



# Bien Común

año XXI / número 239 / febrero 2015

**Gobernar  
por  
decálogo**

## Indicadores

La productividad del  
trabajo y los salarios  
mínimos en el mundo  
1990-2013

*Salomón Guzmán  
Rodríguez*

## Papeles de investigación

La política de Estado sobre derechos humanos en el gobierno de Peña Nieto  
*Wendy Balcázar*



# ofunam

ORQUESTA FILARMÓNICA DE LA UNAM  
Jan Latham-Koenig, *director artístico*

PRIMERA TEMPORADA 2015

ENERO 17/18

PROGRAMA 1

Iván López Reynoso, *director asistente*  
Alejandra García Sandoval, *soprano*

ROSSINI

• *Obertura de El sitio de Corinto*

VERDI

• *Arias de La Traviata*

PUCCHINI

• *Intermezzo de Manon Lescaut*

BERNSTEIN

• *Glitter and Be Gay de Candide*

BIZET

• *Suite no. 2 de La arlesiana*

LISZT

• *Los preludios*

\$240, \$160 y \$100

ENERO 24/25

PROGRAMA 2

Enrique Arturo Diemecke, *director huésped*

BRUCKNER

• *Sinfonía no. 8*

\$240, \$160 y \$100

ENERO 31/FEBRERO 01

PROGRAMA 3

Jan Latham-Koenig, *director artístico*  
Victor Sych, *marimba*

DEBUSSY

• *Preludio a la siesta de un fauno*

CARLOS SALOMÓN

• *Concierto para marimba*

BEETHOVEN

• *Sinfonía no. 5*

\$240, \$160 y \$100

FEBRERO 07/08

PROGRAMA 4

Martin Lebel, *director huésped*  
Nadia Guenet, *piccolo*

BEETHOVEN

• *Obertura de Egmont*

EGIL HOVLAND

• *Concierto para piccolo*

SCHUMANN

• *Sinfonía no. 4*

\$240, \$160 y \$100

Sala Nezahualcóyotl  
Sábados 20:00 horas • Domingos 12:00 horas

Programación sujeta a cambios • Boletos con los descuentos habituales  
Informes en días y horas hábiles: 5622 7113 • [www.musica.unam.mx](http://www.musica.unam.mx)  

ofunam

amigos ofunam

nezahualcóyotl



## COLABORADORES

- **Sigrid Arzt:** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana. Maestría en Estudios Internacionales y Estudios por la Paz por la Universidad de Notre Dame, Indiana; y doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami, Florida. Fue comisionada del IFAI del 10 de octubre de 2013 a mayo de 2014.
- **María del Carmen Pardo:** Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana; Estudios de doctorado en Ciencias Políticas, por la Universidad de París II; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III y miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana.
- **Alberto Eduardo Bisso:** Licenciado en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica Argentina) y Master of Arts in Political Science (Northeastern University). Se desempeña como profesor protitular de Historia de las Ideas Políticas II, (Pontificia Universidad Católica Argentina).
- **Paulina Lomelí:** Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Gerente de Asuntos Económicos de la Coparmex.
- **Manuel Magallanes:** Economista por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM. Asistente de la Dirección Académica de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Wendy Balcázar Pérez:** Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte; estudios de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Panamericana. Subdirectora de Análisis Jurídico en la Fundación Humanismo Político en el Senado de la República.
- **Ricardo Ffrench-Davis:** Doctor en Economía, Premio Nacional de Ciencias Sociales y Humanidades, autor de *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*.
- **Salomón Guzmán Rodríguez:** Licenciado en Economía con especialidad en Estadística Aplicada por la FES Aragón (UNAM) y Maestría en Economía Aplicada; estudiante de doctorado en Economía Aplicada. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.

### Editorial 3

### Centrales

*¿Es el mando único una propuesta fallida?*

Sigrid Arzt ..... 5

*Un Sistema Nacional Anticorrupción que combata el binomio corrupción-impunidad*

María del Carmen Pardo ..... 11

*Gobernar por decálogo: la carencia de un proyecto de país*

Carlos Castillo ..... 13

*La Auditoría Superior de la Federación y sus directrices para prevenir conflictos de intereses*

María Elena de la Rosa ..... 23

### Reflexión en torno a...

*Iberoamérica de reojo en la visión de Tocqueville*

Alberto Eduardo Bisso ..... 27

### Agendas

*Perspectivas económicas para México en 2015: desafíos frente a choques externos en un año electoral*

Paulina Lomelí García ..... 48

*El proceso de fiscalización en las elecciones presidenciales de 2012: el caso Monex*

Luis Fernando Ordaz Bautista ..... 54

*La pobreza en México y su combate desde el gobierno*

José Manuel Magallanes Alva ..... 67

### Papeles de investigación

*La política de Estado sobre derechos humanos en el gobierno de Enrique Peña Nieto*

Wendy Balcázar Pérez ..... 72

### Reseña

*Thomas Piketty y El capital en el siglo XXI*

Ricardo Ffrench-Davis ..... 83

### Indicadores

*La Productividad del trabajo y los salarios mínimos en el mundo, 1990-2013*

Salomón Guzmán Rodríguez ..... 87

*Presidente*

Gustavo Madero Muñoz

*Secretario General*

José Isabel Trejo Reyes

*Tesorero Nacional*

Carlos Olson San Vicente

**Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.***Presidente*

Gustavo Madero Muñoz

*Director General*

Juan F. Molinar Horcasitas

*Directora de Proyectos Especiales*

Eloísa Talavera Hernández

*Directora de Administración y Finanzas*

Ma. de Lourdes González Vázquez

*Director Editorial y de Cooperación Institucional*

Carlos Castillo López

*Director*

Carlos Castillo López

*Coordinación editorial*

María Elena de la Rosa Vázquez

*Consejo Editorial*

- Rogelio Carbajal • Jorge Chabat
- Gonzalo Tassier • José Loyola • Fernando Rodríguez Doval

*Dibujos de interiores*

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

*Corrección, diseño y formación*

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

**La Fundación Rafael Preciado**

**Hernández** es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

*Objetivos:*

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

*Actividades:*

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase de

actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

**Bien Común** es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1500 ejemplares.

La revista **Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2004-081711193000-102

**ISSN 1870-0438**

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

*Impreso en:*

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V. Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F. Tel.: 56 33 28 72

*Correspondencia:*

Revista **Bien Común**  
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,  
03100, México, D.F.  
Tel / Fax: 55 59 63 00  
[carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx](mailto:carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx)  
[www.fundacionpreciado.org.mx](http://www.fundacionpreciado.org.mx)

