráfica 5

Confianza en las instituciones (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2014).

Los resultados de la *Encuesta sobre la Cultura Política de los Jóvenes en México* revelaron que casi seis de cada diez jóvenes (57.6%) confiaban poco en el entonces Instituto Federal Electoral y 30.2% mucho. La mitad de los jóvenes consideraba que la función del instituto era cuidar las votaciones, organizarlas y estar pendiente de los comicios (tabla 6). En cuanto

a los principios rectores de la autoridad electoral, la independencia, la legalidad y la imparcialidad fueron puestos en duda en alguna medida, ya que casi 40% consideró que la institución estuvo influida por el gobierno y una cuarta parte cree que favoreció a un candidato en particular.

Tabla 6

Confianza de los jóvenes en el otrora Instituto Federal Electoral

¿Qué tanto confía en la labor de...? El IFE (Instituto Federal Electoral)	Porcentaje de respuestas
Mucho	30.2
Poco	57.6
Nada	8.7
No conoce /No sabe	3.2
Sin respuesta	0.3

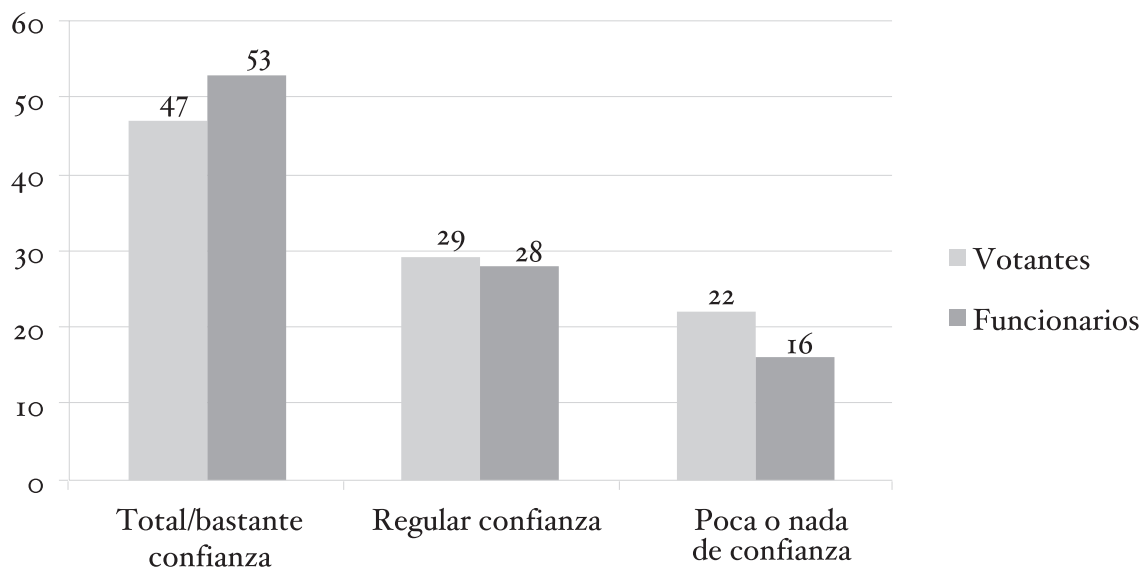
Fuente: Elaboración propia con base en El Colegio de México (2012).

Por su parte, los resultados del *Estudio Nacional Electoral de México* arrojaron hallazgos importantes, al encontrar que, en general, tanto votantes y funcionarios de casilla tenían similares grados de confianza en el IFE. En el caso de los funcionarios, 53% tenía

total o bastante confianza, 28% regular, y 16% poca o nada de confianza. En el caso de los votantes, 47% tenía total o bastante confianza en el IFE, 29% regular, 22% poca o nada (gráfica 6).

Gráfica 6

Confianza en el otrora Instituto Federal Electoral



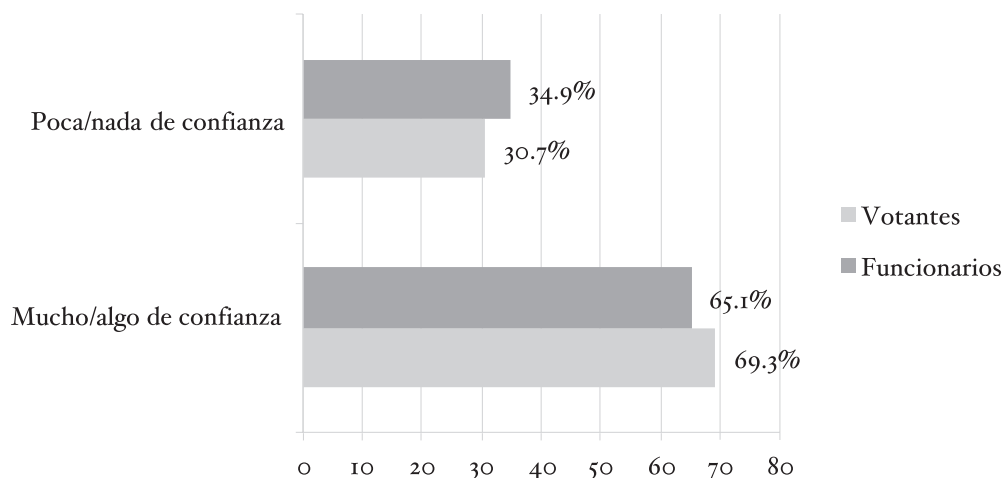
Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Investigación y Docencia Económicas (2013).

Por otro lado, los resultados de la investigación *Efectos de la capacitación electoral en la formación de ciudadanía y de habilidades de liderazgo con perspectiva de género* muestran, al igual que el ENEM, que ciudadanos y funcionarios de casilla tenían prácticamente los mis-

mos niveles de confianza. En el caso de los funcionarios, 65.1% tenía mucha o algo de confianza y 34.9% poca o nada de confianza. En el caso de los ciudadanos, 69.3% tenía mucha o algo de confianza en el IFE y 30.7% poca o nada (gráfica 7).

Gráfica 7

Confianza en el otrora Instituto Federal Electoral



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Federal Electoral (2012).

Finalmente, es importante señalar que autores como Maitret (2012: 85-106) han planteado dos explicaciones al descrédito que enfrentan las instituciones políticas mexicanas frente a los ciudadanos. 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.

3. La dimensión evaluativa

Para Almond y Verba (2001: 180), la dimensión evaluativa examina los juicios y opiniones sobre fenómenos políticos por medio de la combinación de información, sentimientos y criterios de evaluación. En

ese sentido, en esta sección se analizarán los resultados de los estudios y encuestas referidos al inicio del texto, enfocados en dos variables: competencia subjetiva y satisfacción con la democracia. Se entenderá por competencia subjetiva “la percepción individual sobre la habilidad de influir en la aplicación de políticas en situaciones específicas personales relevantes” (SEGOB: 2012). La segunda variable (satisfacción con la democracia), se define como el cumplimiento de las exigencias que el ciudadano espera de la democracia.

3.1 Competencia subjetiva

En cuanto a competencia subjetiva se refiere, las encuestas y estudios referidos incluyeron en su batería de preguntas, la relativa a la influencia del voto en lo que sucede en el país, obteniéndose los siguientes resultados:

En una escala de 1 a 5, donde 1 significa que el voto no tiene influencia sobre lo que ocurre en el país y 5 que el voto hace la diferencia, en el *Estudio Nacional*

Electoral de México se les preguntó a los mexicanos la influencia que tiene el voto. La calificación promedio obtenida fue de 4.1, por lo que los encuestados consideran que el voto sí afecta de manera significativa lo que sucede en el país. Asimismo, en el ENEM los funcionarios de casilla tienen una mayor percepción de que el voto sí hace una gran diferencia al registrar un promedio de 4.4. Estos resultados son alentadores para el buen funcionamiento y sustentabilidad del sistema democrático mexicano.

Por su parte, los resultados de la investigación *Efectos de la capacitación electoral en la formación de ciudadanía y de habilidades de liderazgo con perspectiva de género* indican que 52.5% de los ciudadanos considera que su voto es importante para influir en lo que sucede en el país contra un 44.7% de las ciudadanas. Entre los votantes, el 53.3% de las mujeres y el 50.1% de los hombres respondieron que su voto es importante. Finalmente, entre funcionarios de casilla se obtuvo un porcentaje más elevado: 64.1% en mujeres y 57.2% en hombres (tabla 7)⁶.

Tabla 7

Valoración positiva del voto para influir en lo que sucede en el país

Ciudadanía		Votantes		Funcionarios de casilla	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
52.5%	44.7%	50.1%	53.3%	57.2%	64.1%

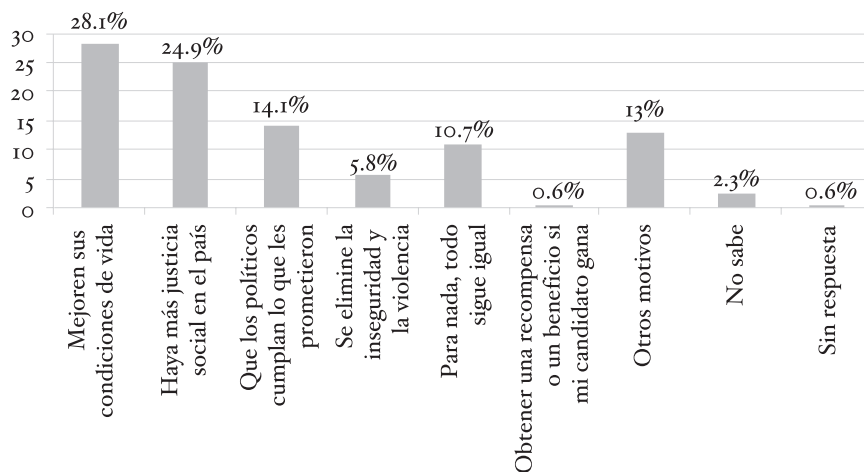
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Federal Electoral (2012).

En cuanto a los jóvenes, al presentarles una serie de opciones, en la ECPJ 10.7% respondió que “votar no sirve para nada”, 28.1% para que mejoren las condiciones de vida, 24.9 % para que haya más justicia social, 14.1% para exigir a los políticos que cumplan sus promesas y 5.8% para combatir la violencia (gráfica 8).

⁶ Los resultados de esta investigación se obtuvieron a partir del levantamiento de tres encuestas: a) encuesta a funcionarios de casilla el día de la elección, b) encuesta a votantes el día de la elección, y c) encuesta a ciudadanos en general efectuada días después de la elección.

Gráfica 8

En su opinión ¿para qué sirve votar? (pregunta dirigida a jóvenes)



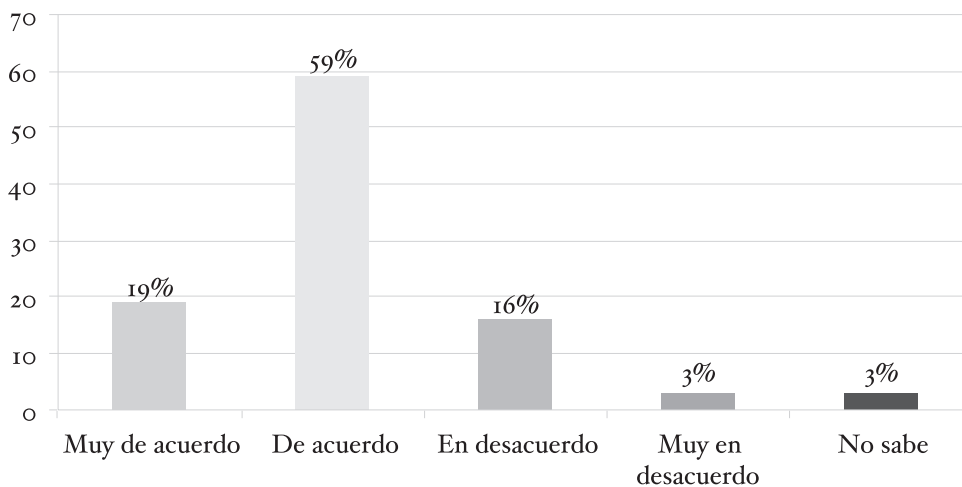
Fuente: Elaboración propia con base en El Colegio de México (2012).

Por otro lado, la ENCUP arrojó que 59% de los mexicanos estaba de acuerdo en que votar es la única manera que tienen las personas para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas, 19% estuvo muy de acuerdo, 16% en desacuerdo y 3% muy en desacuerdo.

Finalmente, cuatro de cada diez ciudadanos (40%) pensaban que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno contra 43% que consideraba que tendrán más oportunidades de influir (gráfica 9).

Gráfica 9

Percepción de acuerdo o desacuerdo con la frase “votar es la única manera que tienen las personas como yo para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas”



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2012).

3.2 Satisfacción con la democracia

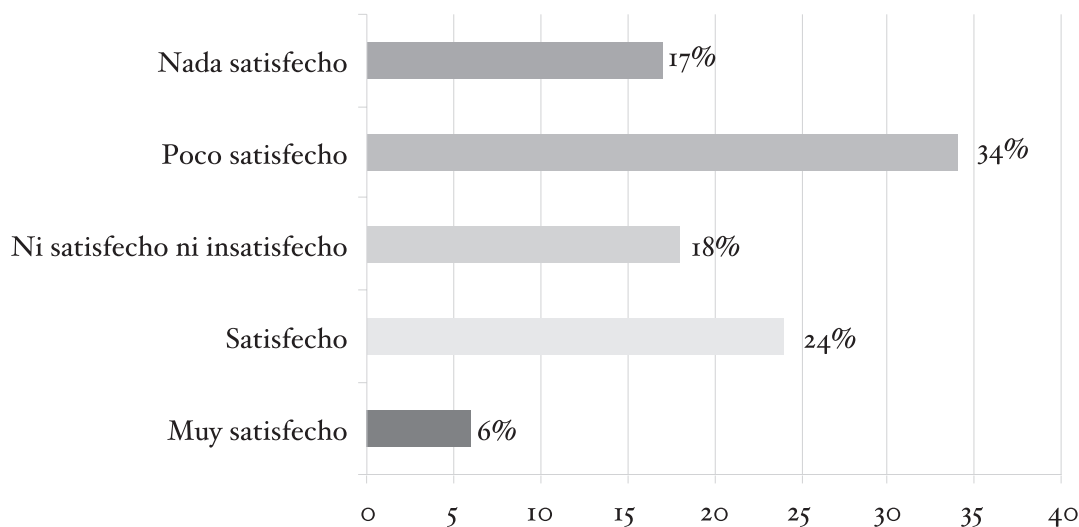
En cuanto a la satisfacción con la democracia, la ENCUP arrojó que en 2012 más de la mitad de los encuestados (51%) estaba poco o nada satisfecho con la democracia; casi una cuarta parte respondió que estaba satisfecho (24.1%); a 17.8% le daba igual y sólo 6% estaba muy satisfecho (gráfica 10).

Por su parte, en el ENEM se obtuvieron cifras similares a la ENCUP. Se les preguntó qué tan satis-

fechos estaban con la forma como funciona la democracia en México. Más de la mitad de los votantes manifestó que estaba poco o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia mexicana (53%). No obstante, son los funcionarios de casilla quienes presentaron el nivel más alto de insatisfacción con la democracia (55%).

Gráfica 10

Satisfacción con la democracia



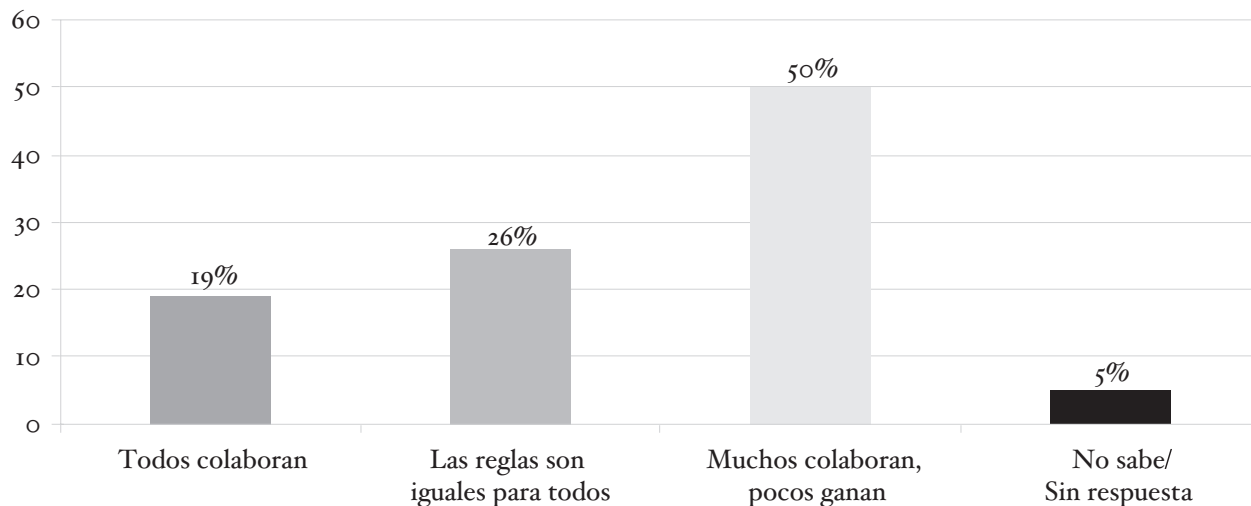
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2012).

En la investigación *Efectos de la capacitación electoral en la formación de ciudadanía y de habilidades de liderazgo con perspectiva de género* se obtuvieron datos similares a los dos estudios anteriores, pero los funcionarios de casilla presentaron los niveles más bajos de insatisfacción. Los datos fueron los siguientes: 58.9% de los ciudadanos estaban poco o nada satisfechos con el funcionamiento del sistema político mexicano contra un 53.4% de los funcionarios.

Finalmente, en el *Informe país* la mitad de los mexicanos (50%) percibe a la democracia como un sistema donde muchos participan y pocos ganan. 26% considera que en una democracia las reglas son iguales para todos y 19% cree que es un régimen en donde todos colaboran (gráfica 11).

Gráfica 11

Visiones sobre la democracia



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2014).

4. Consideraciones finales

Los más recientes estudios y encuestas nacionales, sobre cultura política de los mexicanos, publicados entre 2012 y 2014, mostraron que la mayoría de los mexicanos se caracteriza por tener poco interés en la política (65%), nulo conocimiento político (70%), alta desconfianza interpersonal (70%), baja confianza en las instituciones -particularmente en la policía, los partidos políticos y los legisladores- y están poco o nada satisfechos con la democracia (51%) sin importar su rol en las elecciones: ciudadano, votante o funcionario de casilla. A pesar del poco interés en política, los comicios federales de 2012 fueron seguidos por tres de cada cuatro votantes y funcionarios de casilla con mucha o algo de atención.

Todos los estudios y encuestas analizados corroboraron que el medio más utilizado por los mexicanos para informarse de lo que pasa en política sigue siendo, por mucho, la televisión. En promedio, tres

de cada cuatro mexicanos se informan de temas políticos por este medio, y el resto se reparte mayoritariamente entre la radio, los periódicos y el internet.

Por último, es necesario destacar que más de la mitad del universo de hombres y mujeres, así como de jóvenes y adultos, se informó de política a través de los promocionales en televisión, lo que da cuenta de la importancia y alcance de ésta. Sin embargo, en cuanto al conocimiento de las elecciones prevalece la idea generalizada entre jóvenes y adultos, de ambos sexos, de que la elección que más importa es la de presidente de la República. En ese sentido, sería conveniente reforzar la importancia de las elecciones federales para diputados y senadores, pero sobre todo de los cargos que se disputan en el nivel local (gobernador, presidente municipal, diputados locales, etcétera), mediante el aprovechamiento de los tiempos oficiales con los que cuentan los partidos políticos y las autoridades electorales ■

Fuentes de consulta

Encuestas y estudios

- Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2013). *Estudio Nacional Electoral de México 2012*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Corporación Latinobarómetro. (2013). *Latinobarómetro: Informe 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- El Colegio de México. (2012). *Encuesta sobre la Cultura Política de los Jóvenes en México*. México: El Colegio de México.
- Instituto Federal Electoral (2012). *Efectos de la capacitación electoral en la formación de ciudadanía y de habilidades de liderazgo con perspectiva de género*. México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Nacional Electoral. (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Secretaría de Gobernación. (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaría de Gobernación.

Bibliografía

- Almond, Gabriel y Sidney Verba. (2001). “La cultura política”, en *Diez textos básicos de ciencia política*. Madrid: Ariel.

Asociación Mexicana de Internet (2014) *Hábitos de los usuarios de internet en México 2012, 2013 y 2014*. México: Asociación Mexicana de Internet.

Instituto Federal Electoral. (2013). *Libro blanco. Proceso Electoral Federal 2011-2012*. México: Instituto Federal Electoral.


Instituto Nacional Electoral. (2015). *Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral*. México: Instituto Nacional Electoral.

Sartori, Giovanni (1976). “Opinión pública”, en *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.

SEGOB. (2012). “Glosario”, en *50 aniversario de la publicación de ‘La Cultura Cívica’ de Gabriel Almond y Sidney Verba*. México: Secretaría de Gobernación.

Hemerografía

- Inglehart, Ronald. (1988). “Cultura política y democracia estable”. *Revista española de investigaciones sociológicas*. No. 42.
- Maitret, Armando. (2012). “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.



L ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL PRECISA que “la seguridad pública es una función a cargo del Estado que comprende la prevención, investigación y persecución de delitos”. Las valoraciones de la situación de la seguridad pública en México deberían abarcar todas las facetas que comprende esta función. En el presente artículo se ejemplifican análisis de la información oficial disponible, donde se abarcan distintas etapas del proceso de administración de justicia, desde la ocurrencia de presuntos hechos delictivos hasta la emisión de sentencias en juicios de primera instancia. A partir de estos análisis se vislumbran dos grandes retos para el Estado mexicano. El primero consiste en la urgente necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de los procesos de procuración e impartición de justicia. El segundo gran reto consiste en establecer un marco normativo e institucional que garantice la generación oportuna de información estadística confiable, mediante la cual sea posible evaluar todas las facetas de esta función del Estado mexicano.

Tendencias recientes de la Seguridad Pública

Carlos Alberto Galindo López*
Susana Ramírez Hernández**

1. El proceso de administración de justicia penal

Debido a la complejidad del proceso de administración de justicia, vale la pena recordar las etapas básicas del mismo, descritas en el diagrama 1. Un primer momento corresponde a la ocurrencia de un hecho o de una conducta delictiva. Cuando la ocurrencia de estos hechos se denuncia ante un agente del Ministerio Público (MP), da inicio el proceso de *procuración* de justicia. Si la denuncia es ratificada y el MP considera que existen elementos suficientes para suponer la ocurrencia de un delito, se inicia una averiguación previa (AP).

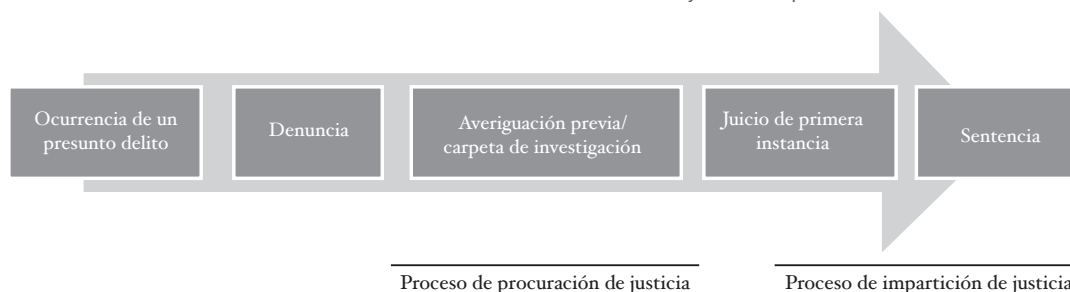
Cuando el MP considera que ha reunido las pruebas que acreditan la comisión del delito, consigna la AP ante un juez. Si el juez acepta la AP consignada inicia el proceso de *impartición* de justicia con un juicio de primera instancia. Este juicio finaliza cuando el juez dicta una sentencia. Los procesos de procuración e impartición de justicia, como cualquier otro proceso institucional, están expuestos a numerosas alteraciones que pueden modificar su dirección y su ritmo. Así, es común que durante estos procesos se modifique la clasificación de una conducta delictiva o se agreguen otras, que el propio proceso se interrumpa o que tenga conclusiones distintas a la sentencia.

* Carlos Alberto Galindo López es candidato a doctor en Filosofía de la Ciencia en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como investigador titular “C” adscrito a la Dirección General de Investigación Estratégica (DGIE) del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Susana Ramírez Hernández es especialista en Desarrollo Social y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigadora titular “A” adscrita a la DGIE del IBD.

Diagrama 1

Momentos básicos del proceso de administración de justicia penal, hasta la finalización de un juicio de primera instancia.



Fuente: Elaboración propia.

Al finalizar un juicio de primera instancia puede ocurrir la reiteración del proceso de impartición de justicia. Si alguna de las partes involucradas en el juicio se inconforma con la sentencia, puede promover un recurso de apelación para solicitar un juicio de segunda instancia ante un magistrado, el cual concluye con la sentencia correspondiente. En caso de que alguna de las partes se inconforme con la sentencia de segunda instancia, puede promover un juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal.

En 2008 dio inicio la reforma al sistema de justicia penal, bajo la cual se transforma sustancialmente la interacción entre los diversos actores involucrados y se da mayor importancia a las soluciones alternas y formas de terminación anticipada¹. Pero los momentos básicos descritos en el diagrama 1 se mantienen. La única diferencia relevante para este diagrama, es que la denuncia ante el MP motiva la apertura de una carpeta de investigación, cuyo cierre ocurre después de la vinculación a proceso de la persona imputada –de manera que estos momentos de apertura y cierre se aproximan a los de inicio y consignación de las AP–.

Por último, cabe señalar que algunos hechos delictivos detonan de forma automática una investigación ministerial sin necesidad de que se presente una denuncia. Cuando un delito se considera especialmente nocivo para la sociedad se considera que el Estado tiene la obligación de procurar e impartir justicia, motivo por el cual, se dice que estos delitos se persiguen de oficio. Por ejemplo, cuando se encuentra un cadáver cuyas características permiten suponer la ocurrencia de un homicidio, el MP está obligado a iniciar una investigación, buscando identificar al responsable y presentarlo ante un juez.

¹ Descripciones gráficas del proceso de administración de justicia penal, bajo el nuevo sistema acusatorio, pueden encontrarse en la plataforma virtual denominada *Proyecto Justicia*. Consultada (20/1/15): <http://proyectojusticia.org/index.php/infografias/105-infografia-las-etapas-del-proceso-penal-en-el-nsjp-en-mexico>

2. Fuentes de información

En México contamos con fuentes que proveen información sobre distintos momentos del proceso de justicia penal. Para interpretar adecuadamente los datos disponibles, es necesario identificar con precisión los momentos y conceptos particulares a los que se refieren. En el presente artículo se discuten los datos correspondientes a los siguientes momentos particulares del proceso de justicia:

- *Defunciones por presunción de homicidio.* Corresponden al momento de ocurrencia de un presunto homicidio y los datos son publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), dentro del proyecto denominado *Estadísticas Vitales*.
- *Incidencia de delitos frecuentes.* Estimaciones sobre la ocurrencia de delitos que afectan frecuentemente a la sociedad, las cuales se obtienen mediante la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) también de INEGI. Además, esta encuesta también permite estimar cuántos de estos delitos fueron denunciados e inscritos en las averiguaciones ministeriales. Por lo que permite estimar la llamada *cifra negra*, esto es, el monto y el porcentaje de hechos delictivos que, por diversas razones, no motivaron en el inicio de una AP.
- *Delitos registrados en investigaciones ministeriales.* Corresponden a delitos registrados en AP y carpetas de investigación, cuyas cifras son publicadas mensualmente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), bajo el nombre de *cifras de incidencia del fuero común*. Estas cifras parecen

estar referidas al momento de inicio de una AP o carpeta de investigación, pero sin un documento metodológico público, no es posible verificar cabalmente el momento exacto al que corresponden.

- *Procesados y sentenciados en juicios de primera instancia.* Corresponden a los momentos de inicio y terminación del proceso de impartición de justicia, acotado a los juicios de primera instancia. Esto es, se refieren a delitos imputados a las personas consignadas ante un juez por el MP, a quienes se pretende someter a un juicio de primera instancia, y a las personas a quienes se les ha dictado sentencia al finalizar el juicio. Estos datos eran publicados por INEGI, en un proyecto denominado *Estadísticas Judiciales en Materia Penal (EJMP)*, el cual fue suspendido en el año 2013.

Es relevante señalar que, la captación de delitos en fuentes estadísticas, depende tanto de la frecuencia con que estos ocurren como de su denuncia y avance de las investigaciones ministeriales. Los homicidios, por ejemplo, ocurren con menor frecuencia que los robos y asaltos. Sin embargo, debido a su impacto social e importancia jurídica, la captación de los homicidios en los registros oficiales es relativamente elevada y confiable. Esto porque las personas tienden a denunciarlos cuando saben de su ocurrencia y aún más importante, no es necesario que se presente y ratifique una denuncia para iniciar una investigación ministerial cuando existen indicios que permiten suponer su ocurrencia. En contraste, los robos y las extorsiones, aunque son muy frecuentes son poco denunciados por sus víctimas, por lo que presentan serios problemas de subenumeración en los registros

oficiales (Olaeta, 2008). Por este motivo, es necesario recurrir a encuestas de victimización para obtener estimaciones más precisas sobre delitos frecuentes pero poco denunciados.

3. Defunciones por presunción de homicidio

Las defunciones por homicidio que publica el INEGI forman parte de las *Estadísticas Vitales* (INEGI, 2014a), las cuales conforman un esfuerzo de aprovechamiento de registros administrativos provenientes de otras fuentes primarias. En este proyecto estadístico, para obtener cifras sobre fallecimientos, se recopilan datos de los certificados de defunción de la Secretaría de Salud y se cotejan con datos de las actas de defunciones del Registro Civil y de los cuadernos estadísticos que llenan las agencias del Ministerio Público de cada entidad federativa (INEGI, 2014b)². Para los casos de muertes violentas, la persona que certifica la muerte, quien idealmente debería ser un médico legista, señala cuando presumiblemente se trata de un homicidio.

Lo anterior implica que los datos recolectados corresponden, por principio, a una categoría *médica* y no a una *jurídica* (Echarri, 2012a). Esta precisión es relevante cuando se desea realizar comparaciones con cifras provenientes de registros ministeriales y judiciales. Las estimaciones de homicidios provenientes de registros médicos son comparables con los *homicidios dolosos* de fuentes jurídicas³.

3.1 Tendencia anual 2000-2013

La gráfica 1 muestra la tendencia por año de ocurrencia de las defunciones por presunción de homicidio. Los datos revelan el rompimiento de una moderada tendencia a la baja en el año 2007, año en que se alcanzó un nivel mínimo de cerca de 9 mil casos. Después se observa un abrupto cambio en la tendencia, llegando a 26 mil defunciones en el año 2010. El nivel máximo se alcanzó en el año 2011 (27 mil casos). A partir de ese año se ha registrado una tendencia a la baja, disminuyendo hasta 22 mil en el año 2013.

El aumento de presuntos homicidios, ocurrido a partir de 2007, impactó todo el territorio nacional, pero es relevante señalar que se observaron comportamientos diferenciados entre las entidades federativas. El

² Esta metodología permite la captación de información caso por caso, cuidando la confidencialidad de los mismos. Esto permite realizar análisis temporales y geográficos desagregados, así como cruces o exploración combinada de todas las variables disponibles; por ejemplo: mes y año de ocurrencia de la defunción, mes y año de registro, entidad y municipio de ocurrencia, hora de la defunción, condición de necropsia, condición de violencia familiar, parentesco con la persona inculpada, sexo de la persona fallecida, edad, nacionalidad, condición de habla indígena, etcétera. Base de datos disponible en línea (15/1/2015): http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4

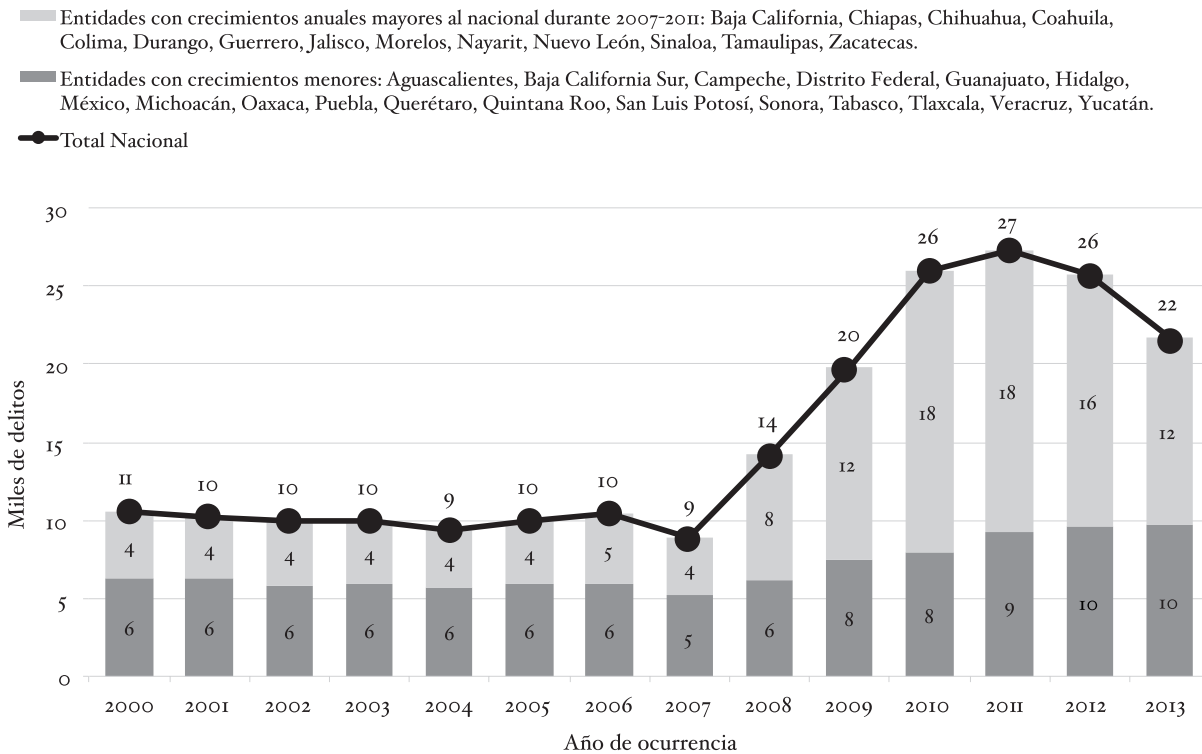
³ La distinción jurídica entre *doloso* y *culposo* se refiere a la intencionalidad de la persona que comete el delito (el homicidio doloso es aquel que se realizó de forma intencional). La definición específica de estas categorías depende del código penal aplicable. Por ejemplo, el Código Penal para el estado de Aguascalientes define el homicidio culposo como: privar de la vida a un ser humano, por incumplimiento de un deber de cuidado que debía y podía haber observado el autor, según sus condiciones personales y las circunstancias de realización del hecho.

estado más afectado fue Chihuahua, donde se llegó a registrar un aumento de más de 10 veces el nivel observado en 2007. El segundo estado más afectado fue Nuevo León, seguido por Coahuila, Durango, Sinaloa y Tamaulipas. Fernando Escalante (2011) y José Merino (2011) analizaron estos datos a nivel estatal y regional, ambos concluyen que los incrementos de presuntos homicidios, durante este periodo, estu-

vieron relacionados con la realización de operativos conjuntos –militares y policiacos–, que derivaron en el rompimiento de los acuerdos informales mediante los cuales se mantenía el orden a nivel local. Aún es materia de debate pendiente la pertinencia o no, del rompimiento de estos acuerdos y la manera más adecuada para fortalecer el orden a nivel local.

Gráfica 1

Defunciones por presunción de homicidio según año de ocurrencia (miles).



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2014a).

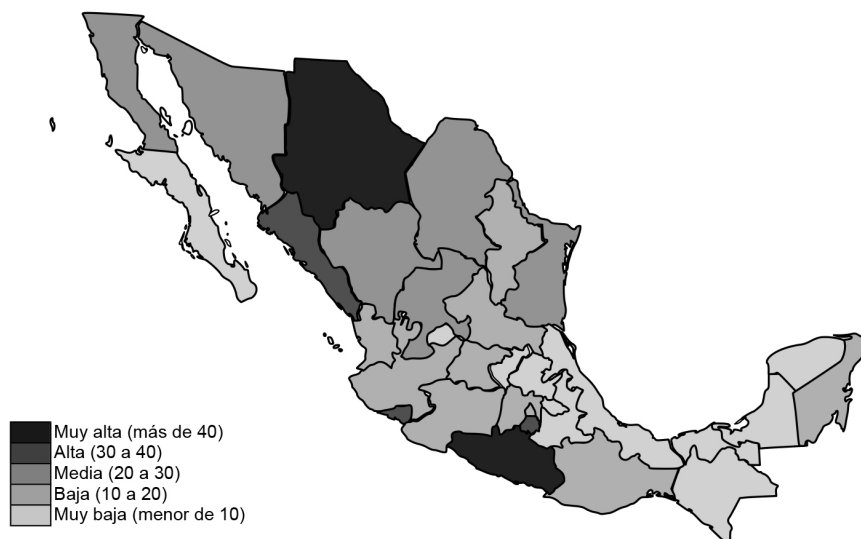
3.2 Tasas de presuntos homicidios ocurridas en 2013

Para efectuar comparaciones entre entidades federativas es recomendable utilizar tasas según su población –esto porque a mayores montos de población se espera encontrar también, un mayor número de

eventos–. El mapa 1 muestra la comparación de tasas de defunciones por presunción de homicidio por cada cien mil habitantes, ocurridas en 2013. Los estados con las mayores tasas son Guerrero (60.1) y Chihuahua (53.1), seguidos por Sinaloa (39.2), Morelos (33.0) y Colima (31.2).

Mapa 1

Tasas de defunciones por presunción de homicidio ocurridas en 2013
(presuntos homicidios por cada 100 mil habitantes).



Entidad	Tasa	Entidad	Tasa	Entidad	Tasa
Aguascalientes	3.8	Guerrero	60.1	Quintana Roo	10.4
Baja California	21.9	Hidalgo	5.6	San Luis Potosí	10.6
Baja California Sur	6.3	Jalisco	18.3	Sinaloa	39.2
Campeche	8.1	México	19.8	Sonora	22.3
Coahuila	25.8	Michoacán	19.7	Tabasco	10.0
Colima	31.2	Morelos	33.0	Tamaulipas	23.0
Chiapas	9.1	Nayarit	17.3	Tlaxcala	6.9
Chihuahua	53.1	Nuevo León	16.2	Veracruz	9.1
Distrito Federal	11.9	Oaxaca	18.1	Yucatán	2.2
Durango	25.6	Puebla	9.0	Zacatecas	24.5
Guanajuato	12.0	Querétaro	5.9		

Fuente: Elaboración propia con defunciones por homicidio de INEGI (2014a) y poblaciones de medias de CONAPO (2014).

4. Incidencia de delitos frecuentes

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) se levanta cada año sobre una muestra de alrededor de 95 mil viviendas a lo largo del territorio nacional, mediante la cual se logran estimaciones representativas a nivel

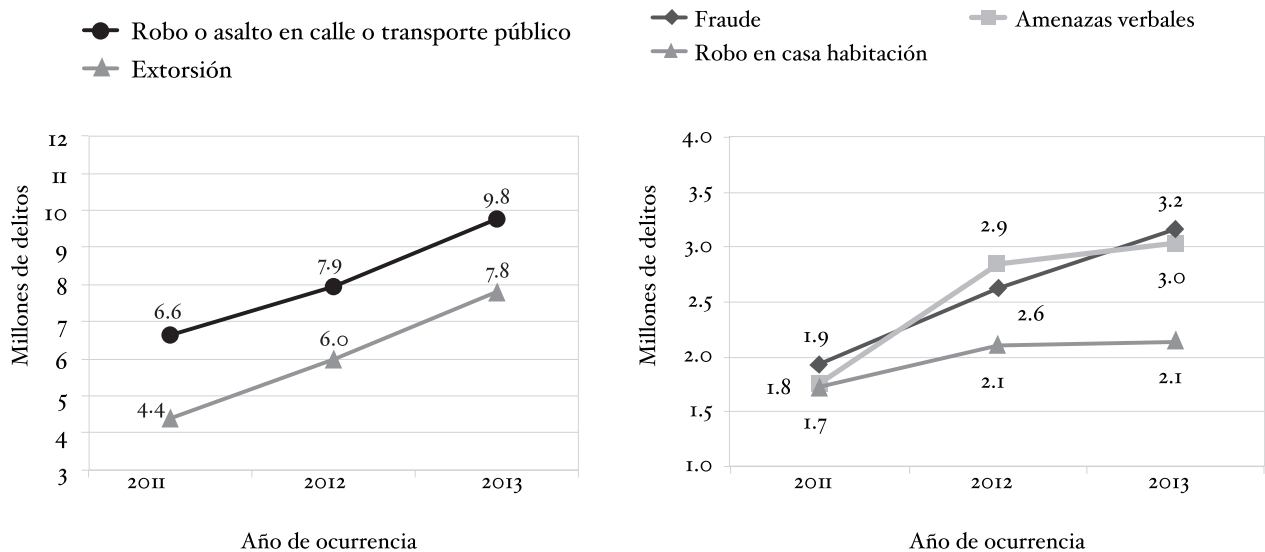
nacional y estatal (INEGI, 2014c). De entre la información que recolecta la ENVIPE se pueden obtener cifras de incidencia delictiva, esto es, del número de eventos individuales de victimización o afectación por delitos lo suficientemente frecuentes como para ser captados por una encuesta muestral, reportados para periodos específicos.

En la gráfica 2 se muestran los delitos más frecuentes a nivel nacional. De entre estos, destacan los robos o asaltos en la calle y en el transporte público, los cuales aumentaron de 6.6 millones en 2011 a 9.8 millones en 2013. Las extorsiones figuran como el

segundo delito más común y también presentan una tendencia en aumento, pasando de 4.4 millones en 2011 a 7.8 millones en 2013 (incluye extorsión en grado de tentativa).

Gráfica 2

Incidencia de delitos más frecuentes, según año de ocurrencia (millones).



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2014c).

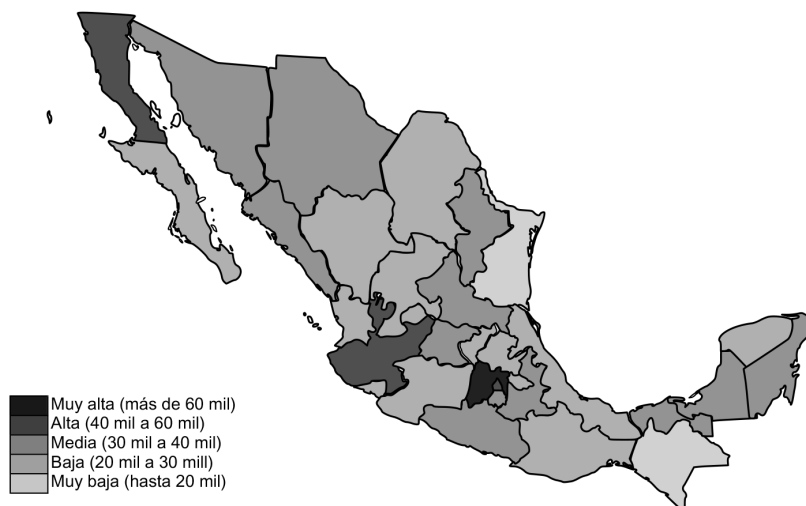
4.1 Tasas de incidencia delictiva ocurridas en 2013

El mapa 2 muestra las tasas de incidencia delictiva ocurridas en 2013 por entidad federativa, considerando el número de hechos delictivos captados por la

ENVIPE por cada 100 mil habitantes. La mayor tasa se observa en el Estado de México, con 93 mil delitos por cada 100 mil habitantes. En segundo lugar se ubica Baja California con 57 mil, seguido por el Distrito Federal con 52 mil y Jalisco con 47 mil.

Mapa 2

Tasas de incidencia delictiva ocurridas en 2013 (eventos de victimización o afectación delictiva por cada 100 mil habitantes).



Entidad	Tasa	Entidad	Tasa	Entidad	Tasa
Aguascalientes	24,711	Guerrero	35,366	Quintana Roo	35,245
Baja California	57,066	Hidalgo	23,468	San Luis Potosí	39,558
Baja California Sur	23,747	Jalisco	47,278	Sinaloa	30,287
Campeche	30,597	México	93,003	Sonora	31,155
Coahuila	25,451	Michoacán	25,126	Tabasco	32,037
Colima	26,309	Morelos	36,524	Tamaulipas	19,417
Chiapas	19,215	Nayarit	26,609	Tlaxcala	26,660
Chihuahua	31,669	Nuevo León	32,552	Veracruz	28,101
Distrito Federal	51,786	Oaxaca	20,749	Yucatán	23,728
Durango	22,512	Puebla	31,662	Zacatecas	27,290
Guanajuato	34,110	Querétaro	27,975		

Fuente: Elaboración propia con datos de incidencia delictiva de INEGI (2014c) y poblaciones medias de CONAPO (2014).

4.2 Cifra Negra

La llamada *cifra negra* o *zona oscura* de la criminalidad, se refiere a la ocurrencia de conductas delictivas que no son registradas ni atendidas por el sistema de justicia. Es decir, se refiere a los delitos, y a las víctimas de los mismos, a los cuales el Estado no da respuesta alguna; motivo por el cual es uno de los indicadores más utilizados para el estudio de la impunidad y la debilidad del Estado de Derecho. La definición ope-

rativa que utiliza la ENVIPE es la siguiente: “actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa y, por tanto, no figuran en ninguna estadística” (INEGI, 2014c).

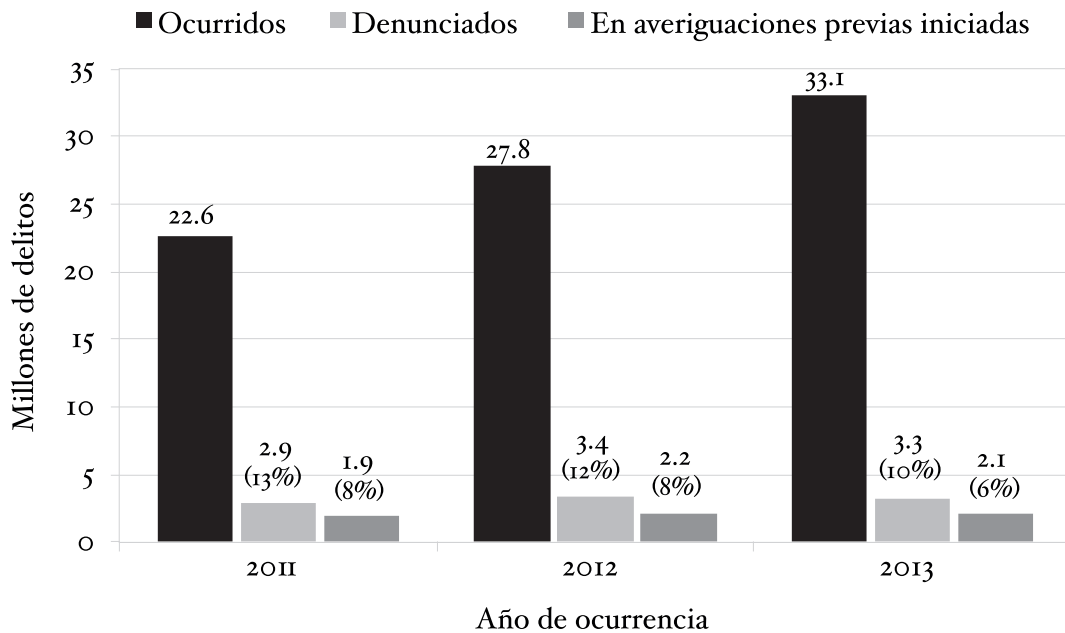
La ENVIPE arroja una tendencia creciente de la *cifra negra* en México (gráfica 3). En el año 2011 ocurrieron 22.6 millones de delitos, de los cuales sólo 1.9 millones motivaron el inicio de una averiguación

previa, lo cual implica una *cifra negra* de 92%. Para el año 2013 el número de delitos ocurridos aumentó a 33.1 millones, lo que representa un aumento de 46%;

pero sólo 2.1 millones de estos delitos ocasionaron el inicio de una AP, lo cual implica una *cifra negra* igual a 94%.

Gráfica 3

Delitos ocurridos, denunciados e inscritos en averiguaciones previas iniciadas según año de ocurrencia (millones).



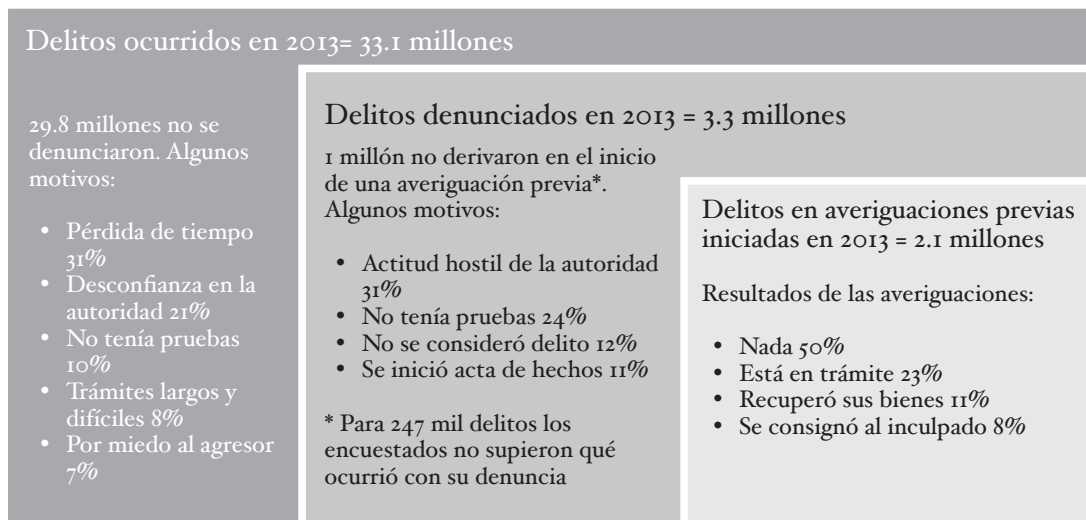
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2014c).

La ENVIPE también capta los motivos por los cuales las personas decidieron no presentar una denuncia ante la autoridad correspondiente (diagrama 2). De los 33.1 millones de delitos que ocurrieron en 2013, nueve de cada diez no fueron denunciados y los motivos más comunes para no hacerlo fueron: porque denunciar se considera una pérdida de tiempo (31%) y porque se desconfía de la autoridad (21%). De entre los 3.3 millones de delitos que sí se denunciaron, un tercio no

derivó en el inicio de una averiguación previa. El motivo más común por el que los denunciantes no dieron seguimiento al proceso judicial fue una actitud hostil por parte de la autoridad (31%). Finalmente, de entre los 2.1 millones de delitos que sí implicaron el inicio de una averiguación ministerial, en la mitad de los casos no se obtuvo ningún resultado. Sólo para 155 mil delitos, que representan 0.5% del total de ocurridos, se consignó a la persona inculpada ante un juez.

Diagrama 2

Cifra negra delictiva del año 2013 (delitos ocurridos, denunciados e inscritos en averiguaciones previas iniciadas).



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2014c).

5. Delitos registrados en investigaciones ministeriales

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, presenta mensualmente *cifras de incidencia delictiva* referentes a delitos del fuero común considerados de alto impacto, tales como homicidios, lesiones, secuestros y robos. Los datos son generados por las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas y en el mes inmediato posterior, son recopilados y publicados por el SESNSP⁴. Aunque la Procuraduría General de la República reporta *cifras de incidencia de averiguaciones previas*, sus datos corresponden a montos agregados de violaciones a códigos y leyes aplicables, de manera que no se tienen cifras desagregadas por tipos de delitos para el fuero federal⁵.

Es relevante hacer notar que, hasta el momento (principios de 2015), no se ha publicado un documento metodológico que explique las características de las mismas. A falta de una metodología pública, el SESNSP emite un aviso electrónico en su página web al momento de acceder a las *cifras de incidencia delictiva*, donde señala algunas características de las

⁴ Cifras del fuero común disponibles en línea (23/1/2015): <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

⁵ El reporte de la Procuraduría General de la República está disponible en línea (23/1/2015): <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-federal.php>

mismas, pero cabe señalar que este aviso ha cambiado con el tiempo⁶. La versión más reciente señala que:

La información se refiere a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, en el caso de los delitos del fuero común, y por la Procuraduría General de la República, en el caso de los delitos del fuero federal. En ambos casos, dichas instancias son las responsables de la veracidad y actualización de la información [...] Los delitos no denunciados o aquellas denuncias en las que no hubo suficientes elementos para presumir la comisión de un delito, fueron excluidos en el reporte (SESNSP, 2014a).

El punto más importante a identificar en este aviso electrónico, es que las cifras del SESNSP no dan cuenta de la *incidencia delictiva*, aunque así se les denomine, pues no se refieren a la ocurrencia de todos los delitos, sino a la inscripción de algunos de estos en averiguaciones previas o carpetas de investigación. Luego entonces, una interpretación más precisa de estos datos correspondería con *delitos registrados en investigaciones ministeriales*. Aún más, como no se han publicado las reglas metodológicas bajo las cuales se generan estos datos, es imposible verificar si se están contabilizando *todos los delitos* inscritos en AP o si se cuenta *el número de averiguaciones previas* clasificadas según un delito considerado como principal, puesto que una AP puede incluir diversos delitos.

Basta recordar los datos de la ENVIPE, mostrados en la gráfica 3 y en el diagrama 2, para ponderar la importancia de esta reinterpretación. De los 33.1 millones de delitos ocurridos en 2013, sólo 10% se denunciaron y únicamente 6%, es decir 2.1 millones, motivaron el inicio de una AP. Por su parte, el SESNSP reportó para 2013 una *incidencia delictiva* igual a 1.7 millones, supuestamente derivada de AP iniciadas. En este sentido, no es meritorio que las cifras del SESNSP disminuyan en el corto plazo pues no se refieren a delitos ocurridos. Lo deseable es que estas cifras aumenten hasta niveles cercanos a las estimaciones de delitos ocurridos, para posteriormente descender como consecuencia de una menor ocurrencia de conductas delictivas. Como ha señalado Alejandro Hope (23/10/2014): “lo que queremos ver son menos delitos (medidos por encuestas de victimización) y más denuncias [que den inicio a investigaciones ministeriales]. Sólo así se puede cerrar la cifra negra y abatir la impunidad.”.

⁶ El aviso electrónico se despliega al acceder a la siguiente liga (consultada 20/1/2015): <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva.php>

5.1 Problemas metodológicos de las cifras del SESNSP

Existen otras problemáticas relacionadas con la falta de una metodología pública. Según el aviso electrónico del SESNSP, las cifras se refieren al momento de inicio de las AP, por lo que no deberían cambiar con el paso del tiempo. Sin embargo, todos los meses se publican ajustes y correcciones a las cifras liberadas previamente (tanto en meses como en años anteriores). Por ejemplo, en el corte del 20/1/2015 el SESNSP⁷ informó de ajustes en las cifras de siete entidades para distintos meses de 2014 (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Sinaloa y Zacatecas). Así como de tres entidades para meses de 2013 (Chiapas, Puebla e Hidalgo). Tres entidades para 2012 (Baja California, Coahuila y Sinaloa) y de una entidad para 2010 y 2011 (Sinaloa).

En versiones anteriores del aviso electrónico del SESNSP, se explicaba que los constantes ajustes y modificaciones se debían a reclasificaciones de delitos según el avance de las investigaciones, como si los datos provinieran de averiguaciones previas *en proceso*, pero esto resultaba contradictorio pues las cifras de las AP *iniciadas* no deberían cambiar, toda vez que las reclasificaciones de delitos no se registran al *inicio* de la AP, sino durante el *proceso* de la misma. No obstante, esta explicación ya no se incluye en la versión más reciente del aviso electrónico, de manera que los ajustes y cambios ahora carecen de explicación oficial.

Si las cifras del SESNSP corresponden al momento en que se inicia una AP, como señala su aviso electrónico, los meses de referencia no indican la fecha de ocurrencia de los delitos. Las variaciones mensuales de estas cifras no implican que disminuya o aumente la ocurrencia de un delito, sino que reflejan cambios en su frecuencia de registro. Esto es particularmente relevante al efectuar comparaciones con otras fuentes de información pues las cifras a cotejar deben referenciarse según la fecha de registro de los eventos delictivos.

De hecho, una comparación relevante involucra a las defunciones por presunción de homicidio del INEGI y las cifras de homicidio doloso del SESNSP; esto porque las primeras deberían originar de manera automática una investigación ministerial, de manera que las segundas deberían alcanzar niveles muy cercanos (incluso superiores si se considera que, además de los cadáveres encontrados, pueden registrarse denuncias por este tipo de delito). La gráfica 4 muestra esta comparación, donde

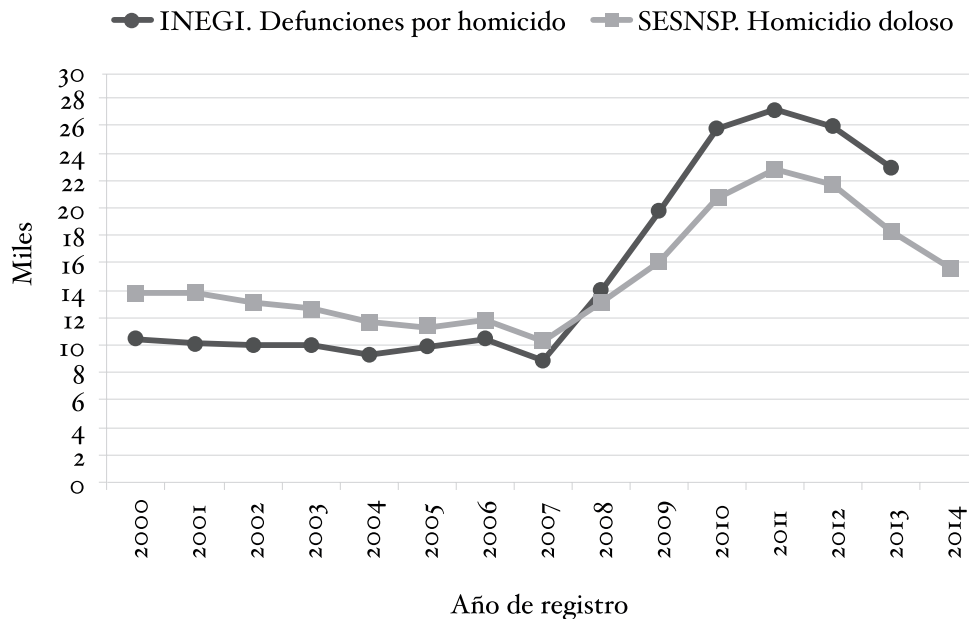
⁷ Conforme a los documentos electrónicos publicados el 20/1/2015 en la página: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

se observa que, después del año 2008, el número de homicidios dolosos reportados por el SESNSP es sis-

temáticamente menor al número de defunciones por presunción de homicidio reportadas por el INEGI.

Gráfica 4

Defunciones por presunción de homicidio del INEGI y homicidios dolosos del SESNSP, según año de registro (miles).