Publicación mensual del





*a labor de gobierno implica una suma de habilidades, conocimientos, preparación y capacidad que, además de seguir un plan u objetivo trazado con antelación —esto es, un llamado Plan de gobierno de corto y mediano plazos—, debe tener la capacidad de responder de manera asertiva y efectiva a lo contingente: aquello que escapa a cualquier planeación pero ante lo que, no obstante, la autoridad debe reaccionar de la mejor manera posible. Un temblor, un huracán o un fenómeno natural son impredecibles o, al menos, suelen asaltar por sorpresa y sólo es posible esperar a que terminen sus secuelas para poder intervenir y auxiliar a la población; pero incluso en estos casos, la certeza de que en un determinado territorio se presentan estas desgracias, debe bastar para que el gobierno sea eficaz al momento de auxiliar, socorrer y reconstruir los daños causados.*

*En ese sentido, hay también acontecimientos que sin aparecer de manera clara en el mapa político, económico y social, son detectados por diversas instancias: la posibilidad de una caída bursátil fruto del escenario económico internacional, la posibilidad de estallidos sociales en regiones conflictivas, una huelga masiva que convoque a la clase trabajadora a gran escala, entre otros, son aspectos de la vida pública cuya previsión requiere organismos de diversa índole y, sobre todo, la capacidad de las diversas instancias de gobierno para atajarlos o, al menos, contener de la mejor manera sus consecuencias. De este modo, una autoridad efectiva es la que no solamente logra prevenir sino, además, tiene la capacidad de reaccionar de manera pronta y clara, en apego a derecho, de manera transparente y devolviendo la tranquilidad a sus gobernados.*

*Durante los últimos meses, y en lo que se refiere a la segunda clase de eventos señalados líneas arriba, el Gobierno mexicano ha demostrado dos carencias que preocupan y que, al mismo tiempo, ocupan las páginas del presente número de Bien Común: por una parte, su incapacidad de responder con acierto y claridad a las diversas crisis que han surgido, sobre todo, a raíz de la muerte de normalistas en Ayotzinapa y de los escándalos de corrupción relacionado con bienes inmuebles*



*de la familia del Presidente y de miembros de su gabinete; por otra parte, y ante la caída de los precios del petróleo, el alza del dólar y un entorno económico enrarecido a causa de la reforma fiscal de 2013, una muy incipiente habilidad para mantener las expectativas de crecimiento y desarrollo que fueron habilitadas merced las reformas estructurales derivadas del Pacto por México.*

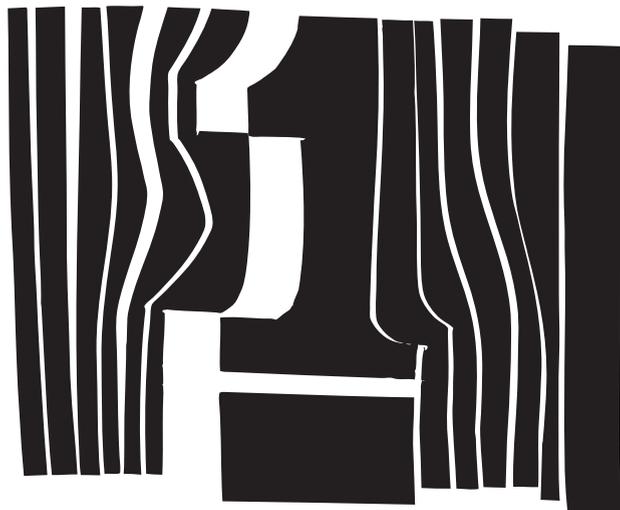
*Sumado a lo anterior, y casi como una estrategia que ha seguido el Presidente Peña Nieto incluso desde su precandidatura a la presidencia de la República por su partido, la mayor acción se ha limitado al pronunciamiento de decálogos con los que busca, lejos de ofrecer soluciones realistas, atenuar a una opinión pública cada vez más incisiva y demandante, cada vez menos dispuesta a permitir que el PRI de otrora repita los abusos y las torpezas del PRI de los años setenta, ochenta y noventa; una opinión pública que, al final del día, hace escuchar su voz y en ocasiones cae en los excesos y la ilegalidad en la expresión de su descontento. Los temas de seguridad y de combate a la corrupción, silenciados durante dos años, omitidos casi por completo de la agenda pública, aparecieron de súbito y la respuesta del Estado no ha podido ofrecer salidas realistas ni mucho menos acciones que apunten a cambiar el estadio de las causas que originaron los conflictos.*

*Esta situación demuestra, por su parte, no sólo la carencia de una planificación que dé rumbo cierto al país sino, además, que el Gobierno de la República pareciera actuar de manera reactiva: respondiendo apresurado, torpe y sin arriesgarse a realizar las transformaciones que, si bien ya iniciaron precisamente a raíz de las reformas estructurales, ahora exigen a la autoridad hacer lo que le corresponde en el ámbito de los cambios que exige el Poder Ejecutivo. En lugar de ello, diez puntos, diez ideas enunciadas y anunciadas con oropel y serpentinas, diez acciones que se suman un nuevo decálogo a una ya larga lista de este tipo de soluciones aparentes.*

*No son temas menores ni descartables a un segundo plano. La seguridad y el combate a la corrupción son el lastre que frena el camino de México hacia la consolidación de su democracia.*

# ¿Es el mando único una propuesta fallida?

*Sigrid Arzt*



## Antecedentes

En octubre del 2010 el presidente Felipe Calderón envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional para crear el mando único de policial, y así tener 32 jefes policiacos subordinados a cada gobernador. La iniciativa implicaba modificaciones a los artículos constitucionales 21°, 73°, 115° y el 116°. El propio presidente reconocía la debilidad institucional a nivel municipal señalando que las policías municipales eran las más vulnerables, cooptadas, sujetas a la intimidación y a la violencia de las organizaciones criminales.

Recordemos que desde 2008 se concretó la reforma constitucional que estableció las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de la seguridad pública. Ese mismo año, en noviembre, en el marco del Consejo Nacional de Seguridad Pública donde además tienen un asiento permanente los gobernadores, se aprobó la homologación de protocolos, grados, sistemas, formas de organización, atribuciones policiales y el sistema de control de confianza. En suma, hace al menos 6 años que el Estado mexicano está construyendo un Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza.

El diagnóstico arrojaba que en 2010 las policías municipales representan 38% de la fuerza nacional del país.<sup>1</sup> Sólo 12 de las 31 entidades contaban con cuerpos policiales en todos sus municipios. En ese mismo año se reconocía que al menos 400 municipios no contaban con policía y del 90% que sí tenían, se disponía de menos de 100 elementos. Es importante señalar que los policías laboran por lo general en turnos de 24 por 24, lo que significa que la fuerza real en un turno se reduce a 50 o menos elementos.

Igualmente, desde 2010 en materia de nivel educativo los elementos policías no se cumplía con los estándares mínimos para la función policial ya que 2% son analfabetas, y 68% cuenta sólo con instrucción básica. En términos salariales, 61% percibe un salario mensual de menos de 4 mil pesos, y es una de las labores sociales más desacreditadas y devaluadas en el sector laboral. Las policías tienen una elevada rotación laboral no sólo por las altas condiciones de riesgo, malos salarios, pobres prestaciones, sino sobre de todas las cosas, no las protege su propia sociedad.

<sup>1</sup> *Iniciativa de Reforma Constitucional. Mando Único. FCH. Pág. 3*

## Mando único: Calderón

La iniciativa del presidente Calderón establecía que sólo permanecerán los cuerpos policiales estatales o los municipales que acrediten cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional puedan hacerse cargo de todas aquellas acciones que corresponden a la función de seguridad pública. Pero en el caso de los policías municipales que no logren acreditar los procesos de profesionalización y certificación, esas policías municipales serán integradas a los cuerpos policiales estatales. Es importante destacar que no es suficiente que las policías estén certificadas sino que las instituciones de seguridad pública cumplan con un adecuado desarrollo institucional y capacidad administrativa.

La iniciativa de Calderón introdujo dos principios: el de subsidiariedad, que lo define en el que el orden de gobierno más amplio no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer; y el de corresponsabilidad: significa que existe una obligación compartida para realizar las tareas de seguridad pública en el marco de las respectivas atribuciones y cumpliendo con la norma.<sup>2</sup>

Desde la iniciativa misma del presidente Calderón, este reconocía que el tema de seguridad es de naturaleza local. Esto significa que la primera autoridad responsable de proteger nuestra integridad y patrimonio es la policía. Pero además, deben articularse una serie de mecanismos institucionales de control penal (Estado) y de mecanismos prevención (municipio-estado-federación) y procuración y sanción (Estado y Federación). En ese sentido, la reforma constitucional del 115º de los ochenta que le otorgó más fortaleza al municipio y lo hace responsable de los servicios, entre ellos la seguridad pública, se enmarca en la génesis de Acción Nacional y su capacidad de gobernar localmente.

Lo óptimo entonces es desarrollar una policía de proximidad con una intervención multisectorial. Sin embargo, ya había claras muestras en distintas partes del país donde el municipio estaba en una elevada condición de vulnerabilidad

y además no cumplía con su mandato de proteger la integridad de las personas. La realidad es que los contextos políticos, los modelos de desarrollo institucional local, la capacidad de recolectar impuestos y varias otras variables son la que le dan el tamiz al tipo de policía que desarrolla cada caso.<sup>3</sup>

La iniciativa del presidente Calderón establecía que a través del principio de subsidiariedad la policía federal podría asumir la conducción de las policías estatales en aquellas entidades donde las instituciones de seguridad no cumplían con su obligación. Finalmente, la iniciativa quedó congelada.

## Mando Único: Peña

La propuesta del presidente Peña Nieto habla de un nuevo sistema policial y reconoce que los esfuerzos para certificar no se han cumplido. Aunque el presidente Peña no lo refiere en su iniciativa, el pasado 29/octubre del 2014 venció el plazo constitucional –ya ampliado en una ocasión–, para la certificación de la policía. En noviembre del mismo año, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reconoció que Veracruz, Sinaloa y Baja California Sur encabezan el ranking de estados con mayor proporción de policías estatales y municipales reprobados en los exámenes de control de confianza. Además, el mismo Secretariado reconoció que Jalisco tiene más policías reprobados con 3,076; le sigue Sinaloa, con 2,060; Veracruz, con 1,545; Guerrero, con 1,315, e Hidalgo, con 909 agentes “en proceso de depuración”. Desde que se aprobó constitucionalmente la obligación de la certificación, las autoridades estatales refieren dificultades separar al personal al no acreditar los exámenes y en el fondo la realidad es que no entran a atender el tema.

Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), evaluó en el 2014 a 394 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal, estas entidades seleccionadas representan 80% del PIB

<sup>3</sup> Bayley, David. (1985) *Patterns of Policing, a comparative international analysis*. Rutgers University Press.

nacional y concentran 60% de la población del país. Sus resultados no son alentadores para seguir creyendo que el municipio es capaz de brindar los servicios y funcionalidades que su cercanía con la gente demanda. A manera de ejemplo, el Imco nos dice que los municipios sólo generan 2.9% de los ingresos totales del país, pero se gastan 8.3%, y que es el nivel de gobierno más opaco. Incluso comprueba que la nómina de los funcionarios municipales y los recursos destinados a la policía municipal no existen en varios de los municipios examinados.

Así los municipios, aún cuando son la instancia inmediata de nuestra integridad, del otorgamiento de servicios públicos, de generar condiciones de convivencia pacífica y sana, demuestran que en la realidad hay una evolución institucional muy desigual y por ello también ha sido muy fácil la penetración del crimen organizado en esas estructuras, sumado al renacimiento de cada tres años de estas estructuras, sin comprender que la seguridad no tiene color partidista.

Hoy conocemos que entre los municipios más violentos están Iguala, seguido por Acapulco como resultado de la disputa entre Los Guerreros Unidos, Los Rojos y Los Pelones por el control del tráfico de la heroína. La otra región donde repunta la violencia es Ciudad Juárez y Chihuahua, por la disputa esta entre la Línea y la Nueva Generación (Cartel de Sinaloa) por el control de Ciudad Juárez y su paso estratégico a los Estados Unidos.<sup>4</sup>

El tema del mando único es una receta que quiere aplicarse como si la enfermedad fuera la misma en todo el país. Los desarrollos económicos, políticos y sociales en el país, no son iguales. Pero además, en el caso de Peña la propuesta surge luego de los sucesos de Ayotzinapa, donde los cuerpos de seguridad e inteligencia federal y estatal tenían pleno conocimiento de lo que estaba sucediendo en el estado de Guerrero y simplemente fueron omisos.