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2014b) y del SESNSP (2014; corte informativo al 20/1/2015).

Al comparar ambas fuentes a nivel estatal se observa que las discrepancias nacionales responden, principalmente, a la acumulación de divergencias muy particulares en ciertas entidades federativas. Al respecto, José Merino y Jessica Zarkin señalan lo siguiente:

Vemos que existe una relación positiva entre la diferencia y la tasa de homicidios así como entre la diferencia y la población del estado. Es decir, entre más gente hay y más violento el estado, es más probable la disparidad en cifras. En algunos casos se deberá a que se abre una sola averiguación por fosa común (sin importar el número de cuerpos) por

ejemplo, en otros casos quizás se deba a la falta de capacidad en las procuradurías estatales [...] Ciertamente, estados más violentos y/o poblados muestran una diferencia mayor entre ambas fuentes de datos; pero claramente algo más ocurre en donde tenemos estados que bajo ambos criterios siguen mostrando diferencias brutales por encima de lo 'esperado', centralmente: Chihuahua; Estado de México; y Baja California. Las procuradurías de esos tres estados nos deben desde ya una explicación clara. (Merino y Zarkin, 22/12/2014).

Por su parte, Alejandro Hope expresa una conclusión aún más provocativa.

[...] según la Procuraduría del Estado de México, el número de averiguaciones previas por homicidio doloso disminuyó casi 10% en esa entidad federativa en 2013. Pero resulta que, de acuerdo con INEGI, el número de víctimas de homicidio en el Estado de México creció 13% el año pasado. No hay, por tanto, más que dos alternativas: 1) aumentaron a gran ritmo las masacres en territorio mexicano, o 2) las autoridades estatales escondieron varios centenares de averiguaciones previas (Hope, 23/10/2014).

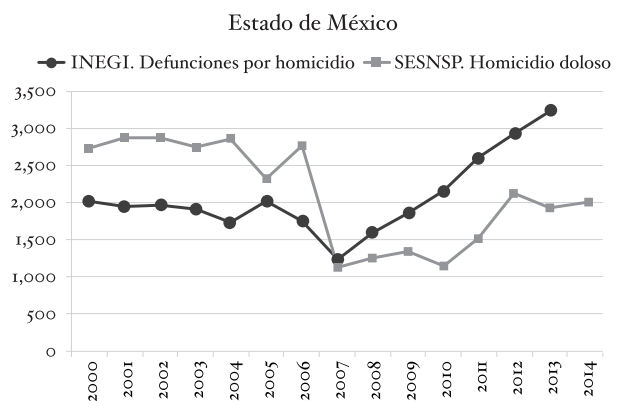
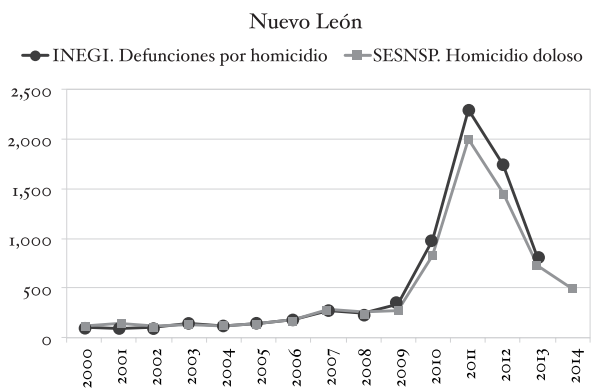
La gráfica 5 muestra ejemplos representativos de divergencias estatales en las cifras que reportan al INEGI y al SESNSP: algunas entidades, como Nuevo León y Sonora, mantienen estándares de reporte consistentes para ambas fuentes estadísticas; en contraste, algunas entidades como el estado de México y

Zacatecas presentan marcadas diferencias en los niveles y tendencias que reportan. Particularmente, en esta gráfica llama la atención que dichos estados han estado reportando a la baja sus homicidios dolosos en comparación con sus defunciones por presunción de homicidio.

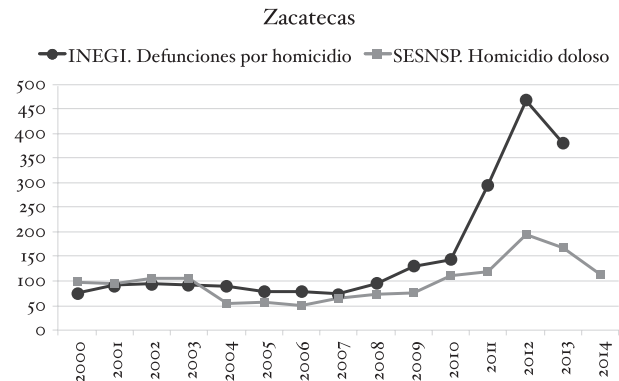
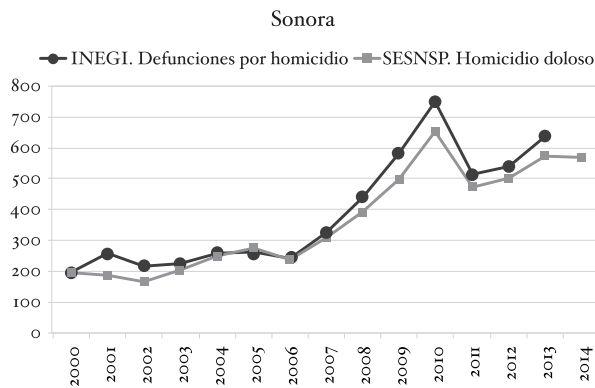
Debido a estas discrepancias en los patrones de reporte de las entidades federativas, aunadas a la falta de una metodología pública auditable, no es recomendable realizar comparativos o clasificaciones estatales con las cifras del SESNSP. Aún más, considerando que el SESNSP no ha hecho públicas las reglas metodológicas que deberían seguir las procuradurías, sería recomendable normar claramente la generación de información estadística a partir de las investigaciones ministeriales.

Gráfica 5

Comparación entre defunciones por presunción de homicidio (INEGI) y homicidios dolosos atendidos en averiguaciones previas (SESNSP), según entidad y año de registro.



Continúa...



Fuente: Elaboración propia con defunciones por homicidio de INEGI (2014a) y “cifras de incidencia” de homicidios dolosos del SESNSP (2014; corte informativo del 20/1/2015).

6. Procesados y sentenciados en juicios de primera instancia

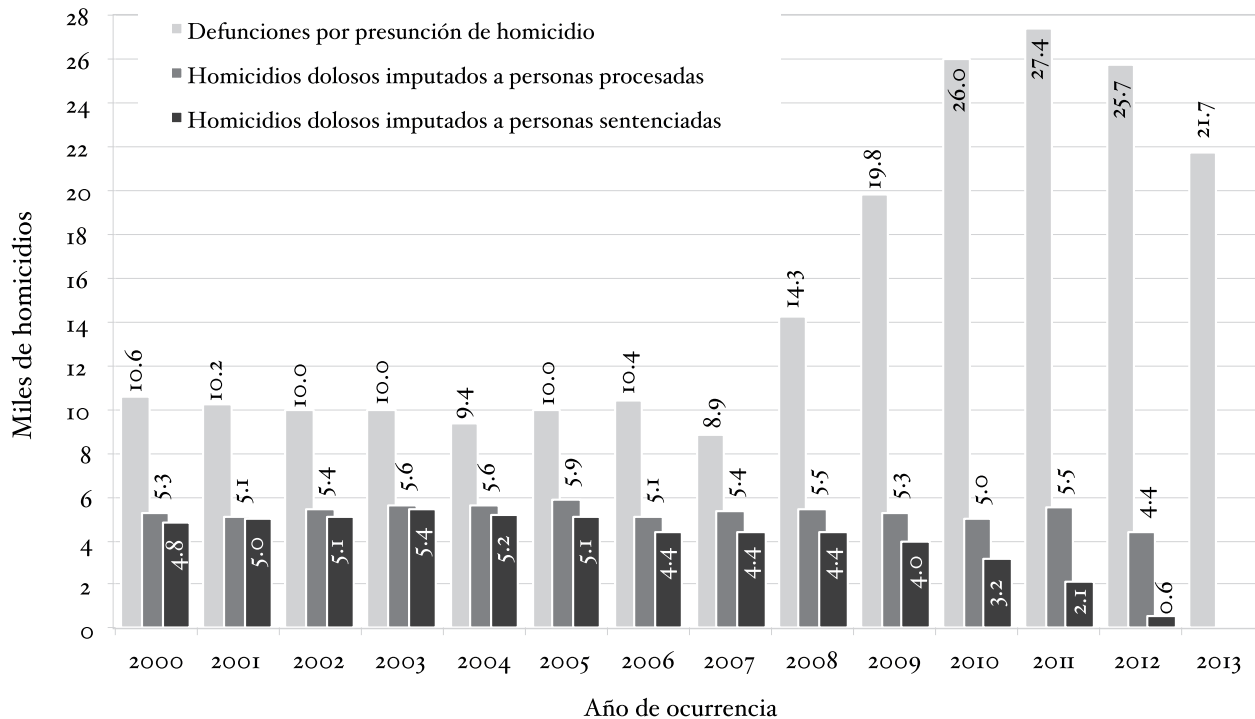
La Dirección General de Estadística, ahora parte del INEGI, mantuvo desde 1930 un proyecto de aprovechamiento de registros administrativos denominado *Estadísticas Judiciales en Materia Penal* (EJMP). Esta fuente recuperaba información caso por caso, cuidando la confidencialidad de los mismos, de las personas procesadas y sentenciadas en juicios de primera instancia (INEGI, 2014d). De entre los datos recolectados, se captaban características individuales de todos los delitos que se les imputaban o atribuían a estas personas, lo cual permitía, en combinación con otras fuentes de datos, la trazabilidad agregada por tipo de delito de los procesos de procuración e impartición de justicia hasta la finalización de los juicios de primera instancia. Esto gracias a que cada delito captado en las EJMP podía referenciarse según

lugar y fecha de ocurrencia. En el libro *Panorama estadístico de la violencia en México* (Echarri, 2012b) pueden encontrarse ejercicios de trazabilidad con las EJMP para distintos tipos de delitos violentos: homicidios, lesiones, robo con violencia, secuestro, delitos sexuales y violencia familiar.

En combinación con las defunciones por presunción de homicidio, las cifras de homicidios dolosos de las EJMP permitían estimar indicadores básicos de eficiencia para los procesos de procuración e impartición de justicia. La gráfica 6 muestra un comparativo entre estas fuentes hasta el año 2012, que es el último captado por esta fuente. Del total de homicidios ocurridos en 2012, sólo en 17 de cada 100 casos se logró reunir la suficiente evidencia que le permitiera al MP consignar a una persona imputada. Y únicamente en 2 de cada 100 casos, un juez de primera instancia consideró que tenía elementos suficientes para emitir una sentencia.

Gráfica 6

Defunciones por presunción de homicidio y homicidios dolosos* imputados a las personas procesadas y sentenciadas, según año de ocurrencia (miles).



*Incluye fuero común y fuero federal.

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2014a, 2014d).

Las diferencias observadas en la gráfica 7 sugieren la existencia de dos problemáticas. Primero, las instancias de procuración de justicia parecieran tener una capacidad limitada para investigar sólo un número restringido de homicidios, toda vez que el número de estos delitos que se atribuyen a personas procesadas nunca logra rebasar los 6 mil casos anuales. Segundo, las instancias de impartición de justicia parecen tardar muchos años en sentenciar a las personas sujetas a proceso, motivo por el cual se aprecia una caída en el número de sentencias correspondientes a los homicidios ocurridos en años recientes.

En combinación con las estimaciones de la ENVIPE, las EJMP permitirían evaluar la eficiencia de

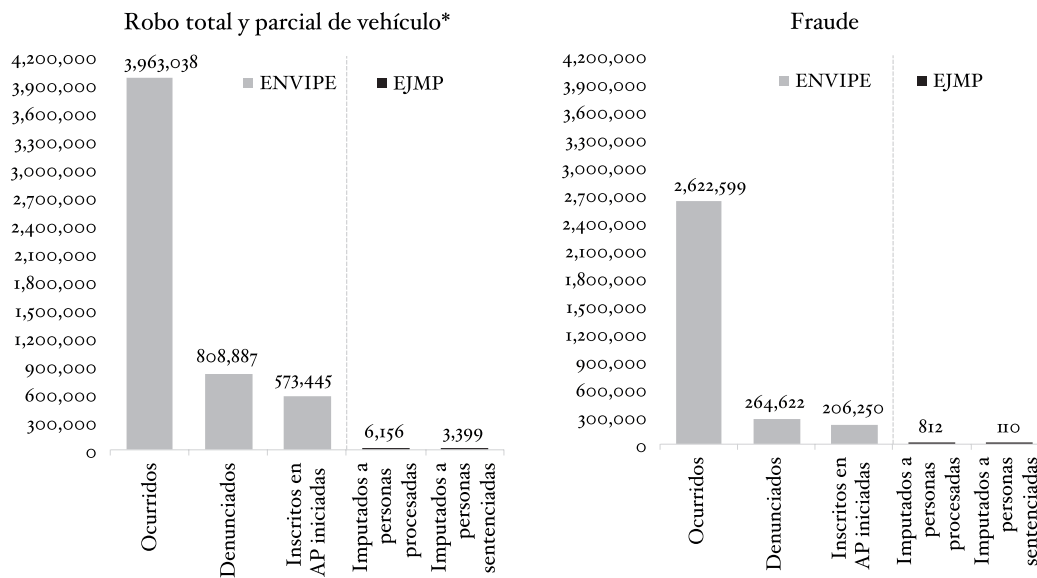
los procesos de procuración e impartición de justicia para los tipos agregados de delitos más frecuentes. La gráfica 7 muestra la disminución del número de delitos atendidos por el Estado, según distintas etapas del proceso de administración de justicia, para los robos de vehículos y fraudes ocurridos en 2012, los cuales se supone que deberían presentar altos niveles de denuncia con la finalidad de obtener una retribución económica vía seguros y otros mecanismos de protección financiera.

De los casi 4 millones de robos de vehículos ocurridos en 2012 (incluyendo totales y parciales), 20% se denunciaron, 15% se inscribieron en AP iniciadas, 0.2% se imputaron a personas procesadas y sólo

0.01% se imputaron a personas sentenciadas (gráfica 7). De los 2.6 millones de fraudes ocurridos en el mismo año, 10% se denunciaron, 8% se inscribieron en AP iniciadas, 0.03% se imputaron a personas procesadas y únicamente 0.004% se imputaron a personas sentenciadas. Este tipo de resultados permite afirmar que, aunque existen dinámicas diferenciadas de denuncia e investigación para distintos tipos de delitos, el análisis combinado de los datos de la ENVIPE y de las EJMP revela que se tiene una condición generalizada de baja eficiencia en los procesos de procuración e impartición de justicia.

Gráfica 7

Delitos ocurridos en 2012, según distintas etapas de atención en el proceso de administración de justicia



* Incluye robos totales y parciales, es decir, robo de vehículos completos y de autopartes.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2014c, 2014d).

Según las características de las fuentes a contrastar, este tipo de análisis e indicadores básicos podían afinarse de acuerdo a distintas variables de interés, tales como lugar de ocurrencia y lugar de atención (registro). Esto gracias a que las EJMP sistematizaban una base de datos con las características individuales de cada delito. De hecho, en su último año

⁸ En su último año, las EJMP incluyeron un proyecto piloto denominado *Procedimiento penal acusatorio oral* en los estados de Baja California, Guanajuato y Morelos, donde se captó información más detallada sobre el nuevo sistema acusatorio, incluyendo datos sobre las víctimas de los delitos. Los tabulados básicos de este proyecto piloto están disponibles en línea (consultados 23/1/2015): <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33613>

⁹ Por ejemplo, el cuestionario del CNIJE 2013, módulo 2, señala lo siguiente en las instrucciones de varias preguntas: “En el caso de que uno o más expedientes y/o asuntos hayan sido ingresados o abiertos por más de un caso, deberán ser contabilizados por el que corresponda a la causa más grave o principal”. Consultado en línea, octubre 2014: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnije2013/default.aspx?_file=est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cnije2013/doc/cnije_2013_modulo_2.pdf

¹⁰ El *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*, de Naciones Unidas, señala que: “Si, como ocurre en muchos países, sólo se computa para fines estadísticos el delito más grave, las estadísticas de incidencia sufrirán una deflación y al mismo tiempo se incrementará la proporción de incidentes graves en relación con los que carecen de gravedad. El problema se agudiza cuando las estadísticas se utilizan en una tasa única” (Naciones Unidas, 2004:24).

de existencia, esta fuente estadística incluyó un proyecto piloto denominado *Procedimiento penal acusatorio oral* en los estados de Baja California, Guanajuato y Morelos, donde se captó información más detallada sobre el nuevo sistema acusatorio, incluyendo datos sobre las víctimas de los delitos⁸. Sin embargo, a mediados del 2013, el Comité Ejecutivo del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, conformado a partir de la reciente autonomía del INEGI, decidió suspender esta fuente de información.

6.1 Suspensión de las EJMP

El 21 de julio de 2012, el Comité Ejecutivo del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, del INEGI, decidió sustituir las EJMP por el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), el cual forma parte del proyecto de Censos Nacionales de Gobierno (INEGI, 2014e). Este cambio implicó la sustitución de un esfuerzo de aprovechamiento de registros individuales por el uso de cuestionarios censales que captan cifras agregadas, de tal manera que el CNIJE no logra recopilar la misma información que provenía de las EJMP. Es así como se ha dejado de recolectar la variedad de detalle proveniente de las características individuales de las personas y los delitos que se les imputan. Por ejemplo, los censos de gobierno no pueden captar características tales como el mes y año de ocurrencia de los delitos, la fecha en que se dictó el auto de término constitucional a las personas procesadas, la fecha en que se dictó sentencia, la condición de reincidencia de las personas sentenciadas, entre muchas otras —por este motivo, ahora el cambio metodológico no permite realizar comparaciones básicas como las mostradas en las gráficas 6 y 7—.

Una diferencia fundamental entre las EJMP y el CNIJE, es que las primeras captaban *todos los delitos* imputados a las personas procesadas y sentenciadas, mientras que los censos de gobierno sólo captan lo que denominan como *delito principal*⁹. Es decir, el CNIJE sólo recopila *el número de expedientes* clasificados según la *causa más grave* o *delito principal*. Esto implicó una divergencia en cuanto a la emulación de las mejores prácticas propuestas por Naciones Unidas¹⁰, lo cual es relevante porque el propio artículo 26 constitucional y el artículo 54 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) señalan específica-

mente que el INEGI tiene la obligación de adecuar sus “procedimientos estadísticos y geográficos a estándares internacionales”¹¹.

Por otra parte, las EJMP utilizaban un catálogo único para todos los delitos del fuero común y federal, denominado Clasificación Estadística de Delitos (CED), el cual también fue suspendido por el INEGI (2014f). Este proyecto logró conformar un clasificador exhaustivo de todos los delitos “plasmados en códigos penales y leyes de diversa índole en materia de fuero común [...] y los del fuero federal [...] plasmados tanto en el Código Penal Federal como en 37 diversas leyes federales que establecen delitos” (INEGI, 2012b:5). En su última actualización, la CED permitió clasificar un total de 845 delitos, organizados en cuatro niveles distintos de agrupación según bienes jurídicos afectados (incluyendo subconjuntos relevantes para las discusiones actuales como los delitos contra las mujeres y los relacionados con narcóticos). La CED constituía una herramienta útil no sólo para fines estadísticos, sino también para trabajos de homologación de tipos delictivos y armonización de códigos penales. Toda vez que los códigos penales sufren cambios constantemente, de continuar con la actualización de la CED ésta incluso podría servir como insumo para la elaboración de un código penal único.

En 2012, la CED fue sustituida por la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos (DOF, 21/12/2011). Esta Norma Técnica sólo cuenta con 41 categorías de tipos delictivos y, como su nombre lo indica, excluye a los delitos del fuero federal. Frente a las diferencias que existen entre ambas guías clasificatorias, las cuales implican una pérdida de riqueza en detalle y de versatilidad en las categorías disponibles, sería recomendable hacer un análisis comparativo entre ambas, valorando la pertinencia de revisar dicha Norma Técnica y de restablecer la actualización permanente de la CED¹². Sin importar qué camino específico se elija, lo relevante es recuperar la riqueza de detalle en la información estadística disponible a la sociedad.

Cabe señalar que, hasta este momento —principios de 2015—, el INEGI no ha publicado análisis comparativos entre la información de las EJMP y de los censos de gobierno, ni tampoco ha hecho público algún estudio que respalde la decisión de sustituir esta fuente de información. Es necesario contar con un estudio comparativo oficial para dimensionar el impacto que tuvo este cambio metodológico sobre la información pública

¹¹ La importancia de los estándares internacionales y del aprovechamiento de los registros administrativos también se hace patente en el Programa Estratégico del SNIEG (DOF, 16/4/2010), el cual es el instrumento rector para la integración y coordinación de este Sistema Nacional, por ejemplo: en sus apartados 2.1.2 y 3.1.2, así como en las políticas y líneas de acción establecidas en su capítulo 4.

¹² Por ejemplo, un colectivo de sociedades mexicanas en Univeristy College London, University of Leeds, University of Essex, University of Cambridge y London School of Economics, propuso recientemente, entre otras mejoras a la seguridad pública en México: “mejorar la calidad de los datos a partir de la estandarización basada en instrumentos reconocidos como la Clasificación Estadística de Delitos del INEGI.” La propuesta se hizo pública bajo el título *Propuesta Mx* y está disponible en la siguiente liga electrónica, consultada el 23 de enero de 2015: <https://issuu.com/propuestamx/docs/propuestafinal>

disponible, toda vez que, hasta el momento, no existe ninguna fuente de información que permita conformar bases de datos con características similares a las que sistematizaban las EJMP.

7. Recomendaciones finales y retos legislativos

Diversos estudios internacionales han documentado dinámicas delictivas distintas entre los *crímenes violentos*, como el homicidio, y los *crímenes adquisitivos*, como el robo. Entre otros motivos, sus dinámicas son divergentes porque su comisión se asocia con distintos factores contextuales y situacionales. Por ejemplo, Javier Núñez et al. (2003) encontraron que los delitos de robo y estafa están fuertemente asociados a diferenciales entre ingresos legales e ilegales —y otros incentivos similares—, mientras que los delitos como violación y homicidio no lo están (ver también Borraz y González, 2010; Rosenfeld, 2009; Sánchez y Núñez, 2001).

Para el caso mexicano, vale la pena destacar el estudio de Guillermo González-Pérez et al. (2012), donde se encontraron relaciones significativas entre las tasas estatales de homicidio y fallas en el sistema de justicia (impunidad), narcotráfico, consumo de alcohol y drogas y deserción escolar (en este mismo orden de importancia). La principal conclusión de estos autores es que: “para reducir los homicidios y las variaciones espaciales de la tasa, se necesita no sólo combatir a los cárteles de la droga sino sobre todo, implementar reformas estructurales en el sistema de procuración de justicia y disminuir las disparidades socioeconómicas entre los estados” (p. 3195).

Las fuentes revisadas en el presente artículo también dan cuenta de dinámicas diferenciadas en la

ocurrencia de homicidios y delitos tales como robos y extorsiones (*cf.* mapas 1 y 2). Aunada esta evidencia a los resultados de estudios nacionales e internacionales, se hace patente la necesidad de adecuar las estrategias gubernamentales de seguridad pública conforme a los tipos de delitos que se desean prevenir, investigar y perseguir, así como a las necesidades y características específicas de cada región y entidad federativa.

Según los datos examinados, las estrategias federales de prevención y atención de crímenes violentos, como los homicidios, deberían atender de manera prioritaria a las entidades con las mayores tasas (Guerrero, Chihuahua, Sinaloa, Morelos y Colima), así como aquellas con los mayores incrementos recientes en sus montos absolutos (Baja California, Baja California Sur y Sonora). En contraste, las estrategias de combate a los delitos adquisitivos, como robos y extorsiones, deberían atender de manera prioritaria a entidades tales como el Estado de México, Baja California, Distrito Federal y Jalisco.

De manera muy particular, la información recopilada por la ENVIPE en torno a la *cifra negra* delictiva indica prioridades claras con respecto al abatimiento de la impunidad en México. Cuando se discute este problema es común escuchar que se necesita fomentar una cultura de denuncia entre la sociedad mexicana; sin embargo, los datos examinados revelan que, primero, es necesario impulsar una cultura de atención adecuada a las víctimas y de investigación expedita de los delitos entre las autoridades correspondientes.

Al examinar las cifras del SESNSP se hace evidente la necesidad de contar con normas claras y una metodología pública para esta fuente de información. Considerando que estas cifras se recopilan

desde 1997 pero que, hasta ahora (principios de 2015), el SESNSP no ha publicado la metodología que deberían seguir todas las procuradurías y fiscalías generales, vale la pena considerar la pertinencia de que sean otros actores quienes formulen esta metodología y la sustenten mediante un marco normativo adecuado.

Los ejercicios de trazabilidad en la atención de distintos tipos de delitos dentro del proceso general de administración de justicia penal, que podían realizarse mediante la combinación de diversas fuentes con las EJMP, revelan la necesidad de apuntalar cabalmente la transformación de nuestro sistema de justicia penal. En especial, es indispensable evaluar y mejorar la eficiencia general del sistema, no sólo porque se suponga deseable hacer eficientes los procesos de procuración e impartición de justicia, sino porque el propio artículo 21 constitucional señala que la eficiencia es uno de los principios que deben regir la actuación de las instituciones de seguridad pública.

Por último, la revisión general de las fuentes estadísticas disponibles en México revela la necesidad de establecer normas adecuadas para la generación de información sobre seguridad pública. En particular, es recomendable valorar la pertinencia de sumar esfuerzos con la sociedad civil y establecer mecanismos independientes de revisión que coadyuven a fortalecer las metodologías de generación de información. Al respecto, no sobra recordar que la información confiable y oportuna no sólo es necesaria para el cumplimiento de la función de seguridad pública que asigna el artículo 21 constitucional a los Poderes Ejecutivo y Judicial, sino que también es un insumo indispensable para las funciones de control y supervisión del poder legislativo. Como señala la llamada *Comisión Stiglitz*, los indicadores estadísticos son importantes para concebir y evaluar las políticas gubernamentales, toda vez que lo que se mide tiene una incidencia directa en lo que se hace (CMDEPS, 2009) ■

Fuentes de consulta

- Borraz, F. y González, N. (2010). “Determinantes económicos y sociodemográficos de la delincuencia en Uruguay”. *Bienestar y política social*. Vol. 6. Núm. 2. pp. 47-77.
- CMDEPS (2009). *Informe de la Comisión*. Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. Instituto Nacional de Estadística de Francia, Observatorio Francés de Coyuntura Económica y, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- CONAPO (2014). *Proyecciones de la población 2010-2050*. Consejo Nacional de Población. Consultado en línea el 15 de enero de 2015: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>
- DOF (21/12/2011). *Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos*. Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2011. Consultado en línea el 15 de enero de 2015: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011
- _____. (16/4/2010). *Acuerdo de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía por el que se aprueba el Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 2010. Consultado en línea el 15 de enero de 2015: <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/programas/pesnieg.pdf>
- Echarri, C. (2012a). “Homicidio” en Echarri, C. (coord.) *Panorama estadístico de la violencia en México*. México. El Colegio de México. SSP. CIES.
- _____. (coord.). 2012b. *Panorama estadístico de la violencia en México*. México. El Colegio de México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, Secretaría de Seguridad Pública. Consultado en línea el 15 de enero de 2015: <http://www.cies.gob.mx/Libro13.html>
- Escalante, F. (2011). “Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso”. *Nexos*, 1 de enero de 2011. Consultado en línea el 15 de enero de 2015: <http://www.nexos.com.mx/?p=14089>
- González-Pérez, G., Vega-López, M. y Cabrera-Pivara, C. (2012). “Mortalidad por homicidios en México: tendencias, variaciones socio-geográficas y factores asociados.” *Ciencia y Saúde Colectiva*, núm. 17, pp. 3195-208.
- Hope, A. (23/10/2014). “La tragedia de la cuchara” en *El Universal*. Opinión. Publicado el 23 de octubre de 2014. Consultado en línea el 15 de enero de 2015: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/10/72961.php>
- INEGI (2014a). *Estadísticas Vitales*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en línea el 23 de enero de 2015: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.aspx>
- _____. (2014b). *Estadística de defunciones generales*. Síntesis metodológica. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en línea el 23 de enero de 2015: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/detalle.aspx?c=265&ts=inegi&cupc=702825063597&pf=Prod&ef=&f=2&c1=22&tg=0&pg=0&ct=108020000>
- _____. (2014c). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. ENVIPE, 2011-2014. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en línea el 23 de enero de 2015: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>
- _____. (2014d). *Estadísticas Judiciales en Materia Penal*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultada en línea el 23 de enero de 2015: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/estadisticas_judiciales/materia_penal/default.aspx

- inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/sociales/judiciales/default.aspx
- _____. (2014e). *Censos de Gobierno*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en línea el 23 de enero de 2015: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx>
- _____. (2014f). *Clasificación Estadística de Delitos 2012*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en línea el 23 de enero de 2015: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectos-metodologicos/clasificadoresycatalogos/ced2012/default.aspx>
- _____. (2012a). *Síntesis metodológica de las estadísticas judiciales en materia penal*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultada en línea el 23 de enero de 2015: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/detalle.aspx?c=11045&upc=702825000360&s=est&t-g=0&f=2&pf=encl>
- _____. (2012b). *Clasificación Estadística de Delitos 2012*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en línea el 23 de enero de 2015: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectos-metodologicos/clasificadoresycatalogos/ced2012/default.aspx>
- Merino, J. (2011). “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición”. *Nexos*. 1 de junio de 2011. Consultado en línea el 23 de enero de 2015: <http://www.nexos.com.mx/?p=14319>
- Merino, J., y Zarkin, J. (22/12/2014). “Homicidios en 2013 (son más de los que nos contaron)” en *Animal Político*. Publicado el 22 de diciembre de 2014. Consultado en línea el 20 de enero de 2015: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-salir-de-dudas/2014/12/22/homicidios-en-2013-son-mas-de-lo-que-nos-contaron/>
- Naciones Unidas (2004). *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Organización de las Naciones Unidas.
- Núñez, J., Rivera, C., Villavicencio, X. y Molina, O. (2003). “Determinantes socioeconómicos y demográficos del crimen en Chile: evidencia desde un panel de datos de las regiones chilenas”. *Estudios de Economía*. Vol. 30-1. pp 55-85.
- Olaeta, H. (2008). *Estadísticas criminales y sistemas de información*. Argentina. Instituto Latinoamericano de Seguridad Democrática.
- Rosenfeld, R. (2009). “Crime is the Problem: Homicide, Acquisitive Crime, and Economic Conditions”. *Journal of Quantitative Criminology*. Vol. 25-3. pp 287-306.
- Sánchez, F. y Núñez, J. (2001). “Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia”. *Documento Cede-Universidad de los Andes*.
- SESNSP (2014). “Información Relevante” (aviso electrónico). *Incidencia Delictiva, Nacional y Estatal*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 22 de enero de 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva.php>

II. ECONOMÍA Y FINANZAS

A POLÍTICA FISCAL, ENTENDIDA COMO las decisiones de ingreso, gasto y endeudamiento de un país, es una herramienta que tienen los gobiernos para influir en su economía. A nivel internacional, en naciones democráticas, el proceso de diseño de la política fiscal ha sido históricamente guiado por el Poder Ejecutivo. Por su parte, el Poder Legislativo ha tenido un papel menos activo en el diseño de políticas fiscales y en el desarrollo de información sobre finanzas públicas que sea independiente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, durante los últimos 25 años, los congresos de diversos países desarrollados y economías emergentes han establecido consejos fiscales¹ para evaluar la política fiscal de sus gobiernos.