#### Decálogo Peña Nieto pos Ayotzinapa y tras una caída histórica 56% aprobación

1. Checar la Ley contra la infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales.
2. Redefinir el sistema de competencias en materia penal. Ley de narcomenudeo donde autoridades no cumplen
3. Enviar una iniciativa para establecer las Políticas Estatales Únicas (desaparecerán las policías municipales)
4. Establecer un número telefónico único para emergencias, a nivel nacional (911) vs. (066).
5. Concretar la Clave Única de Identidad (Cedula de menores: trunca).
6. Implementar operativos federales especiales en la región Tierra Caliente (Guerrero y Michoacán), Jalisco y Tamaulipas.
7. Presentar reformas para mejorar la justicia cotidiana (Ordena al CIDE 90 días para presentar propuestas).
8. Aplicar acciones en materia de derechos humanos, establecer protocolos para que sean oportunas, exhaustivas e imparciales las investigaciones sobre tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial.
9. Sistema Nacional Anticorrupción.
10. Crear un portal de información sobre proveedores de administración federal.

Peña Nieto presenta su decálogo y las críticas le llovieron en parte porque fue una acción mediática más que una acción derivada de un diagnóstico de política pública. Refuerza lo anterior que en la exposición de motivos del Mando Único del presidente Peña pocos son los datos para sustentar la relevancia de la desaparición de la policía municipal.

En específico sobre el Mando Único Estatal, propone que sea obligatorio, porque desaparece las policías municipales y responsabiliza a los gobernadores de toda la seguridad pública en sus territorios. Obviándonos los eternos conflictos políticos en entidades donde existe una importante pluralidad política y que puede permitir que un gobernador, por sus aspiraciones o intereses, tome la determinación de no enviar la fuerza pública si quien gobierna el municipio es de otro partido o incluso de otro grupo político dentro de su mismo partido.

<sup>4</sup> *Excelsior*, Leo Zuckerman. 9 de diciembre del 2014.

Peña Nieto plantea que la Federación asuma total o parcialmente las funciones policiales a nivel municipal cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado. ¿Qué nos garantiza que las corporaciones estatales son más ímpolutas a la penetración del crimen? Echemos un vistazo a los 18 días de protesta de la policía estatal de Oaxaca.<sup>5</sup> En Tamaulipas, una de las entidades señaladas por el secretario de Gobernación Osorio Chong para ser piloto de la unificación de mando único en un lapso de 18 meses, está reprobada la mitad de la corporación.<sup>6</sup>

De acuerdo con lo señalado en la iniciativa del Presidente Peña, hoy sabemos que son 600 los municipios sin policía,<sup>7</sup> esto es, 200 municipios más que hace cuatro años. También sabemos que 86% de las policías municipales cuentan con menos de 100 elementos, se reconoce que existe una falta de cobertura y profundas carencias estructurales. Un mil ciento diez municipios cuentan con 12 elementos, lo que significa que en 50% de los municipios no existe la policía. Incluso sólo 14 de los 31 estados tiene policía en todos los municipios. Se abre la pregunta: ¿Entonces, qué vamos a disolver, si ni siquiera existen los recursos humanos?

Una diferencia sustancial con la iniciativa del presidente Calderón es que en el caso de Peña Nieto se da por terminada la facultad del artículo 115º para que la municipalidad asuma los servicios de seguridad pública. La iniciativa del presidente Peña señala en su propuesta al artículo 21 Constitucional: “los municipios sólo participarán en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos”.

Lo que pasarían a ser los policías municipales serían agentes de función supervisora, visita, inspección y sanción en términos de los bandos de buen gobierno, sin la función de seguridad pública.

Para efectos prácticos, las dos iniciativas sólo coinciden en la homologación de los ingresos y

los criterios de profesionalización de los policías, en los protocolos de actuación y en que los gobernadores asuman la responsabilidad de la seguridad pública de todo el estado si el municipio no acredita la capacidad.

La propuesta de Peña Nieto establece un procedimiento a través del cual la Federación interviene a los municipios infiltrados por el crimen organizado a través de una petición que realiza el Fiscal (órgano constitucional autónomo) a la Secretaría de Gobernación (Poder ejecutivo) que a su vez, una vez valorada la evidencia, se solicita al Senado de la República la autorización para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio: claramente, una tropicalización del artículo 221 que es una acción administrativa para la intervención desde el gobierno federal y tomar control de la administración municipal en Italia.<sup>8</sup>

Las reacciones no se dejaron esperar y de todos los colores partidistas han expresado que no perderán el mando de la policía municipal, fuente en muchos casos de jugosa corrupción como se ha demostrado en el caso de la policía de Naucalpan. Otras voces hablan de violentar los principios del federalismo y la autonomía de los municipios y estados.

Ahora bien, desaparecemos a la policía de las funciones de seguridad pública, y luego, qué va suceder con la atención a las conductas delictivas que se desarrollan a nivel local. En 2010 sabíamos que las cuatro conductas delictivas de mayor reporte por entidad federativa eran:<sup>9</sup>

1. Consumo de alcohol en la calle	65.7%
2. Existencia de pandillas	41.7%
3. Consumo de drogas	41.7%
4. Robos o asaltos frecuentes	40.4%

Todas estas conductas delictivas o faltas administrativas son el caldo de cultivo para el reclutamiento, evolución y transformación del crimen organizado. Los casos de éxito para mitigar

<sup>5</sup> Ver crónicas del diario *Reforma* del 16 al 19 de febrero de 2015.

<sup>6</sup> Ver *Milenio*, 13 de mayo del 2014.

<sup>7</sup> Iniciativa presentada por el Presidente Peña Nieto. Pág. 5

<sup>8</sup> Ver *Reforma* 10 de diciembre de 2014, “Del círculo virtuoso” de Antonio L. Mazzitelli.

<sup>9</sup> Presentación Arzt, Sigrid. Diplomado de Análisis Político UIA Modulo de Seguridad. 12-13 de diciembre 2014.

estos fenómenos son la policía de proximidad o comunitaria.<sup>10</sup>

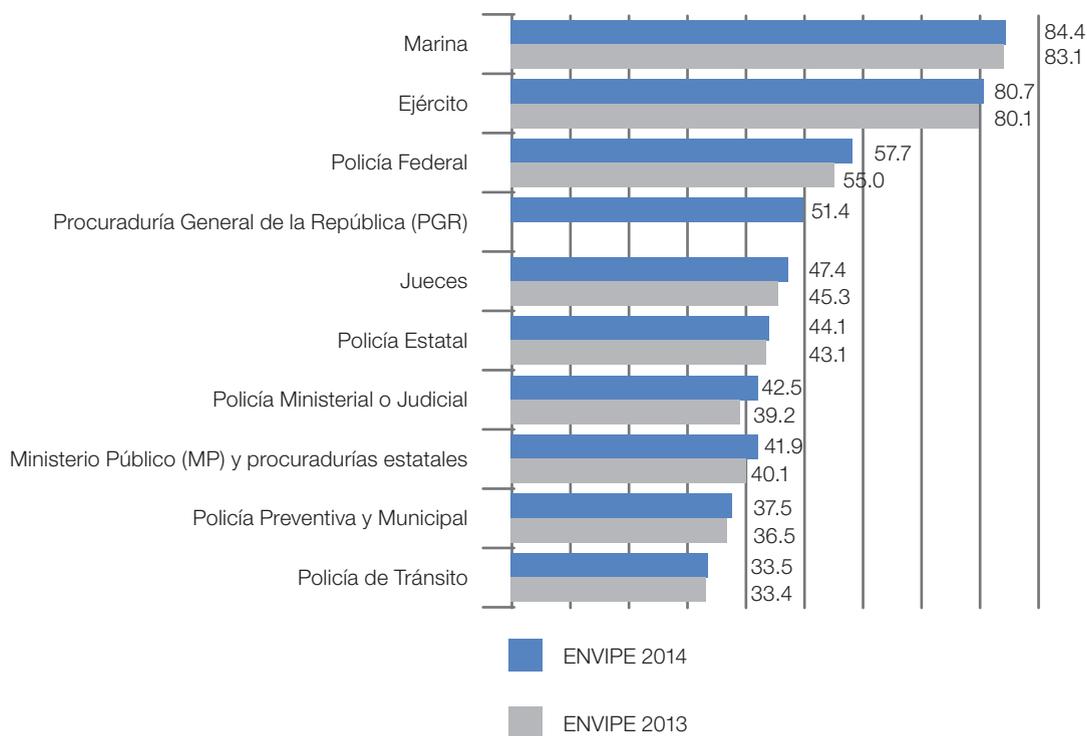
Así, si tenemos munícipes y gobernadores que no están dispuestos a reconocer la profundidad del problema, y más bien son partícipes del problema, los llamados a una situación de Estado quedarán en un llamado a misa. Para lograr cualquier transformación como la que se requiere en materia de seguridad es indispensable un

compromiso político real, constante y sonante de los tres niveles de gobierno de la mano de la sociedad. Esto no es hoy una realidad.

Aun con los graves hechos acontecidos en Guerrero, no existen incentivos políticos para alinear las capacidades de los tres niveles de gobierno, porque impera la desconfianza, la omisión de los gobernadores y munícipes y la disímula capacidad del Estado.

<sup>10</sup> Dammert, Lucía, (editora) *Crimen e inseguridad, políticas, temas y problemas en las Américas*. FLACSO, Chile (2010); Cunningham Wendy, et.al. *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean, understanding the causes, realizing the potential*. World Bank. Human Development.

### Nivel de percepción sobre la confianza que la sociedad manifiesta respecto de autoridades: Mucha o alguna



Fuente: ENVIPE 2014. INEGI



Con poco más de dos años entrados en la administración del Presidente Peña Nieto, este tampoco ha tenido las habilidades políticas para construir los consensos sobre los mecanismos de desaparición de las policías municipales. Incluso no era prioritario trabajar en esto hasta que se dieron los trágicos eventos de Guerrero. La política de Peña en seguridad sigue la misma inercia con los gobernadores donde el ejército, la marina y la policía federal van de región en región “apagando fuegos”, en tanto se calman los actos de violencia y se generan los equilibrios de control territorial de los cárteles que se las disputan, una vez “vuelto a la normalidad”, los gobernadores y municipales hacen los brazos caídos y no continúan con los procesos de profesionalización, certificación y administración institucional.

Mientras tanto, desaparezcan o no las policías, el SESNSP dispuso para 280 municipios 4 mil 893 millones de pesos del subsidio para la seguridad pública municipal (SUBSEMUN). Vale la pena señalar que este subsidio se creó en 2008 bajo la administración del presidente Calderón ante la falta de recursos de parte del Estado para dar en tiempo y forma los apoyos a los municipios. Desde su génesis se establecieron las mismas reglas que hoy se promueven, como es avanzar en la homologación salarial de los elementos policiales e incrementar los salarios en base a la especialidad, riesgo y complejidad.<sup>11</sup> Ocho años más tarde, en vez de ver avances sustantivos, se propone que aquellos municipios que han recibido recursos en su mayoría de manera sistemática pierdan a su policía.

Hoy, el escenario se asoma complejo ya que han arrancado los procesos electorales y la cúpula política y legislativa está concentrando sus esfuerzos en lo que es prioritario para ellos, ganar las elecciones. Los ciudadanos, mientras, podemos esperar y ver si con suerte, con los nuevos municipales, logramos construir una nueva policía o el legislador le da la razón a Peña y las disuelve. **B**

<sup>11</sup> Ver *Reforma*, 31 de enero 2015.

# Un Sistema Nacional Anticorrupción que combata el binomio corrupción-impunidad

*María del Carmen Pardo*



Luego del anuncio de la Presidencia de la República sobre las acciones para prevenir la corrupción y el nombramiento del nuevo secretario de la Función Pública, consultamos a la Doctora María del Carmen Pardo, especialista en el tema, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, en su calidad de catedrática para que nos diera su opinión al respecto.

**Bien Común.** ¿Qué opinión le merecen las acciones del Presidente Peña Nieto para prevenir la corrupción?

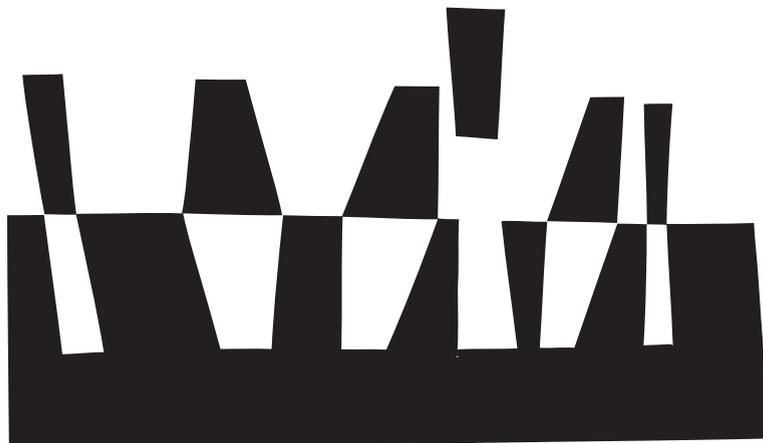
**María del Carmen Pardo.** Cualquier acción que se tome encaminada a combatir uno de los más graves problemas que aquejan a México, que es la corrupción, de entrada es bienvenida. Las acciones propuestas por el Presidente incorporan una lógica más preventiva que punitiva, lo que podría resultar satisfactorio para una país, sociedad y gobierno, en el que no se hubieran conocido actos de corrupción que por su grave-

dad minaron la credibilidad del gobierno que las está anunciando. De ahí que considere que resultan, primero, extemporáneas y segundo y mucho más grave, inocuas.