El reciente surgimiento de consejos fiscales ha despertado el interés de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por examinar el papel que estas agencias tienen sobre el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal² de los países.

El presente artículo provee un análisis del rol que los consejos fiscales juegan en el fortalecimiento de la política fiscal de sus países. Basado en investigaciones de Debrun y Kinda, el FMI, Hagemann, Joyce y Kopits, primero explica qué son los consejos fiscales

¿Cómo lograr un consejo fiscal mexicano de liga de campeones?

Juan Manuel Andrade Hernández*

Noel Pérez Benítez**

Mario Iván Domínguez Rivas***

Heber Aguilar Calvo****

y cuál ha sido su evolución histórica. Después presenta las atribuciones y el papel que juega la independencia sobre el modelo institucional de los consejos fiscales. Posteriormente, examina el alcance que tienen los ciclos económicos y políticos sobre su influencia en la política fiscal. Finalmente, analiza las oportunidades que tiene México para fortalecer su consejo fiscal.

¿Qué son los consejos fiscales?

De acuerdo con Hagemann (2011), los consejos fiscales son instituciones independientes, no partidistas, encargadas de supervisar el desempeño de las finanzas públicas y responsables de brindar asesoramiento y orientación sobre aspectos clave de la política fiscal.

Una descripción más amplia es proporcionada por el FMI (2013) y Debrun y Kinda (2014), que definen a los consejos fiscales como agencias con el mandato legal o ejecutivo para que, de forma pública y sin influencia del gobierno, evalúen la política fiscal, la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo.

¿Cuál ha sido la evolución histórica de los consejos fiscales?

Los primeros consejos fiscales nacieron en los años cuarenta del siglo pasado y presentaron un crecimiento acelerado a partir de 2002. Para el año

* Juan Manuel Andrade Hernández es candidato a doctor en Economía por la Universidad de Duke. Actualmente se desempeña como investigador titular “C” adscrito a la Dirección General de Finanzas (DGFI) del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Noel Pérez Benítez es maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y funge como Director General de Finanzas en el IBD.

*** Mario Iván Domínguez Rivas es maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México y se desempeña como investigador titular “A” en la DGFI.

**** Heber Aguilar Calvo es licenciado en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Actualmente es analista en la DGFI.

¹ A un consejo fiscal también se le denomina institución fiscal independiente, oficina parlamentaria de presupuesto, u oficina de responsabilidad presupuestaria (Kopits, 2011).

² La sostenibilidad fiscal se refiere a la estabilidad de las finanzas públicas a través del tiempo, para evitar desbalances entre el gasto público y los ingresos requeridos para financiarlo, prevenir altos niveles de deuda que pondrían en riesgo el crecimiento del Producto Interno Bruto, reducir el desempleo, y controlar la inflación.

2014, 27 países contaban con consejos fiscales. Esta dinámica se vio motivada, en gran parte, por la necesidad de los Poderes Legislativos de evaluar, supervisar y tener un rol más activo en la política fiscal diseñada y ejercida desde el Poder Ejecutivo. Esto, a fin de contar con información independiente que les permitiera fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Kopits (2011) y Debrun y Kinda (2014) analizan la creación, en 1945, de la Oficina Holandesa para el Análisis de Política Económica, conocida también como la Oficina Central de Planeación. Este primer consejo fiscal se estableció como un mecanismo de vigilancia fiscal que habría de asistir en la elaboración del proceso presupuestario y velar por el cumplimiento de reglas fiscales. Así, el modelo institucional holandés se constituyó como el precedente que sería replicado por otros países.

Un hito en la historia de los consejos fiscales ocurrió en Estados Unidos, durante 1974, cuando el conflicto presupuestal entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo llegó a un punto álgido. Algunos miembros del Congreso se opusieron al intento del Ejecutivo, encabezado por Richard Nixon, de subejerccer partidas presupuestarias ya asignadas por este. Dicha estrategia tenía como objetivo controlar el impacto del gasto público en la inflación. La disputa motivó la promulgación de la Ley de Presupuesto y Control de Confinación del Congreso de 1974, lo que a su vez derivó en la creación de la Oficina Presupuestaria del Congreso (*Congressional Budget Office* – CBO por sus siglas en inglés). El CBO nació con el fin de proporcionar a los comités de presupuesto y al Congreso en general, información objetiva e imparcial sobre cuestiones presupuestarias y económicas.

Esta Ley reafirmó el papel del Congreso y su autoridad en el proceso presupuestario, que hasta ese

momento había sido dominado por la Casa Blanca. Asimismo, institucionalizó un mecanismo formal a través del cual el Congreso podría desarrollar, coordinar y hacer cumplir sus propias prioridades presupuestarias con independencia del Ejecutivo.

Bélgica es otro caso en el que se instauró un consejo fiscal con el fin de fortalecer el proceso presupuestario. En 1989 se creó el Alto Consejo de Finanzas, para desarrollar análisis de impacto de actividades presupuestarias y evaluar el alcance de diversas iniciativas legislativas. Este proceso fue impulsado por el consenso social y la fuerte voluntad política del Congreso para estabilizar y consolidar la política fiscal, con el fin de adoptar el euro a finales de la década de 1990 (Hagemann, 2011).

En el caso de México, la Cámara de Diputados, creó en 1998 la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas para proveer asistencia técnica a los diputados y favorecer la toma de decisiones informadas al momento de negociar el paquete económico con el Poder Ejecutivo. En 1999, esta Unidad cambiaría de denominación para conformar el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).

El rol del CEFP en el proceso presupuestario se fortaleció con la promulgación en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta Ley estableció que las propuestas que impliquen un aumento o creación de gasto público, deben acompañarse con una iniciativa de fuente de ingreso, que no derive de deuda o compensarse con reducciones en otros conceptos de gasto. La LFPRH facultó al CEFP para apoyar a las comisiones del Congreso en la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley. Así, se reforzó la función del CEFP como órgano que proporciona elementos de análisis para el debate informado del Congreso.

Como se muestra en el cuadro 1, durante los últimos años ha crecido el interés de distintas economías emergentes y desarrolladas por los consejos fiscales. Debrun y Kinda (2014) documentan el caso de 16 países que entre 2008 y 2014 crearon consejos fiscales. Los autores señalan que, como resultado de la crisis económica y financiera de 2008-2009, los consejos

fiscales se catapultaron como una solución entre los gobiernos para reforzar su credibilidad y compromiso con una mayor disciplina fiscal. Por su parte Kopits (2011), también plantea que la crisis económica global de 2008-2009 y el esfuerzo de los países por restaurar la sostenibilidad de la deuda pública incrementaron la relevancia de los consejos fiscales.

Cuadro 1

Países con consejos fiscales y año de creación

País	Año	País	Año
Holanda	1945	Kenia	2009
Japón	1950	Rumania	2010
Dinamarca	1962	Reino Unido	2010
Alemania	1963	Irlanda	2011
Estados Unidos	1974	Serbia	2011
Bélgica*	1989	Eslovaquia	2011
Eslovenia*	1991	Australia	2012
Georgia	1997	Portugal	2012
México	1999	Croacia	2013
Austria	2002	Finlandia	2013
Corea del Sur	2003	Francia	2013
Suecia	2007	Italia	2014
Canadá	2008	Sudáfrica	2014
Hungría	2009		

*Estos países tienen las atribuciones distribuidas en dos instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Debrun y Kinda (2014).

¿Qué hacen los consejos fiscales?

Los consejos fiscales tienen como objetivo contribuir a la solidez y transparencia de las finanzas públicas durante la formulación de políticas. Por lo tanto, el rol de un consejo fiscal es complementario al de las

instituciones de auditoría pública. Mientras que las auditorías son responsables de llevar a cabo, la indispensable tarea de inspeccionar retrospectivamente el ejercicio de los recursos públicos, los consejos fiscales aportan información para diagnosticar, a futuro, el efecto de las políticas en las finanzas públicas.

Kopits (2011) señala que la principal función de un consejo fiscal debe ser, el análisis y la evaluación fiscal de proyectos de presupuesto y de propuestas legislativas previo a su aprobación, incluida su coherencia con las normas fiscales. Específicamente, deben tener la facultad de realizar el cálculo de costos y previsiones para determinar las consecuencias macroeconómicas y fiscales³ de presupuestos y leyes, en el corto, mediano y largo plazo.

El FMI (2013) integra las diversas funciones de los consejos fiscales en cuatro grandes categorías:

1. *Análisis, revisión y seguimiento independiente de las políticas, planes y desempeño fiscal del gobierno.* A fin de proveer información para el debate público. Estas funciones comprenden la revisión de los proyectos de presupuesto respecto al cumplimiento de los objetivos de las normas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Adicionalmente, contrastan el desempeño macroeconómico y fiscal contra las metas y objetivos planteados originalmente. Pueden también analizar temas relacionados con la salud de las finanzas públicas y la conducción de la política fiscal, como sería el caso del comportamiento del mercado laboral o los impactos derivados del envejecimiento poblacional.
2. *Desarrollo o revisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias.* Estas funciones permiten contar con fuentes independientes de información para comparar las proyecciones oficiales. En algunos casos, los consejos tienen el mandato de generar proyecciones macroeconómicas, supuestos o parámetros clave que sirvan como insumo para la elaboración de presupuestos.
3. *Costeo de proyectos de política pública, incluyendo en algunos casos plataformas electorales.* Estas funciones derivan en la estimación imparcial del costo de programas de gasto o políticas específicas.
4. *Asesoría a autoridades sobre opciones de políticas públicas.* Esta función permite contar con análisis independientes y no partidistas sobre opciones complejas de política pública que requieren de consensos.

³ Con esto se analizan las posibles consecuencias de cambios en el presupuesto que podrían surgir por modificaciones en las proyecciones del crecimiento del Producto Interno Bruto, así como de los ingresos y gastos del Estado.

Debrun y Kinda (2014) elaboraron una base de datos sobre las características de los consejos fiscales, con la que clasifican los mandatos de estas instituciones en seis categorías:

1. *Análisis positivo* sobre temas fiscales o macroeconómicos con base en parámetros cuantitativos y objetivos que reflejan las condiciones reales de la economía.
2. Análisis de riesgos y temas que podrían comprometer la *sostenibilidad fiscal de largo plazo*.
3. *Elaboración y evaluación de pronósticos* macroeconómicos que serán utilizados en las proyecciones presupuestarias.
4. *Análisis normativo y recomendaciones* con base en marcos teóricos que indiquen comportamientos macroeconómicos y de finanzas públicas que sean eficientes.
5. *Monitoreo de reglas fiscales* y supervisión de normas presupuestarias.
6. *Costeo de medidas* fiscales, iniciativas y reformas que impactan las finanzas públicas.

Cuadro 2

Atribuciones de los consejos fiscales

País	Atribuciones						Total
	Análisis positivo	Sostenibilidad fiscal	Elaboración y evaluación de pronósticos	Análisis normativo y recomendaciones	Monitoreo de reglas fiscales	Costeo de nuevas medidas	
Alemania	✓	✓	✓	✓			4
Australia	✓	✓	✓			✓	4
Austria	✓	✓		✓	✓		4
Bélgica*	✓	✓	✓	✓	✓		5
Canadá	✓	✓	✓	✓		✓	5
Corea del Sur	✓	✓	✓			✓	4
Croacia	✓	✓	✓		✓		4
Dinamarca	✓	✓	✓	✓	✓		5
Eslovaquia	✓	✓			✓	✓	4
Eslovenia*	✓	✓	✓		✓		4
Estados Unidos	✓	✓	✓			✓	4
Finlandia	✓	✓	✓	✓	✓		5
Francia	✓		✓	✓	✓		4
Georgia	✓		✓	✓			3
Holanda	✓	✓	✓		✓	✓	5
Hungría	✓		✓		✓		3
Irlanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Italia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Japón	✓			✓			2
Kenia	✓		✓				2

Continúa...

México	✓		✓			✓	3
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓		5
Reino Unido	✓	✓	✓		✓	✓	5
Rumania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Serbia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
Sudáfrica	✓			✓		✓	3
Suecia	✓	✓		✓	✓		4

*Estos países tienen las atribuciones distribuidas en dos instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Debrun y Kinda (2014).

¿Cuál es el grado de independencia de los consejos fiscales?

Una característica importante en el diseño de los consejos fiscales es su grado de independencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El grado de independencia es resultado del entorno político y la división de poderes de los países.

En este sentido, Kopits (2011), señala que la estructura del gobierno suele determinar la independencia de un consejo fiscal. En un sistema parlamentario, la institución debería ser independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Mientras que en un sistema presidencial, suele ser suficiente si la institución cuenta con independencia del Poder Ejecutivo.

Como complemento a lo anterior, Kopits (2013), plantea que la independencia de un consejo fiscal del Poder Legislativo es necesaria en un contexto de estricta disciplina partidista. En especial cuando el partido en el poder posee una fuerte mayoría en el Congreso. En un contexto de menor disciplina partidista o de gobiernos de coalición, se logran establecer controles que permiten equilibrar el sistema gubernamental.

El estudio del FMI (2013) define tres modelos institucionales para agrupar a los consejos fiscales de acuerdo a su grado de independencia y a la rama gubernamental de la que forman parte:

1. *Instituciones independientes.* No tienen vínculos operativos con otras ramas del gobierno, excepto para los procedimientos de nombramientos de personal y los mecanismos de rendición de cuentas. Suelen ser producto de leyes de responsabilidad fiscal que garantizan su independencia.
2. *Consejos fiscales bajo la estructura del Poder Ejecutivo o Legislativo.* Son jurídicamente independientes, con mandatos claros y garantías de independencia de los órganos de los que forman parte. En este esquema, los consejos fiscales se encuentran adscritos a parlamentos o ministerios. En el caso de los consejos dependientes de ministerios, su independencia operativa se basa en la reputación derivada del desempeño apartidista durante el proceso presupuestario y el debate público.
3. *Consejos fiscales asociados con otras instituciones independientes.* Este tipo de instituciones se encuentran en bancos centrales, órganos de au-

ditoría y agencias independientes de estadística. Este esquema permite que los consejos se beneficien directamente de la independencia de su anfitrión y de las economías de escala en la operación. Sin embargo, requiere de procedimientos claros para evitar confusiones con los mandatos y funciones del anfitrión.

Pese a los anteriores modelos institucionales, mantener la independencia del consejo fiscal es complicado en entornos políticos altamente polarizados, ya que es fácil desvirtuar los posicionamientos del consejo y usarlos como posicionamientos partidistas. Por ello, los consejos requieren generar confianza y credibilidad institucional, lo que es un proceso de largo plazo. En palabras de Kopits (2011), no se puede dar por sentado que un nuevo consejo fiscal esté libre de intereses partidistas, que sus efectos benéficos sean reconocidos sin pruebas, y que su papel y sus atributos sean comprendidos fácilmente.

¿Cuál es el alcance de los ciclos económicos y políticos en el desempeño de los consejos fiscales?

Después de analizar el marco conceptual, histórico y organizacional de los consejos fiscales, todo pareciera indicar que la instauración de un consejo fiscal sería suficiente para fortalecer la toma de decisiones de política fiscal y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas en épocas de turbulencia económica. Sin embargo, como muestra Joyce (2011), el tipo de información y análisis que proporcionan los consejos fiscales es necesario, mas no suficiente, para formular políticas eficaces.

Inclusive teniendo como referente la Oficina Presupuestaria del Congreso de Estados Unidos, que de acuerdo con Hagemann (2011), es señalada como el modelo a seguir por diversos países, Rivlin (2013) sostiene que desde su propia naturaleza, un consejo fiscal se encarga de analizar y monitorear tanto la política fiscal como sus consecuencias. Esto no significa que sea responsable de formular la política y por ende no debe esperarse que tenga una influencia directa sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

El mismo autor afirma que la propia Oficina Presupuestaria del Congreso de Estados Unidos es una institución que se esfuerza por ganar el reconocimiento de la ciudadanía, los legisladores y las autoridades. Aun en momentos de dificultades fiscales, debe garantizar su neutralidad para continuar desempeñando el papel de árbitro y contribuir a la toma de decisiones trascendentales.

La rama de las ciencias económicas conocida como Economía Política brinda un marco conceptual para analizar este problema. A través de modelos teóricos se puede analizar la interacción que existe entre el sistema político y el funcionamiento de la economía. Estos modelos toman como supuestos, que los votantes valoran el desempeño económico y que a los gobernantes les interesa alcanzar o mantener el poder, y proveen evidencia de que existen ciclos económicos que son políticamente motivados.

Nordhaus (1975) fue uno de los primeros economistas en analizar la fuerte relación entre el gasto público y el ciclo político. Estudios como Persson y Svensson (1989) y Alesina y Tabellini (1990) examinan los sesgos deficitarios, que son la tendencia de los gobiernos de aumentar el gasto durante recesiones, incurriendo en déficits y luego mantener altos niveles de gasto durante las etapas de expansión de la

economía. Estos autores sostienen que el sesgo para impulsar una política de déficit presupuestario está altamente correlacionado con el interés de algunas fracciones parlamentarias, que para reelegirse o continuar con su carrera política, fomentan programas de aumento-contracción del gasto o de recorte de impuestos. Por su parte, Larraín (1994), aporta evidencia empírica que soporta la existencia del ciclo político-económico. En tanto Poterba y von Hagen (1999) analizan las líneas de investigación que buscan explicar que un factor clave para la generación de déficits fiscales es la interacción que existe entre las motivaciones políticas y el acomodo presupuestario e institucional.

Otra explicación del sesgo deficitario puede surgir con los denominados problemas de “propiedad común”. En estos casos, los miembros de un determinado congreso, en aras de mejorar la posibilidad de reelegirse o posicionarse, maximizan los beneficios marginales de los bienes públicos y servicios o generan incentivos fiscales para sus votantes, sin que los costos de dichos compromisos sean internalizados, generando fuertes presiones para las finanzas públicas.

Una tercera explicación para entender los déficits presupuestarios y el gasto pro-cíclico es el problema de “inconsistencia temporal”⁴. En este caso, ciertas políticas que originalmente se consideraban consistentes con el interés nacional, posteriormente, a conveniencia de un grupo político, son juzgadas menos deseables, ya que son dominadas por intereses electorales. Otros problemas de inconsistencia temporal pueden surgir cuando la administración en funciones posiciona al gobierno sucesor y posible rival, en una complicada situación de sobreendeudamiento, lo que limita el espacio fiscal para mantener el ritmo deseable de gasto de los programas existentes.

Este tipo de análisis permite reconocer la importancia del contexto político en la operación y efectividad de los consejos fiscales, así como para garantizar plenamente su independencia. En esta línea, Hagemann (2011), asegura que la trascendencia y efectividad que un consejo fiscal pueda alcanzar, depende de ciertos factores, incluyendo la plena autonomía en el ámbito de su mandato, que la difusión de sus análisis sea de forma activa y sin restricciones y que posea credibilidad para promover el debate informado.

Este autor sostiene que los consejos fiscales independientes, al tener credibilidad y proveer a la ciudadanía información, elevan los costos políticos que se derivan de cualquier aumento en el gasto público o recorte

⁴ En economía la inconsistencia temporal, o inconsistencia dinámica, describe una situación en la que las preferencias de un individuo cambian con el tiempo. Es decir, una preferencia situada en un momento determinado, es incompatible con una preferencia en otro punto del tiempo.

de impuestos. Así, esta cualidad de los consejos fiscales reduce la intensidad y frecuencia de los ciclos político-económicos. Adicionalmente, la delegación de los pronósticos macroeconómicos a un consejo fiscal independiente, puede efectivamente reducir el sesgo de las predicciones macroeconómicas y con ello reducir la tendencia de plantear una política con escenarios de déficits fiscales permanentes.

En este ámbito, Jonung y Alerce (2006) y Hallerberg et al. (2001), aportan evidencia empírica para demostrar que cuando las proyecciones macroeconómicas, son elaboradas por consejos fiscales, no existe un sesgo estadísticamente significativo, en contraste con aquellos países donde las proyecciones dependen en su totalidad de las agencias gubernamentales. Estos investigadores ofrecen evidencia de que las instituciones fiscales independientes refuerzan la capacidad de un gobierno para cumplir con reglas fiscales.

En línea con Joyce (2011), Hagemann (2011) sostiene que las buenas instituciones fiscales son una condición necesaria para lograr un desempeño fiscal disciplinado. La experiencia demuestra, sin embargo, que la sola existencia del consejo fiscal no es suficiente para lograr este fin. Se requiere también de un fuerte y sostenido compromiso político para mantener metas fiscales de mediano plazo y, en su caso, respetar el mandato del consejo fiscal. Sin estas condiciones, cualquier mejora permanente en el desempeño fiscal y reducción del ciclo político-económico en una economía seguirá siendo difícil de alcanzar.

¿Qué oportunidades tiene México para fortalecer su consejo fiscal?

El análisis del presente artículo sobre el papel de los consejos fiscales en el ámbito internacional, permite

identificar las principales lecciones que han generado beneficios y oportunidades para fortalecer los mecanismos de sostenibilidad fiscal. En particular, México cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) que ha sido reconocido por diversos análisis internacionales, como la institución que cumple con la función de un consejo fiscal nacional.

De acuerdo con la investigación elaborada por Debrun y Kinda (2014), el mandato del CEFP abarca tres de las seis atribuciones que han sido identificadas en la experiencia internacional (Cuadro 2. Atribuciones de los consejos fiscales). El CEFP realiza análisis positivos sobre temas fiscales y macroeconómicos, elabora y evalúa pronósticos macroeconómicos para las discusiones presupuestarias y estima el costo de nuevas medidas fiscales, iniciativas de ley y reformas que impactan las finanzas públicas.

Las otras tres atribuciones de los consejos fiscales, que no se realizan en México, son el análisis de riesgos y temas que podrían comprometer la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo; el análisis normativo y recomendaciones con base en marcos teóricos, donde se especifiquen comportamientos macroeconómicos y de finanzas públicas que sean eficientes, y el monitoreo de reglas fiscales y supervisión de normas presupuestarias.

En su reporte de evaluación de 2014 sobre instituciones presupuestarias de países del Grupo de los 20, el FMI indica que el CEFP presenta áreas de oportunidad para operar plenamente como los consejos fiscales de otros países miembros de la OCDE. El reporte señala que existe un potencial para el desarrollo en las áreas de diseño de metodologías de análisis técnico, en la elaboración y publicación anticipada e independiente del Poder Ejecutivo de proyecciones macroeconómicas y fiscales, donde se incluya el cum-

plimiento de la regla de balance estructural⁵, así como en la realización de evaluaciones del desempeño del gobierno en materia fiscal.

En el mismo reporte, el FMI emite recomendaciones para fortalecer el sistema hacendario mexicano en las áreas de presupuestación de mediano plazo, análisis de riesgos fiscales, revisión del presupuesto a mitad del ejercicio fiscal y la evaluación independiente de proyecciones macroeconómicas y fiscales. Este marco de referencia, identifica oportunidades que, de lograrse, permitirían a México estar en sintonía con la dinámica de otros países de la OCDE de favorecer un mayor debate informado en materia de política fiscal entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Con esto se fortalecería la disciplina fiscal, el correcto uso de los recursos públicos y la salud de las finanzas públicas de la nación.

Consideraciones finales

A nivel internacional, distintos países han establecido consejos fiscales como mecanismos de evaluación de sus políticas fiscales. Sus funciones son amplias, pero están enfocadas en fortalecer la sostenibilidad fiscal a través de análisis positivos sobre temas fiscales y macroeconómicos, análisis de riesgos a la sostenibilidad fiscal de largo plazo, la elaboración y evaluación de pronósticos macroeconómicos para proyecciones presupuestarias; así como mediante el análisis normativo y recomendaciones de política fiscal, el monitoreo de reglas fiscales y el costeo de nuevas medidas con impacto en las finanzas públicas. En tanto, el diseño institucional y grado de independencia de los consejos fiscales depende del contexto político y la división de poderes de cada país.

En el caso de México, se cuenta con un consejo fiscal que, por mandato, apoya a las comisiones del Congreso en la valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley y proporciona elementos de análisis para el debate informado del Congreso. El FMI reconoce este avance institucional en México e identifica oportunidades que de realizarse permitirían que el país estuviera en sintonía con la dinámica internacional de favorecer la disciplina fiscal, el correcto uso de los recursos públicos, y la salud de las finanzas públicas ■

⁵ La regla de balance estructural busca que (i) cuando el Producto Interno Bruto se encuentre cerca de su nivel de tendencia, se obtengan balances públicos cercanos a cero; (ii) cuando el Producto Interno Bruto crezca por debajo de su tendencia, el balance público pueda registrar un déficit, con una ruta para regresar al equilibrio presupuestario; y (iii) cuando el crecimiento del Producto Interno Bruto sea superior a su tendencia, sea posible generar superávits, que permitan generar ahorros o disminuir el endeudamiento. Para mayor detalle consultar el documento *“Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2015”* del Instituto Belisario Domínguez.

Fuentes de consulta

- Alesina, A., and G. Tabellini (1990), “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, *Review of Economic Studies*, 57: pp. 403-414.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2014), “15 Años de Apoyo Técnico al Trabajo Legislativo”, p 3.
- Debrun X. y Kinda T. (2014). “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Council son the rise- A New Dataset”, *IMF Working Paper*, WP/14/58, pp. 1-34.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). “Budget institutions in G-20 countries —Country evaluations”, *International Monetary Fund*, (abril 7), pp. 68-73.
- Fondo Monetario Internacional. (2013). “The functions and impact of fiscal councils”, *International Monetary Fund*, (julio 16), pp. 1-62.
- Hagemann, R. (2011). “How fiscal councils strengthen fiscal performance?”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, pp. 75-98.
- Hallerberg, M., R. Strauch and J. von Hagen (2001), “The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States”, *Report of the Institute of European Integration Studies for the Dutch Ministry of Finance*, June.
- Instituto Belisario Domínguez (2014), “Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2015”, septiembre, p. 24.
- Joyce, P. (2011). “The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power and Policymaking”, *Georgetown University Press*, Washington D.C.
- Jonung, L. and M. Larch (2006), “Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts”, *Economic Policy*, No. 21, pp. 491-534.
- Kopits, G. (2013) “Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions”, *Oxford University Press*.
- Kopits, G. (2011). “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/3.
- Larraín, F. (1994). “El ciclo político-económico: teoría, evidencia y extensión para una economía abierta”, *Cuadernos de economía*, año 31, N°92, (abril), pp. 87-113.
- Nordhaus, W. (1975). “The political business cycle”, *Review of Economic Studies*, Vol. 42, pp.169-90.
- Poterba, J.M. and J. von Hagen (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research.
- Persson, T. and L.E.O. Svensson (1989), “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), pp. 325-46.



ÉXICO ES UN PAÍS CUYOS INGRESOS públicos dependen en buena medida de la exportación de petróleo. Desde junio de 2014, el precio de la mezcla mexicana de petróleo disminuyó 60%, en tanto que desde 2004 la plataforma de producción ha caído 28%. Estos dos fenómenos representan un riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas.

Este artículo analiza las implicaciones que la caída de los precios internacionales del petróleo tendrá sobre la economía mexicana. Primero se aborda el comportamiento de los precios y de la producción internacional de petróleo. Posteriormente, se presenta la evolución de los precios de la mezcla mexicana de petróleo y de la producción nacional. Por último, se analizan los potenciales riesgos sobre la economía y las finanzas públicas.

Evolución reciente del mercado petrolero: riesgos para México

Noel Pérez Benítez*

Heber Aguilar Calvo**

Mario Iván Domínguez Rivas***

Luis Eduardo Ramírez Carbajal****

Este trabajo utiliza como insumo fuentes de información públicas, entre las que se encuentran la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la Administración de Información de Energía de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1. Acontecimientos recientes en el mercado petrolero internacional

A partir de junio de 2014, los precios internacionales de petróleo sufrieron una caída acelerada. Por un lado, en enero de 2015 el precio de referencia internacional de la mezcla de crudo Brent promedió 50 dólares por barril, su nivel más bajo desde abril de 2009. Como se observa en la gráfica 1, entre junio de 2014 y enero de 2015, el promedio mensual del precio por barril de petróleo Brent cayó 55% en términos nominales.

* Noel Pérez Benítez es maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Actualmente se desempeña como Director General de Finanzas en el Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Heber Aguilar Calvo es licenciado en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Funge como analista en la Dirección General de Finanzas (DGFI) del IBD.

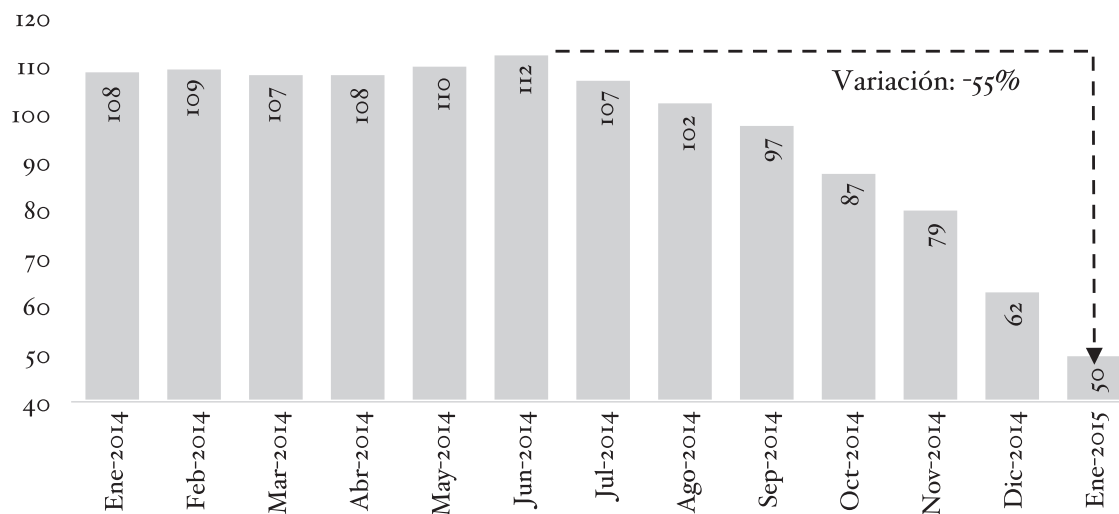
*** Mario Iván Domínguez Rivas es maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como investigador "A" adscrito a la DGFI.

**** Luis Eduardo Ramírez Carbajal es licenciado en Economía por la Universidad de Colima. Actualmente es investigador "A" adscrito a la DGFI.

Gráfica 1

Precio promedio mensual de la mezcla Brent de enero de 2014 a enero de 2015

(Dólares por barril en términos nominales)



Fuente: Administración de Información de Energía de Estados Unidos.

Por otro lado, durante diciembre de 2014 el precio de la canasta de referencia de la OPEP promedió 59.46 dólares por barril, lo que representó una reducción de 16.11 dólares o 21%, en términos nominales, con respecto a diciembre de 2013. En cuanto a su comportamiento anual, en 2014 esta canasta de referencia promedió 96.29 dólares, lo que significó una caída de 9.58 dólares o 10% en términos nominales, en comparación con el año anterior (Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2015).

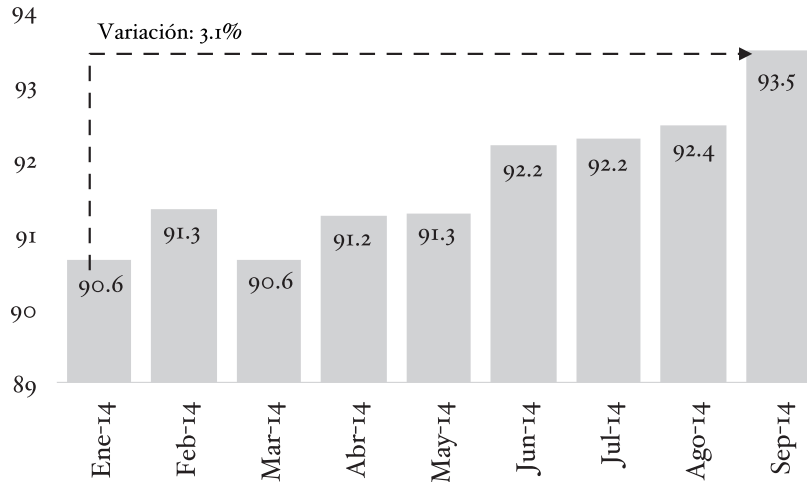
Explicaciones sobre la caída de los precios del petróleo

De acuerdo al análisis de dos economistas del FMI, Rabah Arezki y Olivier Blanchard (2014), el descenso de los precios es resultado de la sobreoferta global de petróleo, del aumento moderado de su demanda y de la sobrevaluación de su precio.

Como se observa en la gráfica 2, de enero a septiembre de 2014, la producción mundial de petróleo aumentó de 90.6 millones de barriles diarios (mmbd) a 93.5 mmbd, lo que representó un incremento de 3.1%.

Gráfica 2

Producción mundial de petróleo de enero a septiembre de 2014
(Millones de barriles diarios promedio)



Fuente: Administración de Información de Energía de Estados Unidos.

Durante 2014, los países de la OPEP contribuyeron con alrededor del 39% de la oferta mundial de petróleo. En específico, Arabia Saudita produce alrededor del 13% de la producción mundial, lo que históricamente le ha permitido jugar el papel de productor fluctuante, el cual puede aumentar o reducir su producción para mantener un nivel deseado de precios internacionales.

Entre los países de la OPEP que se destacan por haber contribuido con el aumento de la oferta mundial de crudo, se encuentran Libia, que ha tenido una recuperación acelerada de su producción e Irak, que ha logrado sostener su producción pese a diversos conflictos sociopolíticos.

Además, Arabia Saudita ha mantenido su producción aun con el desplome del precio internacional del petróleo. Los autores argumentan que esta decisión es presumiblemente una estrategia para persuadir a otros miembros de la OPEP a compartir los costos de ser el productor fluctuante. Una explicación adicional es que esta estrategia de Arabia Saudita busca reducir las ganancias y la inversión de los países no miembros, en particular, sobre la producción de petróleo no convencional¹. Dicha postura concuerda con la decisión de la OPEP, en noviembre de 2014, de no cambiar el límite de su producción de 30 mmbd en un escenario de bajos precios internacionales.

¹ Mientras que el petróleo convencional incluye petróleo crudo, líquidos del gas natural y líquidos condensados, el petróleo no convencional incluye otras fuentes líquidas, como las arenas bituminosas y el crudo extra pesado. Usualmente, el petróleo convencional es más fácil de producir que el petróleo no convencional (International Energy Agency, 2015).

Por su parte, durante 2014, los países no miembros de la OPEP incrementaron su producción en 1.9 mmbd, y para 2015 proyectan una expansión adicional de 1.3 mmbd. Esto como resultado de una mayor producción de Estados Unidos, Canadá, Brasil y China. En específico, Estados Unidos ha incrementado de manera importante su participación en la producción mundial, que entre 2010 y 2014 pasó de 11% del total de la producción a cerca de 15% del total.

El análisis de Arezki y Blanchard (2014), examina otros dos factores que contribuyeron a la caída de los precios del petróleo. El primero fue una baja demanda de petróleo que no logró cubrir el total de la producción en los mercados internacionales. En enero de 2015, el reporte mensual de la OPEP estimó que durante 2014 la demanda mundial de petróleo tuvo un crecimiento moderado de 0.9 mmbd y se espera que en 2015 crezca 1.2 mmbd, debido a los mayores requerimientos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de Asia.

El segundo factor fue la sobrevaluación del precio del petróleo derivada de la especulación en los mercados financieros. Esto se debió a que desde 2009, políticas monetarias laxas redujeron las tasas de interés y motivaron una mayor inversión especulativa en los mercados de petróleo y otras materias primas.

El pronóstico para los próximos dos años es que el precio del petróleo se recupere, aunque a un nivel menor que el de junio de 2014. El *Short-Term Energy Outlook* de 2015, de la Agencia de Información de Energía de los Estados Unidos, pronostica una disminución de la oferta de petróleo y un crecimiento modesto de su demanda. Estima que durante 2015, el precio del barril de crudo Brent aumentará a 58

dólares y durante 2016 se colocará en un promedio de 76 dólares.

Consecuencias para los países importadores y exportadores

Arezki y Blanchard (2014), también analizan el impacto que la caída de los precios del petróleo tendrá sobre las economías importadoras y exportadoras. Por un lado, las economías importadoras se beneficiarán de la caída del precio del petróleo, debido a una reducción de los costos de los insumos de producción. Esto contribuirá a una disminución en el precio de sus mercancías y a un aumento del poder adquisitivo de los hogares. A nivel macroeconómico, el efecto será el fortalecimiento de sus balanzas de pagos.

Por otro lado, las economías exportadoras verán una reducción de sus ingresos petroleros, lo que repercutirá en sus ingresos fiscales. En específico, la disminución de los ingresos fiscales y de los recursos disponibles en sus fondos petroleros de estabilización, obligará a los países exportadores a realizar ajustes en su gasto público, aunque el grado de dicho ajuste estará en función de la dependencia que tengan los diferentes gobiernos respecto a los ingresos petroleros. Los autores sugieren que aquellos países con altos déficits fiscales deberán hacer mayores reducciones en el gasto público.

Adicionalmente, las economías exportadoras podrían enfrentar depreciaciones de su moneda debido a que al bajar el precio del petróleo, los ingresos derivados por su venta se reducirán, lo que a su vez disminuirá la entrada de divisas al país. De mantenerse una demanda constante de divisas, se generaría una presión sobre las reservas internacionales y sobre el tipo de cambio de sus monedas.

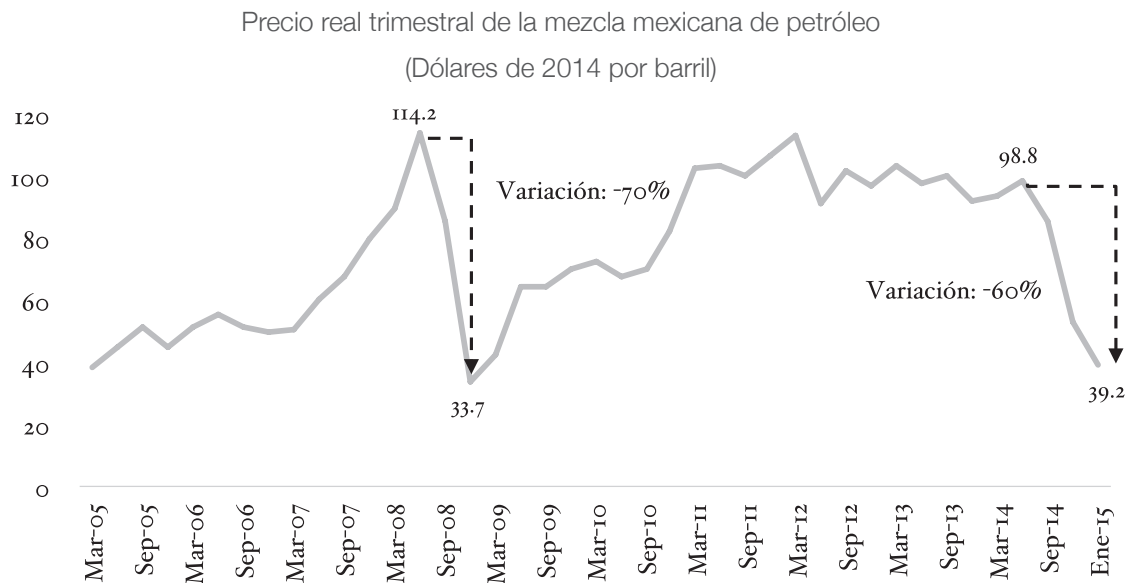
2. Riesgos para la economía mexicana

A continuación se presenta un análisis de los riesgos que enfrentará la economía mexicana ante la caída de los precios internacionales del petróleo, en particular aquellos relacionados con sus finanzas públicas. Primero, se aborda el desempeño de la actividad petrolera en México en términos de precio y producción, para continuar con un análisis de las vulnerabilidades de la economía mexicana en cuanto a exportaciones e ingresos presupuestarios.

Evolución del precio de la mezcla mexicana de petróleo

El precio de la mezcla mexicana se encuentra en su nivel más bajo del último lustro. Entre junio de 2014 y enero de 2015, el precio, en términos reales, de la mezcla mexicana de exportación pasó de 99 dólares por barril a 39 dólares por barril, lo que representa una caída real de 60% en el precio.

Gráfica 3



Nota: Para convertir a precios reales la serie se deflactó usando el índice de precios al consumidor de la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, con base diciembre de 2014.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Servicio Geológico Mexicano y Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos.

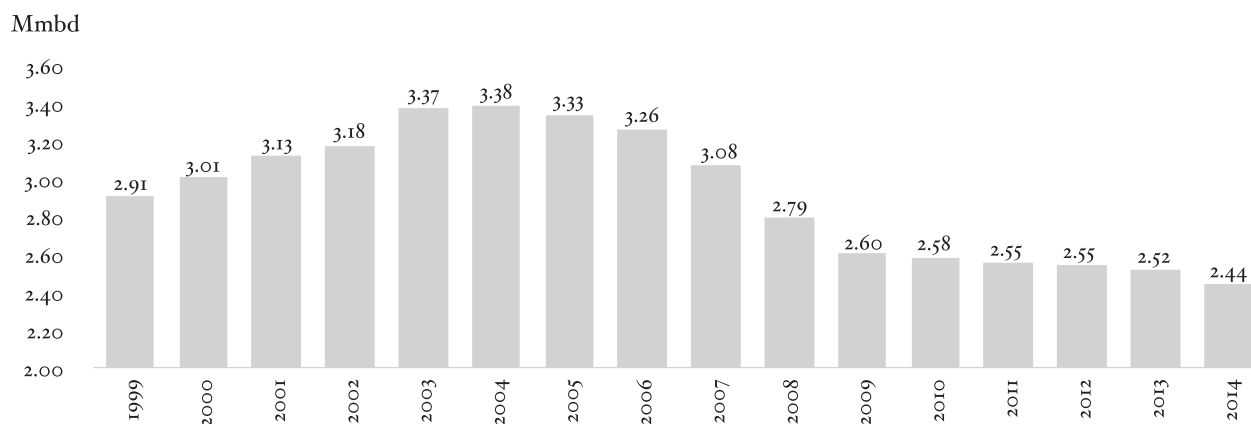
La evolución de la producción petrolera en México

En 2004, México alcanzó su mayor producción histórica de petróleo con un promedio de 3.38 mmbd. A partir de entonces inició la caída gradual de la pro-

ducción, como resultado del agotamiento del complejo petrolero Cantarell, que de marzo de 2005 a noviembre de 2014 pasó de producir 2.07 mmbd a 0.26 mmbd.

Gráfica 4

Producción de la mezcla mexicana de petróleo crudo
(Millones de barriles diarios)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Efecto de la caída del precio del petróleo en las licitaciones de campos derivadas de la Reforma energética

La Reforma energética tiene por objetivo dinamizar el sector petrolero nacional y revertir la caída de la producción de petróleo observada desde 2004. Al permitir la participación de la inversión privada, la Reforma representa un cambio estructural en la industria petrolera. En 2014, se anunció la primera ronda de licitaciones de áreas petrolíferas (Ronda 1) en la que se permitió la participación de la iniciativa privada. Sin embargo, la caída de los precios obligó a disminuir su alcance y se limitó a licitar 14 áreas petrolíferas en aguas someras, las cuales son económicamente atractivas con los precios actuales del mercado petrolero. El nivel de precios será un factor

a considerar para las licitaciones de campos con mayores costos de exploración y explotación.

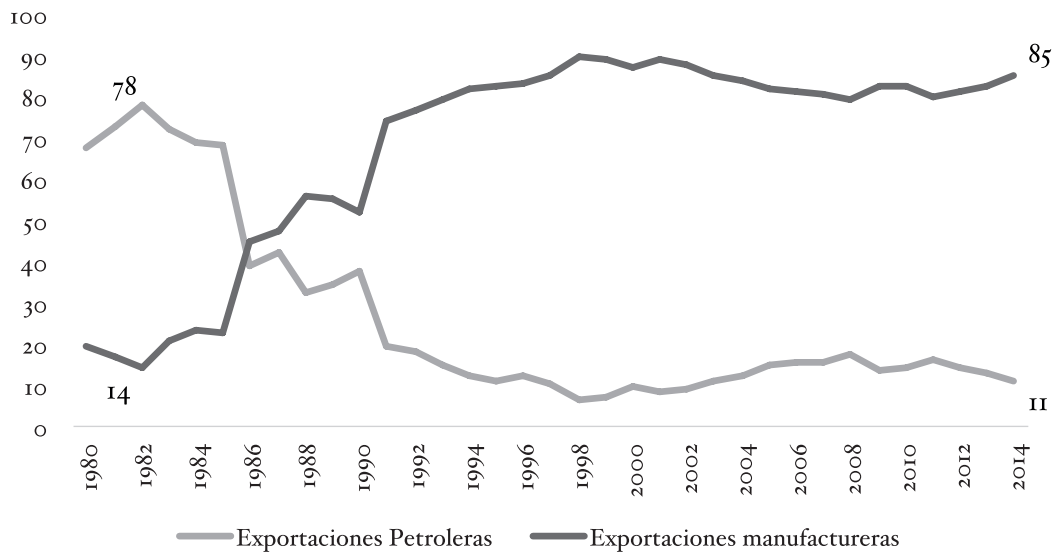
Efecto de la caída del precio del petróleo en las exportaciones

La caída en el precio y en la producción tendrán un impacto moderado en las exportaciones nacionales. Esto se debe a que en los últimos treinta años, las exportaciones han pasado por un proceso de diversificación, lo que ha permitido reducir su vulnerabilidad ante fluctuaciones en el mercado petrolero.

De acuerdo con cifras del INEGI, de 1982 a 2014 los productos petroleros pasaron de representar el 78% del total de exportaciones a 11% del total. Esta caída se debió al aumento de las exportaciones manufactureras, que en el mismo periodo pasaron de representar 14% del total de exportaciones a 85% del total.

Gráfica 5

Valor de las exportaciones petroleras y exportaciones manufactureras respecto al total de exportaciones, 1980-2014
(Porcentaje respecto al valor total de exportaciones*)



*La suma anual de los porcentajes de exportaciones petroleras y exportaciones manufactureras no da 100%, debido a que existen exportaciones no petroleras que no son manufacturas y que por lo tanto no están contempladas en la gráfica.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Efecto de la caída del precio del petróleo en los ingresos fiscales

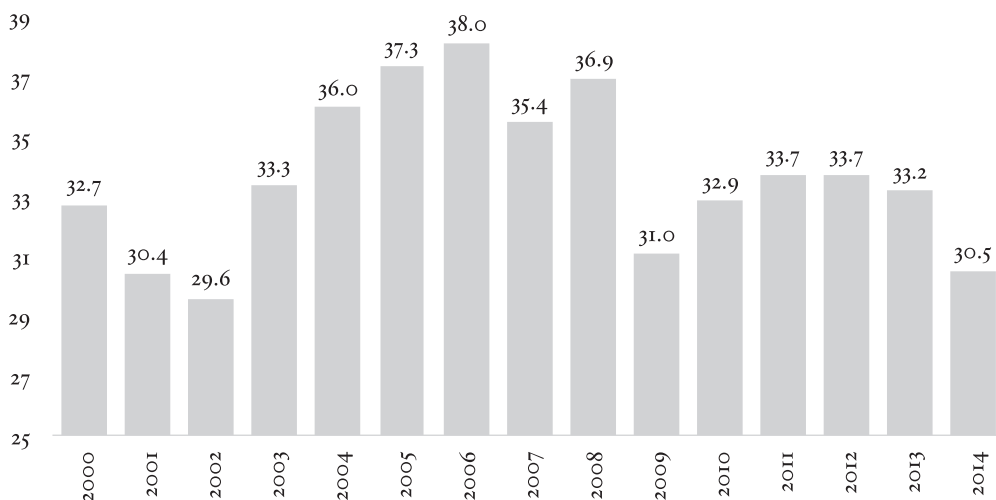
Las finanzas públicas tienen una alta dependencia de los ingresos petroleros. Durante los últimos ocho años, se han realizado diversas reformas fiscales que han buscado incrementar la recaudación tributaria y en consecuencia reducir la dependencia que tienen los ingresos públicos de los ingresos petroleros.

La gráfica 6 ilustra que en el periodo 2002-2006 la participación de los ingresos petroleros en el total

de los ingresos presupuestarios mostró una tendencia creciente, llegando en 2006 a representar el 38% de los ingresos presupuestarios, producto de una alta producción petrolera. Sin embargo, a partir de 2007, dicha participación presentó una tendencia a la baja, para colocarse en 2014 en 31% de los ingresos presupuestarios. Esta menor dependencia de los ingresos petroleros se debe a incrementos en la recaudación tributaria derivados de las reformas fiscales de 2007, 2009 y 2013, a una producción petrolera decreciente y a las caídas del precio del petróleo de 2008 y 2014.

Gráfica 6

Aportación de los ingresos petroleros a los ingresos del sector público
(Porcentaje respecto al total de ingresos presupuestarios)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (LIF-2015), estimó ingresos petroleros con base en un precio promedio de 79 dólares por barril. Al 26 de enero de 2015, la mezcla se cotizó en 37.8 dólares por barril, lo que representó una caída en términos nominales de 52% del precio estipulado en la LIF-2015.

El Gobierno federal aseguró parte de los ingresos petroleros del sector público con un programa de coberturas que garantiza un precio de venta cercano al presupuestado en la LIF. En 2015, este programa de coberturas consta de opciones de venta de petróleo, que le dé derecho a vender 228 millones de barriles de petróleo a 76.4 dólares cada uno. Adicionalmente, el Gobierno federal creó una sub-cuenta en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios² (FEIP) con 7,944 millones de pesos, que podrán ser utilizados para compensar caídas en los ingresos petroleros.

Esta no es la primera vez que el Gobierno mexicano amortigua caídas del precio de la mezcla mexicana de petróleo a través del uso de coberturas. En 2008, el precio de la mezcla mexicana cayó abruptamente por debajo de los 40 dólares, lo que en 2009 generó presión sobre los ingresos petroleros. Ese año, el Gobierno federal estuvo protegido contra los pre-

² El Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios tiene como función amortiguar reducciones significativas en los ingresos públicos, asociadas ya sea a caídas del Producto Interno Bruto, o por la disminución pronunciada del precio del petróleo o de la plataforma de producción petrolera. A partir de 2015, sus recursos provienen del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

cios bajos mediante un programa de coberturas con el que aseguró el precio a 70 dólares por barril.

En términos de gasto público, la caída de los ingresos petroleros resultó en un recorte preventivo. El 30 de enero de 2015 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció un recorte al gasto de 124 mil 300 millones de pesos, equivalente al 0.7% del Producto Interno Bruto.

Con base en la información disponible al cierre de este artículo, durante 2016 podría presentarse un panorama similar al de este año. Si las plataformas de producción y exportación de petróleo se mantienen constantes y el precio del crudo permanece por debajo de su nivel anterior a junio de 2014, los ingresos petroleros seguirán siendo insuficientes para cubrir un nivel inercial de gasto público.

Consideraciones finales

Entre mediados de 2014 y el inicio de 2015, el precio internacional del petróleo cayó 57%. De acuerdo al análisis de Arezki y Blanchard (2014), esta caída se debe a la sobreoferta de petróleo, al aumento mo-

derado de su demanda y a la sobrevaluación de su precio.

La caída en el precio del crudo tendrá un impacto moderado en las exportaciones nacionales, ya que el petróleo representa 11% de las exportaciones totales. Sin embargo, el impacto en las finanzas públicas será mayor. Los ingresos petroleros representan cerca de la tercera parte los ingresos presupuestarios. Para 2015, el Gobierno federal cuenta con un programa de coberturas petroleras que le garantizan un precio de venta de 76.4 dólares por cada uno de los 228 millones de barriles asegurados. Pese a esto, el 30 de enero decretó un recorte preventivo al gasto público por 124 mil 300 millones de pesos, equivalente al 0.7% del Producto Interno Bruto.

La dependencia petrolera de los ingresos presupuestarios hace que el gasto público sea vulnerable a la volatilidad de los precios del petróleo. En 2008 se vivió una fuerte caída del precio del petróleo y en 2015 se está enfrentando una situación similar. Esta experiencia debe aprovecharse como oportunidad para que en México, se inicie un proceso gradual de fortalecimiento de las finanzas públicas con fuentes de ingresos que no dependan del petróleo ■

Fuentes de consulta

- Arezki, R., & Blanchard, O. (22 de diciembre de 2014). *Seven Questions About The Recent Oil Price Slump*. Recuperado el 15 de enero de 2015, de IMFdirect: <http://blog-imfdirect.imf.org/2014/12/22/seven-questions-about-the-recent-oil-price-slump/>
- Banco Mundial. (Enero de 2015). *World DataBank*. Recuperado el 24 de Enero de 2015, de Banco Mundial: <http://databank.worldbank.org/data/views/variable-selection/selectvariables.aspx?source=Global-Economic-Monitor-%28GEM%29-Commodities>
- CME Group. (Enero de 2015). *WTI Financial Futures Quotes*. Recuperado el 24 de Enero de 2015, de <http://www.cmegroup.com/trading/energy/crude-oil/west-texas-intermediate-wti-crude-oil-calendar-swap-futures.html>
- Energy Information Administration. (Enero de 2015). *International Energy Statistics*. Recuperado el 24 de enero de 2015, de U.S. Energy Information Administration: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=50&pid=53&aid=1>
- Energy Information Administration. (Enero de 2015). *Short-Term Energy Outlook (STEO)*. Recuperado el 26 de enero de 2015, de U.S. Energy Information Administration: http://www.eia.gov/forecasts/steo/pdf/steo_full.pdf
- Fondo Monetario Internacional. (2015). *Perspectivas de la Economía Mundial: actualización de las proyecciones centrales*. Obtenido de <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115s.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Enero de 2015). *Banco de Información Económica*. Recuperado el 25 de enero de 2015, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.INEGI.org.mx/sistemas/bie/>
- International Energy Agency. (2015). Obtenido de International Energy Agency - FAQs: Oil: <http://www.iea.org/aboutus/faqs/oil/>
- Organization of the Petroleum Exporting Countries. (Enero de 2015). *Monthly Oil Market Report, Enero-2015*. Recuperado el 27 de enero de 2015, de Organización de Países Exportadores de Petróleo: http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR_January_2015.pdf
- Secretaría de Energía. (Enero de 2015). *Sistema de Información Energética*. Recuperado el 24 de enero de 2015, de Secretaría de Energía: <http://sie.energia.gob.mx/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Enero de 2015). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Recuperado el 24 de enero de 2015, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx



III. ESTADO Y SOBERANÍA

AS REFORMAS ELECTORALES PARTEN DE la idea de que los cambios en las reglas formales tendrán consecuencias deseables para la ciudadanía y los actores que participan en dicho proceso. Estos cambios pueden tener consecuencias múltiples y efectos directos e indirectos en el tiempo, más allá de un solo proceso electoral. Por lo mismo, es difícil anticipar los impactos que la reforma publicada el 10 de febrero de 2014 tendrá y cuáles serán los efectos inmediatos y de largo plazo. No obstante, es posible destacar algunos de los desafíos que comienzan a vislumbrarse, en particular en el actual contexto político y de cara a las elecciones de junio de 2015.

Algunos de estos retos responden a las condiciones político-sociales del país; otros se derivan directamente de la ampliación y/o alteración a las facultades de las autoridades electorales introducidas en la reforma. Los desafíos descritos y que se analizan a continuación, no son una lista exhaustiva de aquellos que enfrentan la implementación de la reforma o las autoridades encargadas del proceso electoral. Son

Implicaciones y desafíos de la reforma en materia político-electoral 2014 en el proceso de elecciones de 2015

Noé Roberto Castellanos Cereceda*
María Fernanda Vidal Correa**

retos que se caracterizan por estar vinculados de alguna forma con la reforma político-electoral de 2014, en parte con el contexto político actual (como la situación de violencia y penetración del crimen organizado) y que se han observado a medida que se ha ido instrumentando la propia reforma.

Los desafíos que más adelante se analizan incluyen:

- a. El crimen organizado y su posible influencia en el proceso electoral
- b. El sistema de fiscalización de recursos de partidos políticos, precandidatos y candidatos
- c. La organización de las elecciones locales
- d. El acceso a medios y el modelo de comunicación política
- e. Las candidaturas independientes.

Al tener puesta la mirada en las implicaciones de la reforma en el desarrollo del proceso electoral, la atención no sólo se ha dirigido hacia los posibles problemas que se puedan presentar en las etapas por venir hacia la jornada electoral del 7 de junio. También se ha intentado hacer, con los límites de tiempo, espacio y fuentes disponibles, un análisis de los desafíos que ya se han observado en la implementación de la reforma de

* Noé Roberto Castellanos Cereceda es candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como investigador titular "C" adscrito a la Dirección General de Investigación Estratégica (DGIE) del Instituto Belisario Domínguez.

** María Fernanda Vidal Correa es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Sheffield. Es investigadora titular "B" adscrita a la DGIE.

2014 hasta el momento, al menos en los temas específicos que incluimos en este breve estudio.

Desafío 1. El crimen organizado y su posible influencia en el proceso electoral

Aunque relativamente reciente, no es del todo nueva la presunta injerencia del crimen organizado en procesos electorales y la preocupación sobre su potencial influencia en las elecciones. Al menos desde los comicios de 2011 en Michoacán existen reportes sobre la intervención del crimen organizado en procesos electorales, en una práctica que altera cualitativamente la relación que, históricamente, los grupos del crimen organizado habían establecido con la autoridad pública¹.