Gran parte de las acciones propuestas ya se había ensayado en el pasado: declaraciones patrimoniales de los funcionarios, códigos de ética, ventanilla única, respaldo de organizaciones internacionales, etcétera, medidas todas que en el pasado, no contribuyeron a evitar actos de corrupción que tanto afectan al país.

**B.C.** ¿Deberían darse cambios en la Ley de Administración Pública Federal?, ¿por qué y en que tópicos?

**MCP.** La “recuperación” que hizo el Presidente Peña Nieto de la Secretaría de la Función Pública debió haber pasado por un previo proceso legislativo que señalara en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la reintegración de esa dependencia a la estructura de la Administración Pública Federal.



Su inminente “extinción” había quedado establecida en los artículos transitorios de esa Ley. La LOAPF es, como todas, una norma de carácter general que establece los grandes trazos que deben regir la organización y funcionamiento de la administración. Hace falta lograr que ese funcionamiento sea no sólo eficiente, sino regido bajo principios éticos.

**B.C.** ¿Es suficiente una declaración de posibles conflictos de intereses, como ya se realiza entre los empleados de la Auditoría Superior de la Federación?

**MCP.** Para recuperar la credibilidad y restablecer la confianza de los ciudadanos se requiere mucho más que lo que las declaraciones patrimoniales y posturas formales sobre los conflictos de interés pueden ofrecer.

Debe haber en las medidas que se tomen para enfrentar el cáncer de la corrupción, decisiones y mecanismos que eviten que los actos de corrupción queden impunes, tanto los cometidos por funcionarios, como los que cometan cualquier otro ciudadano.

**B.C.** ¿Cómo interpreta la designación de Virgilio Andrade Martínez, como secretario de la Función Pública, y como responsable de la investigación de conflictos de intereses que involucran a la esposa del Presidente y al Secretario de Hacienda?

**MCP.** Reconociendo la trayectoria de un joven profesionalista, como puede ser Virgilio Andrade, no abona en la urgente necesidad de que el gobierno recupere la confianza de los ciudadanos, pedirle que juzgue y “sancione” a quién lo nombró como secretario.

Para el caso particular de la casa de la esposa del presidente, se requiere una explicación que vaya más allá de los contenidos legales. No será una explicación convincente lo que la Secretaría de la Función Pública tenga que decir para justificar la compra de esa casa, si sus argumentos se basan en lo que la norma señala; esto es, que el Presidente no otorga contratos y no adjudica compras u obras.

**B.C.** ¿Sería conveniente una comisión independiente para investigar casos como al que nos referimos? ¿Quiénes la podrían integrar?

**MCP.** Integrar comisiones que no tomen resoluciones que generen consecuencias en el terreno de la impunidad, es también una práctica que hemos ensayado en el país muchas veces y que no ha dado los resultados esperados a partir de las expectativas que genera el hecho de que sean “autónomas”.

Considero que habría que seguir insistiendo en contar con un Sistema Nacional Anticorrupción integrado de tal manera que ofrezca acciones concretas que sirvan para combatir el dañino binomio corrupción-impunidad. **B**

# Gobernar por decálogo: la carencia de un proyecto de país

*Carlos Castillo*



Tres meses transcurrieron para que, a fuerza de golpes desde la opinión pública, desde las manifestaciones en las calles y de la crítica casi cotidiana de la oposición, el Presidente Enrique Peña Nieto tomara acciones para hacer frente a dos sucesos que indignaron al país en su conjunto y alcanzaron repercusión internacional: la matanza de normalistas en Ayotzinapa y el descubrimiento de propiedades de gran valor y lujo a nombre de familiares del Ejecutivo o de integrantes del gabinete presidencial. Así, Estado de derecho y corrupción se tradujeron en severas crisis que llevaron al cuestionamiento de la clase gobernante en cuanto a su efectividad como garante de la seguridad y a su honestidad.

La reacción de Peña Nieto, como en otras crisis anteriores –incluso desde la propia campaña por la Presidencia de la República– fue la promulgación de decálogos: rutas de acciones que, en el fondo, buscaban en primer lugar responder a la opinión pública y, al mismo, tiempo, esbozar una serie de posibles soluciones que atemperaran el descontento social. Esta estrategia, cabe mencionar, si bien ofrece un camino inmediato, resulta a todas luces reflejo de un gobierno que resuelve sobre la marcha, que carece de un plan claro y certero de trabajo y que, al final del día, es asaltado por hechos de coyuntura que ponen en crisis su efectividad y su capacidad de demostrar una senda de mediano plazo.

El tema preocupa, en lo que respecta al tema de la seguridad, porque pone de manifiesto que salvo la promesa electoral de “pacificar” al país, se carece de mecanismos claros para lograrlo; meses de silencio respecto del tema del crimen organizado que de pronto suman todas las voces dispersas para apuntar que el problema sigue ahí, que no han descendido los índices de asesinatos, que salvo la crítica a la estrategia emprendida por el gobierno anterior, no existe una alternativa viable para frenar la violencia que aqueja al país, salvo la opción de pactar treguas silentes con los grupos criminales, que empiezan a aparecer como una realidad y un peligro ya señalado desde la campaña de 2012 por el Partido Acción Nacional.

De la mano con lo anterior, es decir, con la capacidad del gobierno de garantizar seguridad a los ciudadanos, está el tema de la corrupción. La complicidad de los gobiernos locales con las bandas del narcotráfico, redescubierta a raíz de la tragedia de Ayotzinapa, es el rostro más crudo de una forma de hacer gobierno que se aleja del marco legal y de las instituciones para dar prioridad al acuerdo extralegal, a la falta de transparencia, a la incapacidad de rendir cuentas y al poco respeto del Estado de derecho. En su faceta menos cruda, pero igual de reveladora, esta tendencia por la opacidad y la maleabilidad de la ley se expresa en las propiedades de la familia del Presidente Peña Nieto, en la falta de claridad en las licitaciones de gobierno, en la

recompensa privada a cambio de contratos públicos y en la incapacidad para asumir que el llamado conflicto de interés está presente y vigente en muchas de las prácticas políticas de la “familia revolucionaria”.