Recientemente, en las elecciones federales de 2012, medios internacionales (ver: Wilkinson, 2011; Vulliamy y Tuckman, 2012; New York Times, s/f) reportaban también el peligro que el crimen organizado representaba para esos comicios. Si bien los grupos del crimen organizado pueden impulsar sus intereses vendiendo su apoyo o intimidando a candidatos, también es cierto que la influencia de estos grupos en las elecciones no debe confundirse con el control de los procesos electorales por parte del crimen (Guerrero, 2012). La infiltración o influencia de distintos grupos criminales en la historia de los procesos electorales en el país no es un hecho reciente ni único.

Estudios históricos ya señalaban la injerencia del crimen organizado en procesos electorales desde el siglo XIX (Guedea, 1991). Otros análisis señalan la supuesta infiltración del crimen organizado en las elecciones de 1988 y 1994 (Cazes y Calderon, 2012). Se ha argumentado que la transición política y el cambio del partido en el Gobierno federal, aunado al desmantelamiento de las instituciones y prácticas autoritarias, generó un contexto en el cual el crimen organizado habría comenzado a intervenir cada vez más en el sistema político-electoral (López y Robinson, 2007).

Para algunos analistas, la influencia del crimen organizado en la actividad política estaría asociada con “la propia desintegración del sistema político de partido único y la llegada de un sistema multipartidista [que] contribuyó a la regionalización de la actividad criminal”, dado que los

¹ Se sospechó entonces de la organización criminal “Los Caballeros Templarios” como responsable de diversas irregularidades: intimidación para frenar actividades proselitistas; bloqueos en carreteras para impedir acceso a casillas; coacción a funcionarios de casilla para que anularan votos de forma sistemática y la selección de personas sin “autorización” para votar (Guerrero, 2012).

gobiernos estatales y municipales tenían “una menor capacidad para mantener la actividad criminal bajo control, o inclusive, para restablecer el equilibrio” (Olson, 2012). En esta lógica, una competencia electoral más intensa, como ocurre de forma creciente en los procesos electorales en México, podría significar un agravamiento de “la penetración criminal en las estructuras del Estado” (Ibídem). Además de la intensidad de la competencia electoral, los otros dos factores que generan un contexto favorable a la influencia del crimen organizado son el tamaño del electorado —entre más reducido es el electorado, se incrementa la probabilidad de que la intervención del crimen sea decisiva— y la existencia de otros grupos de interés que puedan constituir fuentes de apoyo a candidatos y partidos, en *competencia* con el crimen organizado (Guerrero, 2012). En este contexto, las elecciones locales y en particular las alcaldías, son los cargos de elección popular más vulnerables, dadas sus debilidades institucionales —en presupuesto e infraestructura— y el hecho de que las policías municipales, bajo el mando de los alcaldes, son las corporaciones con las que mayormente interactúan los grupos criminales y a las que, por tanto, buscan controlar en su beneficio.

Si bien la reforma electoral de 2014 no introdujo cambios legales que tuvieran como objetivo explícito o manifiesto —en su exposición de motivos— evitar la influencia del crimen organizado en las elecciones, sí realizó modificaciones y mandató la creación o fortalecimiento de instituciones que deberían jugar un papel importante para evitar, reducir y castigar, en su caso, la injerencia del crimen en la vida electoral. A este respecto, entre los aspectos institucionales más destacados que introduce la reforma se encuentran los siguientes:

1. La autonomía de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), autonomía que es, sin embargo, indirecta, como se explicará más adelante.
2. Modificaciones al sistema de financiamiento.
3. Creación de un sistema de fiscalización que, en principio, debe fortalecer la indagación del origen de los recursos, en especial el financiamiento ilegal de particulares y el lavado de dinero.
4. Cambios en materia de delitos electorales, incluyendo tipos penales y sus sanciones. En esta sección se abordará solamente el primero de estos puntos, debido a que al momento de elaborar este análisis, ya existen avances en la implementación de dicho cambio, lo que permite identificar algunos de los retos que se pueden enfrentar en el proceso electoral de este año. No sucede así con los puntos 2 y 4, que deben ser estudiados más avanzado el proceso electoral para comprender mejor los retos a los que se puede enfrentar. Por su relevancia, el punto 3 se analiza por separado en el siguiente apartado.

Uno de los aspectos más sobresalientes de la reforma de 2014 es que dota de autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República (a la que denomina Fiscalía General de la República, —FGR—, una vez que entre en vigor la ley que reglamente su constitución y por tanto su autonomía), lo que supone, entre otros aspectos, independencia en la toma de decisiones, presupuesto y patrimonio propios. Indirectamente, la reforma también le da autonomía a la Fepade, en tanto que ésta se encuentra institucionalmente adscrita a la propia PGR (artículo

102 constitucional). La autonomía constitucional busca, entre otros aspectos, fortalecer las atribuciones y facultades de la FGR —una vez que su ley entre en vigor², y en particular, evitar que la persecución de delitos y la procuración de la justicia se realicen con fines y criterios políticos (como es más factible que ocurra con una fiscalía sin independencia respecto de los Poderes de la Unión). Estos beneficios también los tendría la Fepade, al estar adscrita a la FGR.

La autonomía de la Fepade se fortalece aún más en la medida en que su titular, que es nombrado y removido por el fiscal general de la República, como lo establece la reforma de 2014, puede ser objetado por una mayoría calificada del Senado (fracción VI del artículo 102 constitucional). Sin embargo, la propia reforma estableció una salvedad a este nombramiento: el artículo transitorio décimo octavo de la reforma establece que el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fepade —sin especificar plazos—, el cual puede ser objetado por el ejecutivo federal. Se entiende que este nombramiento deberá ocurrir antes de que entre en vigor la Ley de la FGR, actualmente en discusión y con oportunidad de cara a las elecciones de 2015. A un año de la aprobación de la reforma político-electoral el 10 de febrero de 2014, el Senado no ha nombrado aún al titular de la Fepade. Este es uno de los retos que se enfrenta ante el proceso electoral de este año: que la Fepade cuente con un titular nombrado por el Senado e idealmente que goce ya del estatus de autonomía constitucional que la reforma de 2014 mandató para la FGR³.

Si bien el Senado de la República —2014— emitió el 19 de noviembre del mismo año una convocatoria y determinó el procedimiento para nombrar al titular de la Fepade, el proceso ha resultado, al parecer, políticamente complicado y no se ha logrado un acuerdo que haga prosperar el nombramiento (Pulso, 2014). La ausencia del titular de la Fepade, acéfala desde julio de 2014, es especialmente delicada no sólo porque el proceso electoral ya inició, sino porque de acuerdo a cifras de la propia Fiscalía, existe un cúmulo de actas circunstanciadas iniciadas en 2014 que aún no han sido resueltas (1,404 a noviembre de 2014 —Fepade, 2014—). La ausencia de un fiscal en materia de delitos electorales puede tener efectos en los procesos de averiguación, persecución y sanción penal de dichos delitos. Todo lo anterior adquiere especial relevancia en el contexto de

² El 9 de diciembre de 2014 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de dictamen para la creación de la Ley de la Fiscalía General de la República, mismo que fue remitido al Senado el 11 de diciembre, donde espera su discusión y eventual aprobación.

³ El artículo Décimo Sexto del decreto de reforma política, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, señala que la autonomía constitucional de la FGR, establecida en el artículo 102 constitucional, entrará en vigor “en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que explica el Congreso de la Unión”, y agrega “siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.”

potenciales riesgos de influencia del crimen organizado en el proceso electoral 2014-2015.

Un segundo aspecto del reto que el crimen organizado y la inseguridad representan, para las elecciones de 2015, tiene que ver con su posible influencia en la participación ciudadana. Un estudio de Parametría (2014) realizado en noviembre señala que 36% de la población adulta consideraba que la seguridad pública sería un problema para ir a votar en las elecciones de 2015⁴. El mismo estudio destaca que para 40% de la población adulta, la inseguridad en su localidad *le quita las ganas de votar* y si bien 38% declara que *lejos de desincentivarlo, la inseguridad incrementaría su deseo de votar*, 21% se ubica en la incertidumbre, ya que afirmó *no saber qué efecto podría tener la inseguridad en su participación electoral*. Los datos, que sólo ilustran una parte de la dinámica entre la inseguridad y la participación ciudadana en las elecciones, resaltan la importancia de garantizar condiciones de seguridad mínimas para el proceso electoral en marcha y quizá, más complejo aún, que la ciudadanía perciba que dichas condiciones existen. Esto implica, entre otros aspectos, no sólo condiciones de seguridad en la jornada electoral sino la conducción de un proceso que reitere, por parte de la autoridad electoral y del comportamiento de partidos, candidatos y gobierno, que existen garantías para votar sin riesgos evidentes de afectación a la seguridad, la integridad física y patrimonial de las personas⁵.

Desafío 2. El sistema de fiscalización de recursos de partidos, precandidatos y candidatos.

La reforma de 2014 mandató la creación de un sistema de fiscalización, el cual buscaría no sólo proteger los comicios al ayudar a identificar posibles fuentes ilícitas de los recursos, sino también fortalecer los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Aquí se analiza el tema del sistema de fiscalización como un desafío independiente, vinculado con el blindaje electoral, pero encaminado también a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de recursos electorales (ver gráfica 1).

El tema no es menor si se considera que los diez partidos políticos que contienden en el proceso electoral de 2015 dispondrán de 5,356 millones

⁴ La encuesta de Parametría no ofrece datos por entidad federativa o región, lo que impide observar diferencias entre regiones.

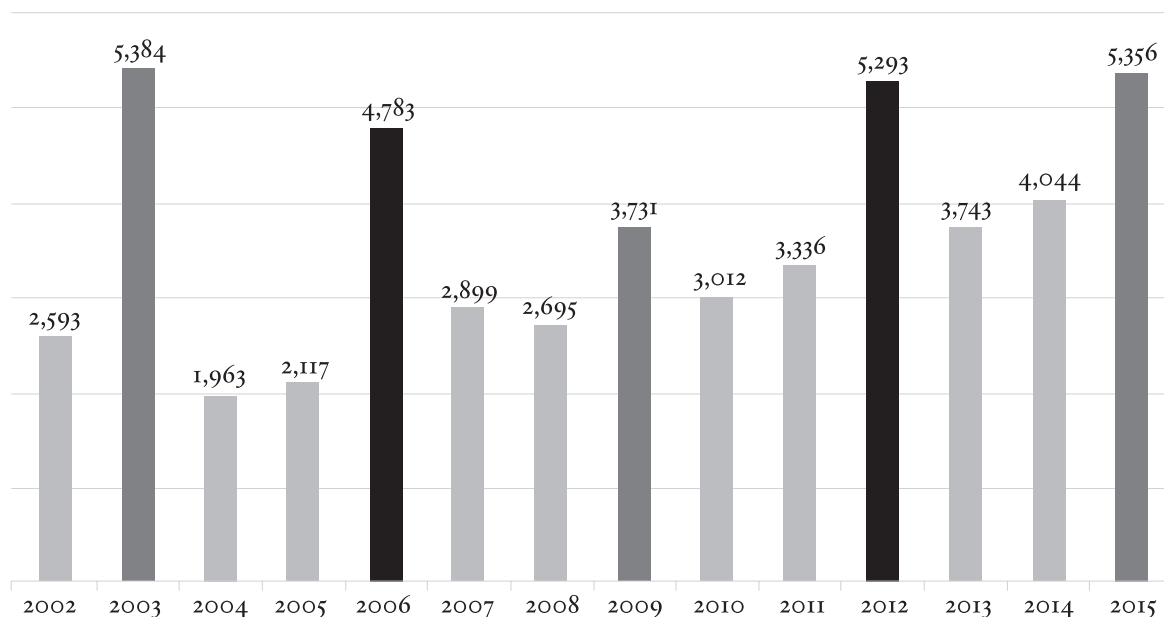
⁵ Como lo han mostrado diversos estudios, en materia de seguridad, las percepciones son tan importantes como los hechos para que las personas identifiquen cambios en sus condiciones de vida cotidiana y por tanto induzcan o faciliten comportamientos específicos. Ver, por ejemplo: Duffy, et al. (2008).

771 mil 247 pesos para gastos que incluyen: campañas, actividades permanentes ordinarias, actividades específicas, franquicias postales y telegráficas. De ese mon-

to, sólo para las campañas electorales, los partidos dispondrán de 1,172 millones 860 mil pesos (Instituto Nacional Electoral –INE–, 2014a).

Gráfica 1

Histórico del gasto en prerrogativas de partidos políticos
(millones de pesos)



La reforma electoral de 2014 estableció, en su artículo 41, Base V, Apartado B, que corresponde al INE “la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos” tanto en los procesos electorales federales como en los locales. Esta misma facultad se reafirma en el artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y en su artículo 44 se faculta al Consejo General del INE a emitir los reglamentos correspondientes de quejas y de fiscalización. Por su parte, el artículo transitorio segundo del decreto de reforma político-electoral de 2014, en su fracción I, g), señala la necesidad de establecer un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y

los candidatos, el cual debe incluir lineamientos homogéneos de contabilidad y que debe ser público y accesible por medios electrónicos. La reforma introdujo así innovaciones que implican una integración de la función fiscalizadora y un redimensionamiento de las tareas a cargo de la autoridad electoral. Como se argumentará en las siguientes líneas, la creación y puesta en marcha del sistema de fiscalización ha sido uno de los retos más importantes hasta el momento en la instrumentación de la reforma política de 2014.

Para instrumentar el sistema de fiscalización que mandata la reforma, el primer paso que tomó el INE fue la modificación y aprobación del Reglamento de Fiscalización, vigente desde 2011. Las modificaciones a este reglamento, aprobadas por el Consejo General

del INE el 19 de noviembre de 2014, materializan las responsabilidades del Instituto en la materia establecidas en la reforma constitucional (INE, 2014b). Esta normativa, junto con el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, establece diversas modificaciones o adiciones al procedimiento de quejas y denuncias y al procedimiento oficioso sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos cuyo origen haya sido parte del financiamiento de los partidos. Regulan también aspectos que debe contener el sistema de fiscalización: lineamientos homogéneos de contabilidad, los mecanismos para informar a la autoridad sobre los contratos que celebren los partidos políticos, las coaliciones y candidatos independientes durante las campañas o procesos electorales, las facultades del INE para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación, los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral. En suma, estos reglamentos operacionan las formas en que se aplicarán las nuevas y amplias facultades de fiscalización que la reforma le dota al INE.

Una vez aprobadas las normativas correspondientes, el siguiente paso en el proceso fue la instrumentación del sistema de fiscalización. De acuerdo con los ordenamientos legales aprobados, dicho sistema tiene dos componentes: un Sistema de Contabilidad en Línea (SCL) y un Sistema de Registro Nacional de Candidatos (SRNC), ambos previstos en el artículo 4º del Reglamento de Fiscalización (Ibídem). El primero de estos sistemas, a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) y la Comisión de Fiscalización del INE, busca que los partidos políticos, coalicio-

nes, aspirantes, precandidatos, candidatos de partido e independientes, presenten con oportunidad sus declaraciones sobre el ejercicio de recursos y que la información en ellas contenida esté disponible a todo el público, en línea, casi de forma simultánea a su presentación a la autoridad electoral. El registro contable de los ingresos y egresos de los partidos y candidatos deberá realizarse en el SCL justo cuando la operación correspondiente, ingreso o gasto, ocurra (artículo 18 del Reglamento de Fiscalización –Ibídem–).

Estos aspectos del registro de ingresos y gastos de los partidos hace que el funcionamiento del SCL sea clave para el cumplimiento de los tiempos de registro contable, la verificación de ingresos y egresos de partidos y candidatos por parte del INE y por tanto, el proceso general de fiscalización.

El segundo sistema anotado, el de candidatos, a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se ocupará de administrar el registro e inscripción de aspirantes, precandidatos, candidatos, incluidos los independientes. Como en el caso del SCL, la adecuada operación de este sistema no sólo supone el cumplimiento de la normatividad originada en la reforma constitucional de 2014, sino también la puesta en marcha de un instrumento que busca dar mayor confianza y en el caso del SRNC, aportar información a la ciudadanía sobre los candidatos que se presentan como opciones políticas al momento de votar.

Si bien las atribuciones del nuevo marco legal otorgan al Consejo General del INE, la posibilidad de crear herramientas tecnológicas que le faciliten ejercer sus atribuciones y a los sujetos obligados cumplir con sus obligaciones, la instrumentación del sistema de fiscalización ha encontrado una de sus dificultades más importantes en la contratación del

servicio para la adquisición de la tecnología que permita operar el sistema, cuyos atributos y exigencias, plasmados en la legislación, lo hacen particularmente complejo.

El 2 de julio de 2014, el Consejo General del INE instruyó la realización de los trabajos para el desarrollo del sistema de fiscalización dirigido a los usuarios: partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos (2014c). El INE convocó a diversos proveedores especializados a concursar para construir el sistema de cómputo requerido (INE, 2014d). Esta primera invitación se declaró desierta por insolvencia técnica, ya que las cuatro empresas que presentaron propuesta quedaron por debajo de las capacidades técnicas requeridas (García, 2014). El 24 de septiembre de 2014 el INE hizo una segunda invitación restringida para la adquisición del servicio de implementación y soporte del SCL (INE, 2014e) y como resultado de este procedimiento se adjudicó, el 30 de septiembre, un contrato plurianual de prestación de servicios al consorcio encabezado por la empresa Scytl México, S. de RL de C.V (INE, 2014f)⁶.

De conformidad con la calendarización prevista, se estableció que la empresa Scytl debía entregar al INE el primer producto del sistema de fiscalización el 14 de diciembre de 2014. Esta entrega debería de cubrir el primer módulo del sistema integral de fiscalización, el de contabilidad en línea (los otros dos módulos previstos en el contrato son el de fiscalización inteligente y el de transparencia –INE, 2014g–). Con la entrega del primer módulo del sistema también se daría inicio a la capacitación de funcionarios del INE y de los partidos políticos sobre el manejo del *software*, la cual debería concluir el 9 de enero (INE, 2015a). Sin embargo, la empresa contratada incumplió ambos plazos y ahora el periodo de entrega y capacitación del SCL se ha reprogramado hasta marzo, con el fin de que el sistema esté funcionando antes de que inicie el periodo de campañas, el 5 de abril (Ibídem). Debido a la falta de cumplimiento contractual, el INE inició un proceso de revisión del contrato suscrito con la empresa con el objetivo de valorar las consecuencias administrativas y jurídicas, y anunció el 19 de enero que rescindiría el contrato. Al mismo tiempo, con el fin de tener un sistema funcional para el proceso electoral, el INE dio a conocer la colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para el desarrollo del sistema (Ibídem, Milenio Digital, 2015).

⁶ En su portal, Scytl (2015) se denomina como “la empresa líder en soluciones tecnológicas para la seguridad electoral”. Entre sus clientes se encuentran gobiernos nacionales y locales de Europa, América Latina y Asia, además de la Unión Europea. En México, fue proveedor del Instituto Electoral del Distrito Federal del sistema de votación vía Internet en la elección de 2012.

Para entender la complejidad del diseño e instrumentación del SCL, hay que mencionar que, además de lo descrito ya en líneas previas en relación con los atributos que, según la legislación, debe tener este sistema, el artículo 6o de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) señala que el SCL debe estar conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes, destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial de los partidos políticos. En concordancia con las nuevas obligaciones de fiscalización, el SCL también tendría que permitir la desagregación de los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados —receptores de recursos públicos como asociaciones políticas o precandidatos—, y la naturaleza jurídica de las operaciones.

Los atributos esperados del sistema de fiscalización, plasmados en la legislación y en los lineamientos de la licitación del INE (derivados de la propia legislación), revelan la complejidad del sistema en su concepción y diseño y por tanto en su instrumentación. Ello puede explicar, al menos en parte, el incumplimiento de entrega por parte de la compañía originalmente asignada con el contrato de creación del sistema. No obstante, ni la revisión y rescisión del contrato suscrito con dicha empresa ni el ajuste al calendario para el funcionamiento del sistema y la capacitación en el mismo, resuelven la situación: la falta de la tecnología y los mecanismos para la fiscalización, así como la capacitación para su uso, al menos durante el proceso de precampañas, tal como lo requería la reforma y su legislación secundaria.

La operación y funcionalidad del sistema de fiscalización adquiere especial importancia, considerando que la elección de 2015 podría implicar la revisión de más de 75 mil informes de gastos de precampaña y campaña (Excelsior, 2015a), y además deberá realizarse en un plazo de dos meses, ya que la fiscalización debe terminar antes de que el TEPJF califique las elecciones. A esto se suma la carga de trabajo que se prevé exigirá la llamada Garantía de audiencia de los sujetos obligados (artículo 44 del Reglamento de Fiscalización), la cual establece que una vez que los sujetos obligados realizaron el registro de sus operaciones y la autoridad electoral acreditó los incrementos o decrementos en los saldos reportados, dichos sujetos cuentan con la garantía de poder confirmar o aclarar las diferencias detectadas por la autoridad en el detalle de sus ingresos y egresos y en las causas y montos de los incrementos y decrementos registrados.

Demoras y fallas estructurales en el sistema de fiscalización podrían ser perjudiciales para el cumplimiento de las facultades de la autoridad electoral y para el desarrollo de un proceso electoral que se apegue a los principios rectores en materia electoral. La falta de las herramientas tecnológicas adecuadas podría significar ya no sólo un reto frente al proceso electoral, sino una complicación real para su adecuado desenvolvimiento general y en especial en los términos planteados por la reforma de 2014. Las dificultades en la operación del sistema de fiscalización y la complejidad de su uso, pueden convertirse en un argumento de partidos y candidatos para incumplir a cabalidad con las exigencias de fiscalización que la ley establece. Si la reforma política de 2014 planteó una mayor transparencia en el gasto de los partidos y el fortalecimiento de la legislación para evitar el uso de esquemas financieros o recursos de origen ilícito con

el propósito de inducir y coaccionar el voto, la adecuada operación del sistema de fiscalización es una condición necesaria para el logro de esos objetivos.

Desafío 3. Organización de las elecciones locales

Una de las novedades más relevantes que introduce la reforma político-electoral de 2014, es la facultad del INE para organizar procesos electorales locales cuando se cumplan condiciones, establecidas en la ley, que dificulten el desahogo adecuado de los comicios por parte de la autoridad electoral estatal.

Si bien la Constitución establece que las elecciones locales estarán a cargo de Organismos Públicos Locales (OPL)⁷, la reforma al artículo 41 constitucional determina que en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de al menos ocho votos de su Consejo General, el INE puede:

- a. Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- b. Delegar en dichos órganos electorales ciertas atribuciones sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- c. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

⁷ Una de las novedades de la reforma de 2014 es la figura de “órganos públicos locales” (OPL), que se refiere a las autoridades electorales a cargo de las elecciones en cada entidad federativa. El cambio en esta denominación refleja, en parte, dos modificaciones fundamentales que introduce la reforma: la centralización de ciertas funciones de procesos electorales locales en el INE, que antes realizaban los órganos electorales locales, y el nombramiento de los titulares de dichos órganos locales por parte del Consejo General del INE, siendo antes de la reforma una responsabilidad del legislativo de cada entidad federativa.

Por su parte, el artículo 32 de la LGIPE reitera lo dicho por el artículo 41 constitucional y establece de forma más puntual, en su artículo 120, los supuestos en los que el INE podrá decidir hacerse cargo de una elección local, mediante procedimientos especiales que deberá instaurar la Secretaría Ejecutiva del Instituto. Dichos supuestos, los cuales deben *acreditarse fehacientemente*, son los siguientes:

- a. Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que, a decir del peticionario, afecten los principios constitucio-

nales electorales⁸ e impidan que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el OPL competente.

- b. Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa, que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el OPL, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo con imparcialidad.

La LGIPE establece también que la facultad del INE de atraer la organización de las elecciones locales, sea de forma total o parcial, podrá ocurrir solo por petición de parte, fundada y motivada ante el Instituto, de al menos cuatro de sus consejeros o de la mayoría del consejo del OPL estatal de que se trate. Las decisiones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La nueva facultad del INE para hacerse cargo de la organización de comicios locales, podría representar un reto en el marco del proceso electoral de 2015 en la medida en que, en algunos de los estados del país, se configuraran las causales de atracción que la Ley señala. Aunque hasta el momento pudiera ser difícil *acreditar fehacientemente*, como la Ley lo exige, la existencia de dichas causales en los estados de Guerrero, Michoacán o Tamaulipas, la situación de *excepcionalidad* en esas entidades –como la llamó Lorenzo Córdova, consejero presidente del INE–, podría justificar, para algunos actores, que al menos se presente ante el INE una solicitud de atracción de algunas de las actividades o procesos de las elecciones locales⁹.

En el caso de Guerrero¹⁰, podría ser un escenario ante una posible agudización de las acciones que algunos grupos locales han venido tomando en diversos municipios de la entidad, al menos desde diciembre de 2014; para evitar que los comicios se realicen en aquella entidad, como protesta por los hechos ocurridos el 26 de septiembre de 2014 en los que desaparecieron 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, en el municipio de Iguala. La configuración de alguna de las causales de atracción del proceso electoral local por parte del INE, que prevé la ley, dependerá en gran medida de la evolución de los hechos en Guerrero: la continuación de las acciones impulsadas por los grupos sociales locales y la respuesta de las autoridades electorales, del gobierno local y del federal.

⁸ De acuerdo con el artículo 41, fracción V, Apartado A de la Constitución, los principios constitucionales electorales son: certeza; legalidad; independencia; imparcialidad; máxima publicidad y objetividad.

⁹ El artículo 121, fracción 3, de la LGIPE señala: “la petición de asunción total [del proceso electoral local] se podrá presentar hasta antes del inicio del proceso electoral”, el cual arrancó el 7 de octubre de 2014. Por lo tanto, después de esa fecha sólo sería factible que el INE atrajera algunas de las etapas y procesos de la organización electoral. Sin embargo, como lo afirmó el consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova en noviembre de 2014, el INE ya se hace cargo de un conjunto de aspectos operativos del proceso electoral, como la instalación de casillas y los funcionarios de casilla (entre muchos otros), que son definidos y organizados, tanto para las elecciones locales como las federales, desde el INE, aunque en coordinación con el OPL de Guerrero (Ferrer, 2014).

¹⁰ En Guerrero se elegirá gobernador, 81 ayuntamientos y el congreso local, integrado por 28 diputados de mayoría relativa y 18 de representación proporcional, además de nueve diputados federales.

Hasta el momento la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG) y el Movimiento Popular Guerrerense (MPG) han decidido, con el apoyo de los padres de los estudiantes desaparecidos de la Normal de Ayotzinapa, evitar la celebración de las elecciones, incluidas las actividades preparatorias, a condición de que los estudiantes desaparecidos sean entregados a sus familiares con vida (Reyes, 2014). Las acciones de obstaculización que la CETEG y el MPG han realizado hasta ahora, incluyen la toma de oficinas de la autoridad electoral estatal en algunos municipios (como la Junta Distrital de Chilpancingo –Guerrero, 2015–) y la retención temporal de funcionarios electorales (como sucedió el 20 de enero en Tlapa de Comonfort –INE, 2015b–). También han anunciado que darán seguimiento a los candidatos para evitar que realicen actos de campaña y que bloquearán la instalación de casillas para votar.

El INE, por su parte, tiene identificadas las zonas de mayor conflicto (los distritos 07 en Chilpancingo y el 05 en Tlapa –Noticieros Televisa, 2015–) y si bien ha reconocido la legitimidad de las demandas de los grupos sociales, en particular de los padres de los estudiantes y su derecho a la manifestación pacífica ante problemas nacionales, también ha manifestado que el INE y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero *harán lo que se pueda hacer* para organizar el proceso electoral local y el federal, *sin poner en riesgo la integridad de las personas* que participen en la organización de las elecciones (INE, 2015b).

Si bien originada por grupos del crimen organizado, en Michoacán y Tamaulipas la situación es similar. Al respecto, el consejero presidente del INE afirmó que el proceso de precampañas, principalmente en Michoacán y Guerrero, reporta un saldo positivo en cuanto al calendario electoral (Agencia Quadratin, 2015). Hasta el corte de investigación para este artículo, el INE descartaba medidas especiales para el caso de Tamaulipas por motivos de violencia en esta entidad (Mercado, 2015).

Una eventual decisión de atracción de algunas de las etapas o procesos de la organización de las elecciones locales en las entidades federativas previamente señaladas, no sólo sería inédita, lo que representa ya en sí mismo un desafío, sino también constituiría un reto significativo en términos políticos y sociales. Además de acreditar, fehacientemente, que se configuran las causales de atracción que la ley establece, sería necesario

contar con el convencimiento y respaldo de parte de los actores políticos relevantes. Incluso si se tomara la decisión de que el INE tuviera mayor control de algunas etapas del proceso electoral local, las condiciones para la realización de los comicios podrían seguir siendo complejas. Sobre todo, en el caso de Guerrero, si la CETEG, el MPG y otros grupos sociales decidieran mantener su plan de impedir las elecciones o si en Tamaulipas los enfrentamientos armados cotidianos continúan afectando la vida diaria de sus ciudadanos. En un contexto así, la facultad de atracción planteada por la reforma podría ser un instrumento incluso limitado para enfrentar una situación de posible excepción.

Desafío 4. El acceso a medios y el modelo de comunicación política

El papel central de los medios de comunicación, especialmente los medios electrónicos masivos, se ha debatido ampliamente desde hace varios años en la esfera política. Giovanni Sartori (1998), entre otros, ya había alertado hacia finales del siglo XX, sobre el poder del *marketing* político y su incidencia en la vida pública y sintetizó el término en *videopolítica*. En parte por los antecedentes del uso de los medios de comunicación como instrumento privilegiado para transmitir mensajes políticos, sobre todo pero no exclusivamente, en las elecciones presidenciales¹¹. La reforma político-electoral de 2014 realizó una serie de cambios en la Constitución, que si bien preservan aspectos como el control del INE en el acceso a los medios de comunicación, que ya existía desde la reforma de 2007, también establecen nuevas disposiciones.

Los aspectos de la reforma de 2014 en esta materia, que mayores retos podrían enfrentar en el proceso electoral de 2015 son tres¹². En primer lugar, la reforma dispone como nueva causal de nulidad de elecciones federales o locales, la compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos por la ley (artículo 41, Base VI de la Constitución). Un elemento clave de esta disposición es que para ser aplicable la causal de nulidad, será necesario acreditar la violación “de manera objetiva y material” y se advierte que “se presumirá que las violaciones serán determinantes” cuando la diferencia entre los candi-

¹¹ Ver, por ejemplo, para el caso del uso de publicidad gubernamental en tiempos de elecciones a: Murayama (2012).

¹² Además de los tres aspectos que aquí se analizan, la reforma de 2014 introdujo otros cambios vinculados con el tema del derecho de acceso a los medios de comunicación. Los aspectos aquí analizados se eligen por considerarlos de particular relevancia para el proceso electoral en marcha.

datos en el primero y segundo lugar sea menor al 5%. En otras palabras, la causal de nulidad será crítica y se aplicará especialmente en aquellos comicios donde haya mayor competencia. La historia reciente indica que la competencia electoral es cada vez mayor, aunque varía entre distritos, municipios, estados y procesos –locales o federales–. No es improbable que ahí donde la diferencia entre el primero y segundo lugar sea estrecha y tan sólo cercana a 5% de la votación, puedan surgir incentivos para apelar a la nueva causal de nulidad, incrementando los casos que el INE sometería a revisión.

Por otro lado, como lo indica la reforma al artículo 41 constitucional, Base VI, será clave la acreditación “objetiva y material” de la violación en la compra de cobertura. En este caso, no sólo serán centrales las capacidades de monitoreo que realice el INE de la cobertura informativa y uso de tiempos de los partidos y candidatos, sino que éstos deberán recopilar evidencias fehacientes que acrediten la violación de la ley. Qué se considerará objetivo y material es algo que podría quedar sujeto a la discusión e interpretación en el seno del INE y en última instancia, del TEPJF, a partir de las pruebas que se presenten ahí donde se configuren casos de presunta compra de información o tiempos en radio y televisión¹³.

Un segundo reto identificable de la reforma político-electoral, ante el proceso electoral de 2015, es la ampliación del acceso a los medios de comunicación y específicamente el modelo de comunicación política que dicho acceso supone. La reforma de 2014 mantiene la disposición, vigente desde la reforma de 2007, de que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio y televisión. Ahora se adiciona a esta prohibición a los candidatos a cargos de elección popular (artículo 41, Base VI).

Al mismo tiempo, se amplía la presencia de los partidos y candidatos en medios: ahora podrán tener acceso a 50% de los tiempos de radio y televisión que antes se dedicaban por completo al IFE en el periodo que media entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas (artículo 41, Base III, Apartado A, a), el llamado periodo *intercampañas*; y se establece que los candidatos independientes –otra novedad de la reforma que se analiza en el siguiente apartado–, tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas y los tiempos de radio y televisión (artículo 41, Base III).

¹³ La reforma de 2014 introduce un cambio importante que incide en el proceso y solución de litigios electorales en materia de medios de comunicación. Con la reforma, el artículo 41, Base II, Apartado D, estipula que en casos de infracción a lo dispuesto en materia de acceso a los medios de comunicación, el INE, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, se abocará exclusivamente a investigar e integrar el expediente correspondiente del caso, mismo que entregará al TEPJF, instancia que tendrá la facultad de sancionar la falta en que se haya incurrido. Anteriormente, el IFE (ahora el INE) investigaba y también sancionaba. Con la reforma, el INE queda facultado sólo para investigar –y tomar las medidas cautelares que correspondan–, mientras que el TEPJF será el encargado de sancionar.

En este contexto de ampliación en el acceso a los medios de comunicación, y a partir de los criterios de su distribución establecidos por la ley que el INE implemente¹⁴, uno de los principales desafíos será que los partidos y candidatos logren transmitir, en esos tiempos y de forma efectiva, sus mensajes, propuestas y planteamientos a los ciudadanos por medio de los llamados *spots*, tratando de evitar la saturación que este instrumento puede generar entre la población. Se ha estimado que en los 145 días que van de las precampañas (10 de enero) al término de las campañas (4 de junio), los ciudadanos podrán ver y escuchar hasta 26,5 millones de *spots* en radio y televisión, incluyendo los que transmitan partidos, candidatos y la autoridad electoral (Ortega, 2015).

Más allá de la cobertura noticiosa que cada estación de radio y televisión haga de los partidos y candidatos –la cual también debe mantenerse en condiciones de equidad que el INE habrá de monitorear– los *spots* constituyen una de las principales herramientas de comunicación y propaganda política. La experiencia de elecciones pasadas sugiere que los *spots* son instrumentos que si bien contribuyen a un acceso más equitativo a los medios de comunicación en tiempos oficiales, son menos efectivos en comunicar a la ciudadanía las posiciones, propuestas y oferta política de partidos y candidatos. Más aún, tienden a agotar y cansar al electorado, sin necesariamente ayudarlo a identificar distinciones entre alternativas políticas o darle mayor claridad a su decisión de voto (D’Adamo y Beaudoux, 2013; Carr, 2011; Awad y Valencia, 2011).

El tercer desafío que advertimos en materia de medios de comunicación, en el contexto electoral, tiene que ver con la carencia de una legislación que ya cuenta con un rezago de al menos siete años y que podría darle mayor certeza a los usos, prácticas y sanciones en la comunicación gubernamental en tiempos electorales –aunque la legislación a que nos referimos no se agota sólo a esos tiempos–. Se trata de la ley de publicidad gubernamental, que regula el párrafo octavo del artículo 134 constitucional y que todavía no ha sido aprobada aunque fue mandatada desde la reforma de 2007 y que la reforma política de 2014 (artículo tercero transitorio) *obligaba* de nuevo al Congreso a emitirla¹⁵.

El artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades

¹⁴ La forma de distribución de los tiempos oficiales de radio y televisión entre partidos y candidatos se encuentra estipulado en el artículo 41, Base III, Apartado A de la Constitución. Una breve explicación de esta distribución se puede encontrar en: Castellanos y Vidal (2014).

¹⁵ Dicho artículo transitorio de la reforma política de 2014 incluso señala cuándo debía haberse aprobado la ley: en el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, es decir, entre febrero y abril de 2014.

de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. El artículo señala que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El consejero presidente del INE, Lorenzo Córdoba, ha señalado que la falta de la legislación sobre publicidad gubernamental “probablemente ha provocado los mayores abusos y las mayores transgresiones por parte de servidores públicos emanados de las filas de los partidos políticos” (Excelsior, 2014). En este contexto, uno de los principales problemas radica en que la fracción II del artículo 105 Constitucional dispone que las leyes electorales, federales y locales, deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Esto supone que, en una interpretación estricta de la norma, ya no podría aprobarse una ley de publicidad gubernamental, dada la incidencia que pueda tener en el proceso electoral en curso, que arrancó en octubre de 2014.

La ausencia de normatividad específica parece aún más delicada si se considera que el INE abrogó, en su Acuerdo INE/CG192/2014, el reglamento en materia de propaganda institucional y político-electoral de servidores públicos; considerando que los criterios contenidos en el mismo ya no comulgaban con el contenido constitucional (INE, 2014h). La falta de reglamentación se subraya en la medida en que la propia autoridad electoral tiene que determinar la posible violación del artículo 134 constitucional. La ausencia de medidas específicas y criterios puntuales para la toma de decisiones y la forma de proceder del INE en el proceso electoral de este año respecto de las posibles infracciones en materia de publicidad gubernamental, podría generar condiciones de incertidumbre en la atención y solventación de quejas presentadas en la materia; planteando así un reto para el cumplimiento de al menos uno de los principios rectores de la organización de las elecciones que plantea la Constitución: la certeza.

Como antecedente, hay que recordar que las pasadas elecciones intermedias de 2009 registraron el más alto nivel de litigio desde la fundación del IFE: se recibieron y atendieron 1,026 quejas y denuncias, 65% de las

cuales se atendieron en las juntas y los consejos distritales y 35% (363 quejas) se integraron a nivel federal (Instituto Federal Electoral, IFE, 2010). Del total de quejas, 20% fueron por una presunta promoción personalizada de servidores públicos y parcialidad en la utilización de recursos públicos (Ibídem). A diferencia de procesos electorales previos, en el proceso de 2015 el INE tendrá que conocer todas las quejas que se presenten en esta materia, sea en procesos locales o en el federal.

Desafío 5. Las candidaturas independientes

Una de las novedades más sobresalientes de la reforma de 2014 es la reglamentación de las candidaturas independientes, que abre la posibilidad de su aplicación por primera vez en las elecciones de 2015. Se trata de la reglamentación del ejercicio de un derecho político ciudadano que tiene algunos antecedentes recientes en la vida pública del país¹⁶.

Uno de los casos más difundidos y debatidos fue el del ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, quien interpuso un juicio de amparo para contender por la presidencia de la República de forma independiente en las elecciones de 2006. Tras el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005), que confirmó la sentencia que le negó su participación independiente en aquellos comicios (Instituto de Investigaciones Jurídicas, IIJ, 2005), Castañeda llevó el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En septiembre de 2008 la CIDH hizo público su fallo, señalando que el Estado mexicano no violó el derecho político a ser elegido, ni el derecho a la igualdad ante la ley (Organización de Estados Americanos, OEA, 2007).

Modificaciones hechas en 2012 a la Constitución establecieron la posibilidad de que los ciudadanos solicitaran su registro como candidatos ante la autoridad electoral de manera independiente, sin pasar por los partidos políticos, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determinara la legislación (artículo 35, fracción II de la Constitución). La reforma de 2014 garantiza y reglamenta el derecho de las candidaturas independientes de acceder a las prerrogativas previstas en la ley, incluyendo el acceso a medios de comunicación y al financiamiento público (artículo 41, fracción III de la Constitución) y una mayor preci-

¹⁶ Hay otro antecedente histórico: la Ley Electoral publicada el 9 de diciembre de 1911, la primera que reconoce la figura de candidatos sin partido en el país. La Ley para Elecciones de Poderes Federales, de 1918, retoma las candidaturas independientes y les otorga mayores condiciones de equidad frente a las de partido (Hernández 2012; Gamboa, 2011).

sión sobre los alcances de las candidaturas. Por su parte, la LGIPE señala que los candidatos independientes podrán postularse a los cargos de presidente de la República, diputado federal o senador por el principio de mayoría relativa (artículo 362).

Al 20 de enero de 2015, el INE reportaba que, a nivel federal, existían 54 ciudadanos que habían manifestado su intención de conformar una candidatura independiente por diputaciones federales en diferentes distritos electorales de 21 entidades federativas (INE, 2015c). A nivel local, cada entidad federativa tiene a su cargo el registro de los aspirantes a candidaturas independientes¹⁷.

En el proceso de implementación de la reforma constitucional en materia de candidaturas independientes —en particular en la operación de las normativas de la LGIPE—, se han podido identificar una serie de retos para el funcionamiento eficaz de este tipo de nuevas opciones político-electorales. Primero, la LGIPE indica que los aspirantes deberán recabar el porcentaje de apoyo para su candidatura en los siguientes términos: al menos 1% de la lista nominal nacional en el caso de la presidencia de la República, apoyo que deberá conseguir en un plazo de cuatro meses; 2% de la lista nominal estatal para senador, con tres meses de plazo para recabar el apoyo, y 2% de la lista nominal del distrito correspondiente para diputado federal, con dos meses para recolectar el apoyo (artículos 369 y 371).

Considerando las proporciones y el esfuerzo que puede suponer acreditar el apoyo ciudadano que la ley establece, la condición de registro para las candidaturas independientes parece desequilibrada, si se le compara con el requisito que la Ley General de Partidos Políticos (artículo 10, fracción 2, inciso b) exige para que una organización ciudadana se registre como partido político nacional: tener tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales y en ningún caso contar con un número total de militantes menor a 0.26% del padrón electoral federal. En consecuencia, parecería más fácil formar un partido político que impulsar una candidatura independiente, aunque hay que anotar que a diferencia de los candidatos independientes, la LGPP (artículo 12) obliga a la celebración de asambleas estatales o distritales y a una nacional para lograr el registro de partido político.

¹⁷ Para el ámbito local, el artículo 116, fracción IV, k) de la Constitución establece que las constituciones y leyes estatales en materia electoral de los estados deberán garantizar “el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión”. El inciso p de la misma fracción y artículo también señala que se deben establecer en el ámbito local “las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular”.

Más aún, los aspirantes que busquen obtener la candidatura no contarán con acceso a tiempos de radio y televisión en precampañas y en el periodo de inter-campañas sino sólo en las campañas, una vez que ya sean candidatos independientes registrados ante el INE. Esto también resulta inequitativo en comparación de las prerrogativas de los partidos, quienes de acuerdo a la LGPP y al artículo 41 Constitucional, cuentan con acceso a minutos de radio y televisión en esos periodos. Además, según las fórmulas de distribución de los tiempos establecidos en la Constitución (artículo 41, fracción III, Apartado A), los candidatos independientes solo participan en el 30% del tiempo total disponible en las campañas —repartido por partes iguales entre candidatos y partidos—, ya que el otro 70% se distribuye sólo entre los partidos, según los resultados que hubieran alcanzado en la elección de diputados federales inmediatamente anterior. Este esquema de distribución de tiempos en radio y televisión coloca de nuevo en desventaja a los candidatos independientes frente a los partidos y sus candidatos.

En materia de financiamiento público, en el ámbito federal, la LGIPE establece (artículo 407) que los candidatos independientes podrán recibir financiamiento público y privado, y para el caso del público serán considerados como partido de nuevo registro, aplicándose los mismos criterios que se consideran para los partidos en la asignación de recursos públicos. Pero en el caso de las candidaturas independientes, el financiamiento público se distribuirá entre todos los candidatos que queden registrados para competir en la campaña (artículo 408 de la LGIPE). Por tanto, hasta que el INE otorgue el registro a los candidatos independientes a diputación federal que hayan logrado el apoyo ciudadano que la ley solicita, se sabrá el monto de recursos públicos que podrá emplear cada candidato independiente para sus campañas. De nueva cuenta, el procedimiento y los criterios de asignación de recursos dibujan condiciones poco favorables para los candidatos independientes frente a los partidos políticos.

Por otro lado, para poder recibir financiamiento, público y privado, los candidatos que busquen competir de forma independiente deben constituir una asociación civil. La conformación de esta asociación debe acreditarse desde el momento en que el candidato manifieste su intención de competir en la elección ante el INE, aún sin haber recibido la aprobación final por parte del Instituto para participar en la campaña (artículo 368,

fracción 4 de la LGIPE). Además, la asociación deberá estar formada al menos por el candidato, un representante legal y un administrador de los recursos que se reciban. Se agrega así un requerimiento significativo y potencialmente oneroso, para que los aspirantes a candidatos independientes estén apenas en condiciones de iniciar una campaña electoral.

Los requerimientos exigidos a las candidaturas independientes y las condiciones de acceso a prerrogativas, plantean un escenario difícil para la que será la primera experiencia de esta figura en la historia reciente de las elecciones federales en el país. Las perspectivas no parecen ser del todo favorables y los retos serán mayúsculos para alcanzar el objetivo de conformar un espacio de competencia electoral y representación popular que no pase necesariamente por los partidos políticos, instancias que de acuerdo a estudios de opinión pública de Grupo Reforma (2014), Parámetro (2012) y datos de Palazuelos Covarrubias (2012) han perdido confianza frente a la ciudadanía. Un estudio de 2009 de Fundación Este País, el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (2009) consideraba a las elecciones intermedias de ese año como “las del cansancio ciudadano ante las campañas y los partidos”¹⁸. Las implicaciones de la reforma de 2014 y las normatividades secundarias, en términos de sus restricciones, condiciones y requisitos, podrán ser analizadas con mayor profundidad una vez que se haya efectuado el registro y se avance en el proceso electoral hasta su conclusión el 7 de junio.

Conclusiones

Aunque de reciente aprobación, el paquete de reformas en materia político-electoral de 2014 y las sucesivas modificaciones y creación de normativas secundarias que se derivaron de dicha reforma, han comenzado a mostrar sus primeros avances de implementación y perspectivas en cuanto a sus efectos y logro de los objetivos esperados. El proceso electoral 2015 atestiguará, por primera vez, la materialización de buena parte de dichas modificaciones, sobre todo las de tipo electoral.

En este artículo hemos argumentado que la reforma de 2014 enfrenta diversos desafíos de implementación y logro de sus objetivos de cara al proceso electoral de 2015: la influencia del crimen organizado en las elec-

¹⁸ En este estudio se reporta que 47% de los que votaron por un partido y más de 62% de los que emitieron un voto nulo no se sentían representados por su diputado federal; entre 60% y 67% manifestaba sentirse poco o nada escuchado por los partidos políticos.

ciones, el nuevo sistema de fiscalización que realizará la autoridad electoral, la facultad de atraer la organización de elecciones locales por parte del INE, el acceso a medios y la implementación del modelo de comunicación política y las candidaturas independientes, posibles por primera vez en el ámbito federal en 2015.

En cuanto a los impactos que han tenido las nuevas normatividades en relación a la influencia del crimen organizado en las elecciones, se destacó que el organismo encargado de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales federales, la Fepade, continúa sin titular y su carácter autónomo constitucional, derivado de su adscripción a la FGR, tampoco es vigente dado que el Congreso aún no aprueba la ley correspondiente.

Por otra parte, la creación del sistema de fiscalización de los recursos, ha enfrentado demoras sensibles, que si bien se espera se subsanen para el periodo de campañas electorales, resalta la complejidad de diseño que la reforma le impuso a ese sistema —complejidad que responde también, al contexto de desconfianza y percepción de corrupción que existe en el país—.

El adecuado funcionamiento y operación del sistema de fiscalización será uno de los componentes clave para asegurar que todos los actores políticos y los ciudadanos tengan la certidumbre de que el proceso electoral se apegó a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Si bien el INE cuenta ahora con la facultad de atracción de elecciones locales, los criterios que la normatividad establece para justificar esa decisión parecen aún generales, especialmente para una determinación tan delicada como la que se busca regular.

Aunque existen criterios como la presencia de factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo, las leyes secundarias no han indicado qué se entenderá con factores sociales, afectación de la paz pública o inclusive, qué se considerará gravedad y riesgo.

Como se argumentó, el ejercicio de estas atribuciones se podría poner a prueba en el caso de Guerrero. Aunque las dificultades para avanzar en la organización de la elección local parecen estar acotadas geográficamente, como el INE lo ha afirmado, es necesario seguir de cerca la evolución de los acontecimientos en esa entidad.

En cuanto al modelo de comunicación política y el uso de medios en el proceso electoral, además del cansancio ciudadano que los *spots* en radio y televisión, por parte de partidos y candidatos, pueda generar en la ciudadanía, la falta de la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional en materia de publicidad gubernamental, puede afectar las condiciones y el cumplimiento del principio de certeza en el proceso electoral. Ello reviste mayor importancia considerando que el INE abrogó el reglamento en materia de publicidad gubernamental.

Finalmente, respecto de las candidaturas independientes destacan los desafíos que la propia legislación secundaria les impone. El proceso para obtener el registro de candidato supone una serie de requisitos, que como se argumentó, en el mejor de los casos requiere de recursos y trabajo que podrían rebasar a los interesados y afectar su efectividad como opciones alternativas a los partidos que refresquen la representación político-electoral que el ciudadano tiene a su alcance.

Lo analizado en este estudio no constituye una lista exhaustiva de los desafíos que enfrenta o enfren-

tará la implementación de la reforma político-electoral de 2014. Asimismo, los argumentos presentados no constituyen una crítica que implique la falta de solución a los efectos observados. El paquete de reformas en materia electoral tiene muchas y distintas aristas y con ello, los efectos podrían ser múltiples y observables solamente con el transcurso del tiempo.

Tomando en consideración que el propio dictamen de la reforma reconoce la necesidad de un diseño constitucional que fomente la corresponsabilidad de los distintos poderes y órdenes de gobierno, la evaluación de esas modificaciones es necesaria para el mejoramiento futuro de su propio diseño ■

Fuentes de consulta

- Agencia Quadratin (2015) *Michoacán con saldo positivo en calendario electoral: INE*, 9 de febrero de 2015, disponible en: www.quadratin.com.mx/elecciones-2015/Michoacan-con-saldo-positivo-en-calendario-electoral-INE/ (consultada el 10 de febrero de 2015).
- Awad A., G., y Valencia Arias, A. (2011) “Influencias de las campañas políticas y los medios de comunicación en los votantes universitarios”, *Reflexión Política*, Año 13, Núm. 26, diciembre de 2011, IEP-UNAB, Colombia, disponible en: <http://bit.ly/1zldsh6>.
- Carr, N. (2011) *Internet ci rende stupidi?: come la rete sta cambiando il nostro cervello*, Milano: Raffaello Cortina Editore, Italia.
- Castellanos, R. y Vidal, F. (2014) *La reforma política de 2014: avances y primeros resultados*, Reporte Temas Estratégicos, noviembre de 2014, Instituto Belisario Domínguez, disponible en: http://bit.ly/RTE_13 (consultado el 26 de enero de 2015).
- Cazes, D. y Calderon, E., (comps.) (2012) *Las elecciones presidenciales de 1994*, Volúmen 1, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias UNAM, México.
- D’Adamo, O., y Beaudoux, V.G. (2013) “Campañas electorales y efectos sobre la decisión de voto. Un análisis de la campaña para las elecciones presidenciales 2003 en Argentina”, *América Latina Hoy*, 38, 2013, pp. 163-179.
- Duffy, B., et al, (2008) *Closing de Gaps: Crime & Public Perceptions*, IPSOS, Instituto de Estudios Sociales, Reino Unido, disponible en: <http://bit.ly/1BAoZyt>.
- Excelsior* (2014) “INE llama a legislar contra la promoción indebida de funcionarios”, 18 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/12/18/998447> (consultada el 14 de enero de 2015).

- ble en: <http://tinyurl.com/kcx3qx9> (consultado el 13 de enero de 2015).
- (2014e) *Invitación a Cuando Menos Tres Personas de Carácter Nacional No. IA3-INE-018/2014 Segunda Convocatoria*, disponible en: <http://tinyurl.com/q9dg6n9> (consultada el 13 de enero de 2015).
- (2014f) *Acta de Fallo de la Invitación a Cuando Menos Tres Personas de Carácter Nacional No. IA3-INE-018/2014 Segunda Convocatoria*, disponible en: <http://tinyurl.com/mzfl7jx>, (consultada el 13 de enero de 2015).
- (2014g) *Anexo. Diseños y Alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos*, Junta General Ejecutiva, disponible en: <http://tinyurl.com/oa9opfr> (consultada el 13 de enero de 2015).
- (2014h) *Acuerdo del Consejo General del INE por el que se abroga el reglamento del IFE en materia de propaganda institucional y político-electoral de servidores públicos*, 7 de abril de 2008, disponible en: <http://tinyurl.com/nf8rk27> (consultado el 14 de enero de 2015).
- (2015a) *Notifica INE rescisión del contrato con el consorcio encabezado por SCYTL México para el desarrollo del sistema de fiscalización*, Comunicado número 041, 15 de febrero de 2015, Coordinación de Comunicación Social, <http://tinyurl.com/lnuvo8d> (consultado el 16 de febrero de 2015).
- (2015b) “Pronunciamiento de las Consejeras y los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral sobre Guerrero”, Comunicado número 011-A, 20 de enero de 2015 disponible en: <http://bit.ly/1JIN6KH> (consultado el 25 de enero de 2015).
- (2015c) *Candidaturas independientes*, 2015, disponible en: <http://bit.ly/1EocDdW> (consultado el 27 de enero de 2015).
- López, A. y Robinson, J. (2007) “El pacto de Fausto. Democracia y drogas en México”, *Foreign Affairs en español*, abril-junio 2007, pp. 71-83.
- Mercado, A. (2015) “INE descarta medidas especiales en Tamaulipas por violencia”, *Milenio*, 9 de febrero de 2015, disponible en: <http://bit.ly/1zjoBig> (consultado el 10 de febrero de 2015).
- Milenio Digital (2015) *INE desarrollará sistema de fiscalización con la UNAM*, disponible en: http://www.milenio.com/politica/sistema_fiscalizacion_INE-contrato_INE_fiscalizacion-INE_fiscalizacion_0_450554999.html (consultada el 27 de enero de 2015).
- Murayama, C. (2012) *Publicidad gubernamental y campañas electorales locales: Los mensajes del presidente Felipe Calderón en 2010*, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 52, 2012, disponible en: www.trife.gob.mx/sites/default/files/52_publicidad.pdf (consultado el 14 de enero de 2015).
- New York Times, (s/f) “Mexican Drug Trafficking (Mexico’s Drug War)”, disponible en: <http://tinyurl.com/dkk6gk> (consultada el 23 de enero de 2015).
- Noticieros Televisa (2015) “Córdova: INE no contempla aún suspender elecciones en Guerrero”, 12 de enero de 2015, disponible en: <http://bit.ly/1DZk3Da> (consultada el 13 de enero de 2015).
- Olson, E., (2012) *Considering New Strategies for Confronting Organized Crime in Mexico*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, disponible en: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/New%20Strategies_1.pdf (consultado el 13 de enero de 2015).
- Organización de Estados Americanos, OEA (2007) *Application filed with the Inter-American Court of Human Rights in the case of Jorge Castañeda Gutman (Case 12,535) against the United Mexican States*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 21 de marzo de 2007, disponible en: <http://tinyurl.com/qxos9pm> (consultada el 27 de enero de 2015).
- Ortega, O. (2015) “26.5 millones de spots”, *Reforma*, Forma y Fondo, número 59, 18 de enero de 2015, México.
- Palazuelos Covarrubias, I. (2012) “La desconfianza en los partidos y la percepción ciudadana de desempe-

ño gubernamental: México ante América Latina”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen 1, número 1, enero-junio 2012, pp. 79-107, disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Revistamexicanadeanalisispoliticoyadministracionpublica/2012/vol1/no1/3.pdf> (consultada el 10 de febrero de 2015).

Parametría (2012) *Confianza ciudadana en partidos políticos en 2012 en el orden del 32% de acuerdo a encuesta de Parametría*, disponible en: www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4480 (consultado el 10 de febrero de 2015).

Parametría (2014) “Las elecciones de 2015 y la seguridad”, *Carta Paramétrica*, disponible en: www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4722# (consultado el 19 de enero de 2015).

Pulso (2014) “Desacuerdo en el Senado frena designación de Fiscal Electoral”, 15 de diciembre de 2014, disponible en: <http://pulsoslp.com.mx/2014/12/15/desacuerdo-en-el-senado-frena-designacion-de-fiscal-electoral/> (consultado el 13 de enero de 2015).

Reforma (2014) “Vislumbran escándalos políticos”, 30 de diciembre de 2014, disponible en: <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?cat=38> (consultada el 10 de febrero de 2015).

Reyes, L. (2014) “Maestros de Guerrero afinan plan para boicotear las elecciones de 2014”, *CNN México*, 17 de diciembre, disponible en: <http://bit.ly/1yHL-DCH> (consultado el 25 de enero de 2015).

Sartori, G. (1998) *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, México.

Scytl, (2015) *About us y Customers*, disponible en: www.scytl.com/ (consultado el 16 de febrero de 2015).

Senado de la República (2014) *Convocatoria y procedimiento para nombrar al titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con*

hechos de corrupción, disponible en: www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=51432 (consultado el 13 de enero de 2015).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005) *Revisión de Amparo 743/2005*, 8 y 16 de agosto de 2005, disponible en: <http://tinyurl.com/nwv85jg> (consultada el 27 de enero de 2015).

Vulliamy, E. y Tuckman, J. (2012) “Mexico Elections: failure of drugs war leaves nation at crossroads”, *The Guardian*, disponible en: www.theguardian.com/world/2012/jun/23/mexico-elections-drugs-war (consultada el 23 de enero de 2015).

Wilkinson, T., (2011) “Mexican drug traffickers undermine elections”, *LA Times*, disponible en: <http://articles.latimes.com/2011/nov/14/world/la-fg-mexico-michoacan-elections-20111114> (consultada el 23 de enero de 2015).

Leyes y reglamentos

Ley General de Partidos Políticos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_100914.pdf (consultada el 13 de enero de 2015).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf (consultada el 13 de enero de 2015).

Minuta con proyecto de dictamen de la Ley de la Fiscalía General de la República, disponible en: <http://bit.ly/1Cd6f6j> (consultada el 23 de enero de 2015).

Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultado el 13 de enero de 2015).

IV. ARTÍCULO INVITADO



EN EL PEQUEÑO MUNDO EN EL CUAL LOS niños viven su existencia”, dice Pip en *Grandes esperanzas*, de Charles Dickens, “no hay nada que se perciba y se sienta con tanta agudeza como la injusticia”. Espero que Pip tenga razón, tras su humillante encuentro con Estella, él recuerda de manera vívida “la coacción violenta y caprichosa” que sufrió cuando era niño a manos de su propia hermana. Pero la fuerte percepción de la injusticia manifiesta se aplica también a los adultos. Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediables en nuestro entorno que quisiéramos suprimir.

Esto resulta evidente en nuestra vida cotidiana, en las desigualdades y servidumbres que podemos sufrir y que padecemos con buena razón, pero también se aplica a juicios más amplios sobre la injusticia en el ancho mundo en que vivimos. Es justo suponer que los parisinos no habrían asaltado la Bastilla, Gandhi no habría desafiado al imperio en el que no se ponía el sol y Martin Luther King no habría combatido la

Para una teoría de la justicia*

Amartya Sen**

supremacía blanca en “la tierra de los libres y el hogar de los valientes” sin su conciencia de que las injusticias manifiestas podían superarse. Ellos no trataban de alcanzar un mundo perfectamente justo (incluso si hubiera algún consenso sobre cómo sería ese mundo), sino que querían eliminar injusticias notorias en la medida de sus capacidades.