Para ambos hechos, graves de sumo y esclarecedores de cómo un modo de hacer política vetusto, anacrónico y alejado de la realidad del siglo XXI mantiene una vigencia que intentó esconderse pero que sigue siendo práctica cotidiana, la solución emergente: el decálogo. Para ambos hechos, la salida acostumbrada de las crisis: el decálogo. Para ambos hechos, la irresponsabilidad de quien intenta esconder la realidad tras soluciones incompletas, mal diseñadas o construidas al vapor, que poco ayudan a reforzar las instituciones porque no buscan resolver problemas de fondo sino simplemente, por el contrario, atajar sus consecuencias más visibles para, en realidad, dejar el sistema de privilegios tal y como está. Para ambos hechos, al final, la oportunidad desperdiciada de contribuir a librar al país de un lastre, de una vez por todas, que frena el desarrollo, distancia a la sociedad de la clase política, resta credibilidad al gobierno y destruye la confianza ciudadana en la capacidad de sus gobernantes de responder a realidades dolorosas con acciones efectivas.

Los decálogos de Peña Nieto, por su parte, han sido documentados por el sitio web [sinembargo.com](http://sinembargo.com),<sup>1</sup> y son los siguientes:

## 10 propuestas para mantener la estabilidad económica y fomentar la competencia<sup>2</sup>

1. Mantener la estabilidad económica.
2. Fomentar la competencia económica.
3. Impulsar a México como potencia.
4. Reformar el modelo educativo.
5. Aumentar el crédito bancario.
6. Invertir en infraestructura.
7. Fomentar la formalidad en la economía.
8. Crear una nueva estrategia en comercio exterior.

<sup>1</sup> La información de estos decálogos fue consultada el 19 de febrero de 2015 en el sitio web señalado, en el enlace: [www.sinembargo.mx/28-11-2014/1179533](http://www.sinembargo.mx/28-11-2014/1179533)

<sup>2</sup> Presentado como aspirante del PRI a candidato por la Presidencia de la República, el 10 de octubre de 2011.

9. Reactivar el campo.
10. Realizar una reforma fiscal integral.

Cabe señalar que, durante el primer trimestre de 2014, y acumulando las acciones de Peña como Presidente, este primer decálogo no ha tenido una implementación afortunada: las caídas de los precios del petróleo, los diagnósticos de baja del PIB realizados por el Banco de México, una reforma fiscal que frena el consumo y la producción, así como afectaciones importantes al turismo y a la inversión por causa de la inseguridad, son factores que han detenido el crecimiento, obstaculizado la competencia, frenado el crédito y mermado un manejo de las finanzas públicas que hasta 2012 se consideró ejemplar por actores nacionales e internacionales.

## 10 medidas para combatir la pobreza y elevar la calidad de vida de los mexicanos<sup>3</sup>

1. La creación de un Nuevo Sistema de Seguridad Social Universal sustentado en el acceso efectivo a los servicios de salud, una pensión para el retiro, seguro de desempleo y seguro de riesgo de trabajo.
2. Implementación de una segunda generación de programas de desarrollo social, que más que ser asistencialistas estén enfocados en detonar proyectos productivos para la población.
3. Erradicación de la pobreza alimentaria, mediante la garantía de un ingreso que cubra las necesidades nutricionales de todas las personas.
4. Incorporación del sur del país al desarrollo global, a través de la creación de infraestructura, la implementación de una política moderna y pragmática de fomento industrial, así como detonar el potencial agropecuario y turístico de esta región.
5. Política nacional para la disminución de la dispersión y el aislamiento rural.
6. Elevar la calidad de la Educación Básica, a través de la profesionalización de los

<sup>3</sup> Presentado como aspirante del PRI a candidato por la Presidencia de la República, el 18 de octubre de 2011.

maestros, impulsando esquemas de pago ligados al desempeño educativo de sus alumnos.

7. El aumento de la cobertura de Educación Media Superior y Superior para lograr la cobertura universal de la preparatoria.
8. Impulso a la equidad de género como una constante en todos los programas gubernamentales y la creación de programas específicos para la mujer como una prioridad presupuestal.
9. Incorporación de los indígenas al desarrollo del Estado.
10. Creación de políticas eficaces para apoyar a los discapacitados: impulsar su rehabilitación, incentivar su empleo, y el diseño de una estrategia nacional de infraestructura urbana que les permita trasladarse sin obstáculos.

Por lo que respecta al cumplimiento de este decálogo, cabe destacar la incapacidad del Estado para implementar de manera efectiva la reforma educativa fruto del Pacto por México, así como el asistencialismo manifiesto en la llamada Cruzada contra el Hambre, una estrategia que se encuentra lejos de apuntar al fomento productivo y sí muy cercana al reparto electoral de despensas y apoyos a cambio de votos.

### 10 principios políticos para una Presidencia democrática<sup>4</sup>

1. Proteger la libertad de reunión y de manifestación a través de una cultura de respeto y tolerancia a todas las expresiones políticas.
2. Garantizar la libertad de expresión, atendiendo, respetando y tomando en cuenta todas las críticas al Presidente de la República y expulsando la violencia contra periodistas y la censura.
3. Impluso a una reforma constitucional para crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se lleve a cabo

bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información.

4. Promover las reformas constitucionales y legales necesarias para asegurar la vigencia de protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las fuerzas armadas y las policías de todo el país.
5. Encabezar un gobierno laico, respetuoso de la libertad de creencias y de las prácticas religiosas de todos los mexicanos.
6. Promover una cultura de respeto e inclusión en la vida social y productiva de todas las minorías, así como de las personas con discapacidad. En política migratoria, dar un trato a los migrantes en México como el que exigimos para nuestros paisanos en el extranjero.
7. Tener un diálogo permanente y directo con los liderazgos de todas las fracciones parlamentarias que permitan que las grandes reformas que necesita México se logren con amplios consensos, con independencia de la correlación de las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión.
8. Promover iniciativas de reforma para erradicar definitivamente el uso electoral de los programas sociales de los tres niveles de gobierno.
9. Impulsar la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción como una instancia autónoma, con capacidad de actuar ante casos de corrupción gubernamental en el nivel federal, estatal y municipal a partir de denuncias ciudadanas. Respetar y acatar las decisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y promover su fortalecimiento institucional. Seleccionar un equipo de colaboradores a partir de su capacidad, experiencia y honestidad, no de sus relaciones familiares o de amistad. El Presidente de la República y los mandos superiores del gobierno harán pública nuestra declaración patrimonial, que deberá ser auditada cada año.