La identificación de la injusticia reparable no sólo nos mueve a pensar en la justicia y la injusticia; también resulta central, y así lo sostengo en la teoría de la justicia. En mi investigación[†], el diagnóstico de la injusticia aparece con frecuencia como el punto de partida de la discusión crítica. Pero podría preguntarse, si este es un punto de partida razonable: ¿Por qué no podría ser también un buen punto de llegada? ¿Qué necesidad hay de ir más allá de nuestro sentido de la justicia y la injusticia? ¿Por qué debemos tener una teoría de la justicia?

Comprender el mundo no es nunca una simple cuestión de registrar nuestras percepciones inmediatas. Comprender entraña inevitablemente razonar. Tenemos que *leer* lo que sentimos y lo que parece que vemos, y preguntar qué indican esas percepciones y cómo podemos tenerlas en cuenta sin sentirnos abrumados por ellas. Una cuestión se refiere a la confiabilidad de nuestros sentimientos e impresiones. Un sentimiento de injusticia podría servir como señal para movernos, pero una señal exige examen crítico, y tiene que haber cierto escrutinio de la solidez de una conclusión basada en señales. La convicción de Adam Smith sobre la im-

* Publicado por cortesía de Penguin Random House Mondadori.

** Filósofo y economista indio, Amartya Kumar Sen se doctoró en el Trinity College de Cambridge. En 1998, la Real Academia Sueca de Ciencias le entregó el Premio Nobel de Ciencias Económicas por sus contribuciones a la investigación del bienestar económico.

[†] Se refiere a su obra *La idea de la justicia* (México, Taurus, 2010).

portancia de los sentimientos morales no lo disuadió de buscar una “teoría de los sentimientos morales” ni de insistir en que un sentimiento de injusticia sea críticamente examinado, a través de un escrutinio de la razón para determinar si puede ser la base de una condena sostenible. Una similar exigencia de escrutinio se aplica a la inclinación a elogiar algo o a alguien.

Tenemos que preguntar también qué clase de razonamiento debe contar en la evaluación de conceptos éticos y políticos como justicia e injusticia. ¿En qué sentido puede ser objetivo un diagnóstico de la injusticia o la identificación de lo que podría reducirla o eliminarla? ¿Exige imparcialidad en algún sentido particular, como el desapego respecto de los propios intereses creados? ¿Demanda también la revisión de ciertas actitudes que no guarden relación con intereses creados pero que reflejen prejuicios y preconcepciones locales que pueden no sobrevivir a la confrontación razonada con otras no restringidas por el mismo parroquialismo? ¿Cuál es el papel de la racionalidad y la razonabilidad en la comprensión de las exigencias de la justicia?

De estas preocupaciones y algunas cuestiones muy cercanas se ocupan los primeros diez capítulos de mi libro *La idea de la justicia*, antes de pasar a temas relacionados con la aplicación, que implican la evaluación crítica de los fundamentos en los cuales se basan los juicios sobre la justicia (como libertades, capacidades, recursos, felicidad, bienestar y otros). La especial relevancia de las diversas consideraciones que figuran bajo los enunciados generales de igualdad y libertad, la evidente conexión entre la búsqueda de la justicia y la búsqueda de la democracia vista como el gobierno por discusión, y la naturaleza, la viabilidad y el alcance de las reivindicaciones de los derechos humanos.

¿Qué clase de teoría?

He creado una teoría de la justicia en un sentido muy amplio del término. Su propósito es esclarecer cómo podemos plantearnos la cuestión del mejoramiento de la justicia y la superación de la injusticia, en lugar de ofrecer respuestas a las preguntas sobre la naturaleza de la justicia perfecta. Tal ejercicio supone claras diferencias con las teorías preeminentes de la justicia en la filosofía política y moral de nuestro tiempo. Tres diferencias exigen atención especial.

Primero, una teoría de la justicia que puede servir de base para el razonamiento práctico debe incluir maneras de juzgar cómo se reduce la injusticia y se avanza hacia la justicia, en lugar de orientarse tan sólo a la caracterización de sociedades perfectamente justas, un ejercicio dominante en muchas teorías de la justicia en la filosofía política actual. Los dos ejercicios para identificar los esquemas perfectamente justos, y para determinar si un cambio social específico podría perfeccionar la justicia, tienen vínculos motivacionales; sin embargo, están analíticamente desarticulados. La última cuestión sobre la que versa mi investigación, resulta central para tomar decisiones sobre instituciones, comportamientos y otros aspectos determinantes de la justicia, al punto que tales decisiones son cruciales para una teoría de la justicia que se propone guiar la razón práctica acerca de lo que se debe hacer. La suposición de que este ejercicio comparativo no puede realizarse sin identificar primero las exigencias de la justicia perfecta es enteramente incorrecta.

Segundo, mientras muchas cuestiones de justicia comparada pueden ser resueltas con éxito, y acordadas con argumentos razonados, bien puede haber otras comparaciones en las cuales las consideraciones

en conflicto no estén completamente resueltas. Aquí se sostiene que puede haber distintas razones de justicia, y cada una sobrevive al escrutinio de la crítica pero da pie a conclusiones divergentes. Argumentos razonables en direcciones opuestas pueden surgir de personas con diversas experiencias y tradiciones, pero también pueden emanar de una sociedad determinada o incluso de la misma persona.

Existe una necesidad de argumentación razonada, con uno mismo y con los otros, para lidiar con reivindicaciones enfrentadas, en lugar de lo que se puede llamar “tolerancia indiferente”, que se escuda en la comodidad de una postura perezosa, del estilo de *tú tienes razón en tu comunidad y yo tengo razón en la mía*. El razonamiento y el escrutinio imparcial son esenciales. Sin embargo, aun el más vigoroso examen crítico puede dejar argumentos en competencia y en conflicto que no elimina el escrutinio imparcial. Tengo más que decir sobre esto en lo que sigue, pero subrayo que la necesidad de razonamiento y escrutinio, no se ve comprometida en manera alguna por la posibilidad de que algunas prioridades en competencia puedan sobrevivir a pesar de la confrontación de la razón. La pluralidad con la cual terminaremos será el resultado del razonamiento y no de su ausencia.

Tercero, la presencia de injusticia remediable bien puede tener relación con transgresiones del comportamiento y no con insuficiencias institucionales. La evocación de Pip sobre su agresiva hermana en *Grandes esperanzas* es de este orden y no constituye una recusación de la familia como institución. La justicia guarda relación, en última instancia, con la forma en que las personas viven sus vidas y no simplemente con la naturaleza de las instituciones que las rodean. En contraste, muchas de las principales teorías de la justicia se concentran de manera abru-

madora en cómo establecer *instituciones justas*, y conceden una función subsidiaria y dependiente a las cuestiones relacionadas con el comportamiento. Por ejemplo, el merecidamente celebrado concepto de la “justicia como equidad” de John Rawls se traduce en un conjunto único de *principios de justicia* que se refieren de manera exclusiva al establecimiento de *instituciones justas*, constitutivas de la estructura básica de la sociedad, mientras exigen que la conducta de las personas se ajuste por completo al adecuado funcionamiento de dichas instituciones. En el enfoque de la justicia, que presento, se sostiene que hay algunas inadecuaciones cruciales en esta abrumadora concentración en las instituciones (en la cual el comportamiento se supone apropiadamente ajustado), en lugar de en las vidas que la gente es capaz de vivir. El énfasis en las vidas reales para la evaluación de la justicia, tiene muchas implicaciones de largo alcance para la naturaleza y el alcance de la idea de justicia.

Sostengo que el cambio de rumbo en la teoría de la justicia tiene un impacto directo en la filosofía política y moral. Pero también he tratado de discutir la relevancia del argumento para algunos de los actuales debates en derecho, economía y política, que podría tener incluso, con algún optimismo, cierta pertinencia en las discusiones y decisiones sobre políticas y programas de carácter práctico.

El empleo de una perspectiva comparada, más allá del limitado y limitante marco del contrato social, puede constituir aquí una contribución muy útil. Estamos comprometidos en comparaciones sobre el avance de la justicia cuando luchamos contra la opresión, como la esclavitud o el sometimiento de las mujeres. Protestamos contra la negligencia médica sistemática, a través de la ausencia de facilidades médicas, en regiones de África y Asia o la falta de co-

bertura sanitaria universal en la mayoría de los países del mundo, incluido Estados Unidos. Repudiamos la permisibilidad de la tortura, que continúa practicándose con notable frecuencia en el mundo contemporáneo, en ocasiones por los pilares de la comunidad global. Rechazamos la tolerancia silenciosa del hambre crónica; por ejemplo, en la India, a pesar de la exitosa abolición de las hambrunas. Con frecuencia admitimos que algunos cambios observables –como la abolición del *apartheid*, para poner un ejemplo de otro tipo– reducirán la injusticia; pero incluso si tales cambios se ponen en práctica con éxito, no tendremos nada que podamos calificar como justicia perfecta. Las preocupaciones prácticas, no menos que el razonamiento teórico, parecen exigir un cambio radical de rumbo en el análisis de la justicia.

La razón pública, la democracia y la justicia global

Aun cuando en mi enfoque los principios de la justicia no serán definidos en función de las instituciones, sino más bien en función de las vidas y libertades de las personas involucradas, las instituciones no pueden dejar de jugar un significativo papel instrumental en la búsqueda de la justicia. Junto con los factores determinantes del comportamiento individual y social, una elección adecuada de instituciones ocupa un lugar de importancia crítica en la empresa de mejoramiento de la justicia. Las instituciones entran de muchas formas en la composición. Pueden asistir directamente a las vidas que las personas son capaces de llevar de acuerdo con aquello que valoran con razón. Las instituciones también pueden ser importantes en facilitar nuestra capacidad para examinar los valores y las prioridades que ponderamos, en especial a través de

las oportunidades de discusión pública (esto incluirá consideraciones sobre la libertad de expresión y el derecho a la información, al igual que facilidades reales para la discusión ilustrada).

En mis investigaciones, la democracia se evalúa desde el punto de vista de la razón pública, lo cual conduce a un entendimiento de la democracia como el gobierno por discusión, una idea que John Stuart Mill contribuyó mucho a impulsar. Pero la democracia también ha de verse, de modo más general, en función de la capacidad de enriquecer el encuentro razonado a través del mejoramiento de la disponibilidad de información y la viabilidad de discusiones interactivas. La democracia debe juzgarse no sólo por las instituciones formalmente existentes, sino también por el punto hasta el cual pueden ser realmente escuchadas voces diferentes de sectores distintos del pueblo.

Más aún, esta visión de la democracia puede tener incidencia en el esfuerzo de democratización en el ámbito global y no sólo dentro del Estado nacional. Si la democracia no se considera únicamente como el establecimiento de ciertas instituciones específicas (como un gobierno democrático global o unas elecciones democráticas globales), sino como la posibilidad y la apuesta por la razón pública, la tarea de impulsar, más que de perfeccionar, tanto la democracia global como la justicia global puede verse como una idea eminentemente comprensible, que puede inspirar de modo plausible la acción práctica a través de las fronteras.

La Ilustración europea y nuestra herencia global

¿Qué puedo decir de los antecedentes del enfoque que trato de presentar? Debo señalar que mi análisis de la justicia sigue líneas argumentales que fueron

particularmente exploradas durante el periodo de inconformidad intelectual de la Ilustración europea. Dicho esto, sin embargo, debo hacer dos aclaraciones para evitar posibles malentendidos.

La primera aclaración consiste en explicar que la conexión de este trabajo con la tradición de la Ilustración europea no hace particularmente *uropeo* el trasfondo intelectual de mis investigaciones. En efecto, uno de los aspectos inusuales –algunos dirán que excéntricos– de mi teoría de la justicia, en comparación con otros libros sobre la teoría de la justicia, es el amplio uso de ideas procedentes de sociedades no occidentales, en especial de la historia intelectual de la India, pero también de otras fuentes. Hay poderosas tradiciones de argumentación razonada, en lugar del recurso a la fe y las convicciones no razonadas, en el pasado intelectual de la India, así como en el pensamiento que florece en otras sociedades no occidentales. Considero que al confinar su atención casi exclusiva a la literatura occidental, la indagación contemporánea, casi toda occidental, en el campo de la filosofía política en general y de las exigencias de la justicia en particular, ha sido limitada y hasta cierto punto parroquial.

Mi contención no es, sin embargo, que existe una disonancia radical entre el pensamiento *occidental* y el pensamiento *oriental* o *no occidental* en estas materias. Hay muchas diferencias de razonamiento tanto en Occidente como en Oriente, pero sería una completa extravagancia pensar en un Occidente unido frente a las prioridades orientales esenciales. Tales ideas, que no son ajenas a los debates contemporáneos, están muy alejadas de mi perspectiva. Mi tesis es más bien que en muchas y diferentes partes del mundo se han explorado ideas similares o cercanas sobre justicia, equidad, responsabilidad, deber, bondad y rectitud.

Lo cual puede ampliar el alcance de los argumentos considerados en la literatura occidental y hacer que la presencia global de dichas ideas pase desapercibida o quede al margen de las tradiciones dominantes en el discurso occidental contemporáneo.

Algunos argumentos de Gautama Buda, el agnóstico campeón del *sendero del conocimiento*; por ejemplo, o de los autores de la escuela Lokayata, dedicada al incansable escrutinio de cada creencia tradicional, en la India del siglo IV a.C., pueden sonar muy complementarios en lugar de contradictorios si se los compara con muchos de los textos críticos de los principales autores de la Ilustración europea. Pero no tenemos que empeñarnos en decidir si hay que ver a Gautama Buda como un miembro temprano de alguna liga de la Ilustración europea (su nombre adquirido, después de todo, significa *ilustrado* o *iluminado* en sánscrito) ni tenemos que considerar la improbable tesis de que la Ilustración europea puede remontarse a la influencia distante del pensamiento asiático. No hay nada particularmente extraño en el reconocimiento de que, similares hallazgos intelectuales, han tenido lugar en diferentes partes del globo en distintas etapas de la historia. Puesto que se han planteado con frecuencia argumentos ligeramente diferentes para afrontar cuestiones similares, podemos perder posibles pistas para razonar sobre la justicia si mantenemos nuestras exploraciones confinadas en lo regional.

Un ejemplo de interés y relevancia es la importante distinción entre dos conceptos diferentes de justicia en la antigua filosofía jurídica india: *niti* y *nyaya*. La primera idea, *niti*, se refiere a la idoneidad de las instituciones, así como a la corrección del comportamiento, mientras que la segunda, *nyaya*, alude a lo que surge, a cómo surge, y en especial a las vidas que las personas son realmente capaces de vivir. Esta distin-

ción, cuya relevancia se discutirá en la introducción, nos ayuda a ver con claridad que hay dos clases diferentes pero no desconectadas de justeza a las cuales la idea de justicia tiene que proveer.

Mi segunda aclaración se refiere al hecho de que los autores de la Ilustración no hablaban con una sola voz. Como se verá en la Introducción, existe una dicotomía sustancial entre dos diferentes líneas de argumentación sobre la justicia que pueden verse en dos grupos de destacados filósofos asociados con el pensamiento radical del periodo de la Ilustración. Uno de los enfoques se concentraba en identificar los esquemas sociales perfectamente justos, y consideraba que la principal y, a veces, la única tarea de la teoría de la justicia era la caracterización de las *justas instituciones*. En esta línea de pensamiento, las contribuciones mayores, tejidas de diversas maneras en torno a la idea de un hipotético *contrato social*, procedían de Thomas Hoobes en el siglo XVII y más tarde de John Locke, Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant, entre otros. El enfoque contractualista ha sido la influencia dominante en la filosofía política contemporánea, en particular desde “La justicia como

equidad”, el ensayo pionero de John Rawls en 1958, que precedió a su formulación definitiva en la ya clásica teoría de la justicia.

En contraste, otros filósofos de la Ilustración —por ejemplo Smith, Condorcet, Wollstonecraft, Bentham, Marx, John Stuart Mill— adoptaron una variedad de enfoques que compartían un interés común en comparar las diferentes maneras en que las personas podían orientar sus vidas, bajo la influencia de las instituciones, pero también del comportamiento real de la gente, las interacciones sociales y otros factores determinantes. Mi investigación se inspira en gran medida en esa tradición alternativa. La disciplina analítica, y más bien matemática, de la *teoría de la elección social*, que puede rastrearse hasta las obras de Condorcet en el siglo XVIII, pero que ha sido desarrollada en su forma actual por la contribución pionera de Kenneth Arrow a mediados del siglo XX, pertenece a esta segunda línea de investigación. Ese enfoque, debidamente adaptado, puede significar una contribución sustancial al tratamiento de cuestiones relativas al mejoramiento de la justicia y a la abolición de la injusticia en el mundo ■



V. LOS SENADORES ESCRIBEN



MUCHOS SE PREGUNTAN PARA QUÉ SIRVE la diplomacia parlamentaria. La respuesta es simple y sencilla: sirve para impulsar una política exterior de Estado, para acercar a las naciones por vías distintas a las que sigue la diplomacia tradicional y para compartir experiencias y buenas prácticas en temas que le interesan a la nación.

Como han apuntado algunos especialistas, la diplomacia parlamentaria es importante, porque los instrumentos clásicos de la diplomacia –los consulados, las cancillerías y las embajadas– no pueden abarcar por sí solos todas las vías de intercambio y comunicación que ofrece la compleja y variada realidad internacional. No sólo el comercio, las finanzas y la tecnología se internacionalizan. También lo hacen los grandes problemas que afectan a nuestras sociedades, como el narcotráfico, la vulneración de los derechos humanos, la migración, el combate al crimen transnacional, la pobreza y la desigualdad.

Ante el vertiginoso proceso de globalización, cada vez más actores se involucran en el diálogo internacional como complemento a la interacción que

Las contribuciones de la diplomacia parlamentaria en un mundo globalizado

Gabriela Cuevas Barrón*

tradicionalmente realizan los Poderes Ejecutivos (Orozco, 2001). Entre estas nuevas vías se encuentra la diplomacia parlamentaria, cuya relevancia radica en el enfoque particular que pone a las relaciones internacionales, ya que al permanecer por encima de los vaivenes políticos de los gobiernos llega a lugares donde en ocasiones no puede llegar la diplomacia clásica (Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, 2011).

En el estudio titulado “El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno. Una guía de buenas prácticas”, la Unión Interparlamentaria (2006), distingue la diplomacia tradicional de la diplomacia parlamentaria en los siguientes términos:

Un diplomático es un enviado del Poder Ejecutivo y representa las posiciones del Estado. Los parlamentarios, en cambio, son políticos cuyas convicciones pueden o no coincidir con la postura oficial de un país acerca de un tema dado. Los parlamentarios tienen por ende un margen de flexibilidad de que carece el diplomático, y tienden a incorporar a la política internacional una dimensión ética que trasciende las definiciones estrechas del interés nacional, por ejemplo en su apoyo a los principios de la democracia y de los derechos humanos. Se observa a menudo que esta flexibilidad permite a los legisladores dialogar de forma más abierta con sus contrapartes de otros países y aportar soluciones innovadoras a lo que parecían ser problemas insolubles.

* Senadora plurinominal por el Partido Acción Nacional.

Esto es justamente lo que está sucediendo en nuestro país. El Senado mexicano, en uso de las facultades que le otorga la Constitución, busca funcionar como un contrapeso en materia de política exterior para colaborar con el Ejecutivo Federal y supervisar el ejercicio de sus atribuciones.

Los beneficios de la diplomacia parlamentaria mexicana en el contexto global

Las reuniones interparlamentarias, los grupos de amistad y todas las actividades que realizan los congresistas mexicanos en el exterior, han permitido estrechar los vínculos que mantiene nuestro país con el resto del mundo. Esto ha resultado en agendas y acuerdos internacionales que han permitido coadyuvar en la implementación de una efectiva política exterior.

En este sentido, y gracias a la diplomacia parlamentaria, el acercamiento con Cuba fue una realidad desde la pasada administración, lo mismo que una nueva política de estrecha asociación con América Latina en el contexto de la Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

De igual manera, el intercambio de información legislativa sobre temas de interés global ha favorecido la vinculación, el diálogo, la interacción y una reciprocidad de experiencias que impulsan el desarrollo de mejores políticas públicas a nivel global y regional. Ejemplo de ello son los avances que nuestro país logró en marzo de 2014, en el marco de la 130ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP), donde a propuesta de la delegación mexicana, 164 países aprobaron una resolución que busca proteger

los derechos de los niños migrantes no acompañados y de los niños que se encuentran en situaciones de conflicto armado.

De igual manera, la diplomacia parlamentaria ha permitido resolver disputas y conflictos con otras naciones a través del diálogo y la cooperación. De hecho, jugó un papel esencial en el reacercamiento que tuvimos con Francia, luego de un periodo difícil en la relación bilateral, y en el planteamiento de un nuevo vínculo con la Unión Europea a partir de la revisión integral del Acuerdo Global.

En ese sentido, además de irse consolidando como espacio de intercambio de experiencias legislativas útiles para las naciones, la diplomacia parlamentaria se ha constituido en un espacio de diálogo político privilegiado para que, en estrecha coordinación con el Ejecutivo, se logren consensos de importancia para la política internacional.

Retos de la diplomacia parlamentaria en nuestro país

A pesar de los logros alcanzados, uno de los retos que enfrenta la diplomacia parlamentaria, es transmitir a los ciudadanos su utilidad pública y evitar que ésta sea percibida por lo que algunos llaman como *turismo parlamentario*, percepción que, ciertamente, es producto de la falta de información respecto a la relevancia y los alcances de este tipo de diplomacia.

Por ello, y con la finalidad de evitar que el propósito de la diplomacia parlamentaria sea malinterpretado, es necesario que se diseñen mejores mecanismos de rendición de cuentas del trabajo que realizan los parlamentarios. De esta manera, los ciudadanos podrán observar la importancia que reviste la diploma-

cia parlamentaria y al mismo tiempo, participar activamente de esta herramienta de política que tiene como finalidad defender los intereses y las necesidades de la gente ante actores de otros países.

En un mundo como el actual, la diplomacia parlamentaria se presenta como una herramienta particularmente útil para fortalecer la cooperación y las

relaciones de amistad entre los Estados, sin olvidar que estos vínculos se traducen en beneficios reales para los ciudadanos de estas naciones. En este sentido, no debe contemplarse con desconfianza. Por el contrario, debe ser impulsada y reconocida como una respuesta de política exterior necesaria ante un mundo globalizado ■

Fuentes de consulta

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados (2011), *Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*, Dr. Jorge González Chávez, noviembre. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sial/spe/SPE-ISS-04-11.pdf>

Orozco Deza, Miguel Ángel (2001), “Diplomacia parlamentaria”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 62-63, Noviembre de 2000 - junio de 2001,

Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n62-63/orozco.pdf>.

Unión Interparlamentaria (2006), *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno, una guía de buenas prácticas*, Ginebra. Disponible en: http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf

VI. RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

L PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD económica, es un tema de preocupación tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001 y catedrático de la Universidad de Columbia, aborda el problema del incremento de la desigualdad y la falta de oportunidades en Estados Unidos.

Si bien el autor considera que esta situación se viene gestando desde décadas atrás, profundiza en el análisis de los efectos de la crisis financiera de 2008-2009 (la cual denomina la Gran Recesión). Los años sucesivos a dicho episodio hicieron evidente un empobrecimiento de las clases medias y bajas en contraste con una recuperación económica de las clases más privilegiadas. Esto ocasionó un menor bienestar social y una economía menos eficiente y productiva.

El argumento central de Stiglitz es que la desigualdad no es solamente resultado de las fuerzas del mercado, también está condicionada por fuerzas polí-

El Precio de la Desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*

Maritza Rosales Reyes**

ticas, económicas y sociales. El gobierno juega un papel clave en este contexto y sus políticas han favorecido a los sectores más ricos durante los últimos años. Para explicarlo, recurre a cifras, numerosas experiencias y ejemplos que sustentan lo que considera las principales vías por las cuales ello ha ocurrido.

Una de estas vías se relaciona con la desregulación, con los vacíos en la normatividad o incluso con la magnanimidad del gobierno. Stiglitz alude principalmente al sector financiero, especialmente beneficiado por las políticas de liberalización y de desregulación. Dichas políticas provocaron la falta de transparencia en torno a la utilización de los derivados financieros y al registro de las hipotecas, las prácticas abusivas en el otorgamiento de créditos, la reincidencia en malas conductas y una excesiva toma de riesgos, lo que a la larga derivó en la Gran Recesión.

La magnanimidad del gobierno se refleja en el otorgamiento de concesiones a precios muy bajos o incluso gratuitamente, y las enormes subvenciones, por ejemplo, a la agricultura. Ello contribuye a aumentar la brecha entre los propietarios del capital y el resto de la sociedad.

Lo anterior además propicia la *búsqueda de rentas*, que para el autor consiste en apropiarse en una porción más grande de la riqueza de la

* Stiglitz, Joseph. *El Precio de la Desigualdad*, Taurus Pensamiento, 504 pp.

** Maritza Rosales Reyes es maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Actualmente se desempeña como investigadora titular "B" en la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

economía a la que correspondería y reducir su tamaño. Estas conductas generan un desperdicio de recursos, por ejemplo, por una mala asignación de talento –el capital humano se dirige a lo que parecen ser los sectores con mayor rentabilidad *privada*, como el financiero– y una competencia restringida –como en la telefonía móvil– con los consecuentes precios elevados para el consumidor y altos costos medioambientales.

Stiglitz también pone énfasis en las distorsiones creadas por lo que considera políticas fiscales deficientes y subraya la disminución en la progresividad del sistema tributario, comenzada en el gobierno de Ronald Reagan y perpetuada por George Bush. Esto provocó que el 1% más rico de la población pague un impuesto real por sus ingresos de poco más del 20%, menor al que pagan los contribuyentes con ingresos más moderados, lo cual es injusto socialmente. Si a ello se añaden las paulatinas disminuciones en el gasto para los programas de protección social o de educación, enfocados en mejorar las oportunidades de los más desfavorecidos, el resultado es una creciente desigualdad.

El autor también critica la forma de conducir la política monetaria, centrada en el control de la tasa de interés, pero sin tomar en cuenta sus efectos redistributivos. Cuestiona también la independencia de la Reserva Federal, dada su captación por grupos de interés y deficiencias en su gobernanza y rendición de cuentas.

Para Stiglitz la razón principal por la cual las políticas anteriores se mantienen, a pesar de las múltiples distorsiones y desequilibrios que generan, es que los grupos de interés, situados en la parte más alta de la distribución de ingresos, son quienes han presionado

para defenderlas por los beneficios que les representan.

El libro hace referencia a los cuantiosos recursos monetarios y humanos que grandes empresas como las farmacéuticas o las petroleras destinan al cabildeo; o la presión política que ejercen cuando alguna medida va en contra de sus intereses. En el sector financiero, el *statu quo* se asegura mediante las prácticas de *puertas giratorias*, que permiten la continua transición laboral del personal de este sector al gobierno y viceversa.

Ante este panorama, Stiglitz ofrece una serie de propuestas de reforma, que posibilitarían la reducción de la desigualdad y la creación de mayores oportunidades para los estadounidenses. Entre éstas se encuentran poner límites a los excesos de los grupos de interés, que podrían traducirse en leyes de competencia más estrictas y mejoras a la gobernanza de las empresas; una reforma fiscal para lograr un sistema tributario más progresivo; la creación de mayores oportunidades para la gente y una mejor protección social; la recuperación de un crecimiento sostenible y equitativo, basado en la inversión pública; y, urgentemente, una reestructuración del sector hipotecario para permitir a las familias endeudadas reducir el tamaño de su deuda con una quita y aliviar la economía de los hogares. Lo anterior implica necesariamente una agenda de reformas políticas, que limite la influencia del poder económico en las campañas electorales y promueva la participación social.

El autor concluye afirmando que la consecución de dichas reformas beneficiaría a toda la población, incluso al 1% más rico, ya que su bienestar está intrínsecamente ligado con el 99% restante, entre otros aspectos, por la demanda y el capital humano que este último constituye.

El libro pone en perspectiva la situación económica y social de Estados Unidos y los principales retos que enfrenta, en una manera sencilla de leer sin que esto comprometa la solidez de los argumentos. Las alusiones directas a sucesos ocurridos en México y las similitudes entre nuestro país y Es-

tados Unidos en diversas situaciones expuestas en la obra, orillan inevitablemente a reflexionar sobre el papel que las políticas públicas en México están desempeñando para lograr un país más equitativo y con menos pobreza ■

VII. RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Julio Franco Corzo, *Diseño de Políticas Públicas. Ixe*. Escuela de Políticas Públicas, 2013.

El libro explica los pasos para el diseño de una política pública. Incluye más de 50 casos y ejemplos reales de éxitos y fracasos de políticas públicas en México. El contenido del libro es práctico y brinda una guía paso a paso para focalizar esfuerzos de análisis de información y creación de soluciones. Incluye herramientas que pretenden apoyar a cualquier persona interesada en elaborar documentos para convencer a los tomadores de decisiones a instrumentar una política pública.

María del Carmen Pardo, *Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. El Colegio de México, 2015.

El propósito de esta antología es compilar los trabajos más recientes sobre los cambios significativos que ha experimentado la administración pública en México. Buena parte de las transformaciones recientes de la administración pública en México han ocurri-

do en un escenario en el que la transición y apertura democráticas del sistema político han sido la nota dominante de la vida pública del país. Esta nota va convertirse en una pieza central de las explicaciones que recorrerán los diferentes textos.

Sergio García Ramírez y Erika Uribe Vargas, *Derechos de los Servidores Públicos*. Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2014.

Esta obra incluye las nuevas disposiciones sobre los deberes y los derechos de las diferentes categorías de servidores públicos. En sus diferentes apartados se analiza la naturaleza de la relación entre el Estado y el conjunto de personas que trabajan en alguna función pública. También se discute el concepto de servidor público y su clasificación, los derechos y obligaciones de los servidores públicos, los sistemas de responsabilidades de los servidores públicos, así como la responsabilidad del Estado ante las conductas de los funcionarios públicos ■