<sup>4</sup> Presentado como candidato a la Presidencia de la República el 21 de mayo de 2012.

10. Acelerar la plena implementación de las reformas constitucionales en materia de transparencia y homologación contable en los estados y municipios, promover el fortalecimiento y autonomía legal y política de los órganos de fiscalización en los estados, y promover una reforma constitucional para dotar al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de competencia en asuntos de los estados y municipios.

Por lo que respecta a este decálogo, los puntos 1 al 7 eran ya, en el momento de presentarlo, una realidad en el México de libertades que durante décadas defendió el Partido Acción Nacional y otras fuerzas de la oposición; el respeto a los credos, el diálogo con las fuerzas políticas e inclusive los Diálogos por la Seguridad celebrados por el Presidente Felipe Calderón representaron, en ese sentido, un hecho inédito en lo que respecta a la interlocución del gobierno con la ciudadanía y la sociedad civil. Los puntos 9 y 10, por su parte, no aparecieron en la agenda pública sino hasta la revelación de las propiedades de la familia de Peña Nieto, lo cual lleva a reafirmar la tesis de la contingencia y la emergencia en las acciones del Ejecutivo, que responde a la necesidad inmediata y no ofrece una estrategia clara de seguimiento y continuidad de sus propias propuestas.

## 10 medidas para apoyar la economía familiar<sup>5</sup>

1. Más y mejores salarios a los mexicanos.
2. Bajar los precios de los alimentos.
3. Reducir el precio de la luz.
4. Programa de “mochila llena” para entregar útiles en primarias y secundarias públicas.
5. Otorgamiento de becas de transporte para los estudiantes.
6. Vales de medicinas.
7. Creación de un seguro de vida para las jefas de familia.
8. Pensión universal para adultos a partir de 65 años.

9. Permanencia y fortalecimiento de los programas sociales, especialmente Oportunidades.
10. Creación de un mecanismo de apoyo a la vivienda digna.

Por lo que respecta solamente al primer punto de este decálogo, es propio destacar que uno de los principales opositores y críticos de la propuesta del Partido Acción Nacional de elevar el salario mínimo fue, precisamente, el Partido Revolucionario Institucional, a lo cual se suman, ante los hechos económicos de finales de 2014 y principios de 2015, la imposibilidad de garantizar la reducción del costo de los alimentos, propuesta que además echó por tierra la reforma fiscal de 2013.

## 10 puntos para que el país crezca<sup>6</sup>

1. Inversión en infraestructura.
2. Mantener estabilidad macroeconómica.
3. Fomentar la competencia económica en todos los ámbitos.
4. Impulsar a México como potencia energética.
5. Mayor inversión de capital humano.
6. Aumentar el nivel de crédito para financiar áreas estratégicas.
7. Fomentar la economía formal.
8. Diseñar una nueva estrategia de comercio exterior.
9. Una moderna política de campo, turismo y desarrollo industrial.
10. Reforma hacendaria integral.

Este decálogo, como puede observarse, es una suma de los puntos contenidos en ejercicios anteriores del mismo tipo, y destaca porque fue la reforma hacendaria integral presentada en 2013 la que imposibilitó el cumplimiento de los puntos 3, 5 y 7. Por lo que respecta al impulso de México como potencia energética, aunque la reforma constitucional aprobada en 2013 en ese rubro apuntaba en ese sentido, su llegada fue tardía y en un momento en el que los precios del

16 <sup>5</sup> Presentado como candidato a la Presidencia de la República el 3 de junio de 2012.

<sup>6</sup> Presentado como Presidente electo el 5 de noviembre de 2012.

petróleo van en franca caída, lo cual obstaculiza el objetivo si se considera el anuncio, en febrero de este 2015, de recortes a los proyectos productivos y al personal de Pemex.

### 10 puntos para impulsar el crecimiento económico<sup>7</sup>

1. Mantener la estabilidad económica con un banco central autónomo.
2. Mantener la actuación responsable del sector financiero.
3. Fomentar la competencia económica.
4. Hacer una reforma energética integral que permita inversión en Pemex pero sin privatizar.
5. Aumentar el nivel de crédito en el país como en otros países.
6. Fortalecer la infraestructura carretera, aérea y ferroviaria.
7. Fomentar la economía formal.
8. Diseñar una nueva estrategia de comercio exterior.
9. Impulsar nuevas políticas para el campo mexicano.
10. Realizar una reforma hacendaria integral.

Una vez más, este decálogo repite los objetivos de anteriores esfuerzos en el tema económico, con las mismas trabas y obstáculos fruto tanto de la reforma hacendaria como del escenario petrolero internacional. Respecto del banco central autónomo, esta institución, diseñada por Manuel Gómez Morin y tergiversada durante varias décadas por los gobiernos priístas, es una demanda histórica, ya alcanzada, por el Partido Acción Nacional.

### 10 estrategias de seguridad y justicia<sup>8</sup>

1. La prevención del delito y reconstrucción del tejido social.
2. Una justicia penal eficaz. Acelerar la transición del nuevo modelo de justicia penal.
3. La profesionalización de la policía y la creación de la Gendarmería Nacional.

4. Transformación del sistema penitenciario, que impulse la reinserción social.
5. Promoción y articulación de la participación ciudadana.
6. Cooperación internacional.
7. Transparentar la información de las instituciones de seguridad y justicia.
8. Coordinación entre autoridades de todas las dependencias.
9. Regionalización.
10. Fortalecimiento de la inteligencia.

Por primera vez desde su candidatura interna por la Presidencia, Peña Nieto aborda el tema de la seguridad, aunque de manera ténue, retomando mucho de lo realizado durante el sexenio de Felipe Calderón y proponiendo, como principal aspecto, un cambio nominal: el de Policía Federal Preventiva al de Gendarmería Nacional. Por otra parte, la liberación del narcotraficante Rafael “Caro” Quintero, de la secuestradora Florence Cassez y la de Raúl Salinas de Gortari, así como la aparición de autodefensas en Guerrero y Michoacán, han representado muestras claras de que la impunidad, la incapacidad y el poco interés en la seguridad y la impartición de justicia prevalecen desde el inicio del sexenio y hasta este 2015. Ayotzinapa será, en ese sentido, la dolorosa gota que derrame un vaso de impunidad, complicidad y omisión en estos temas, así como la continuidad de los enfrentamientos con el crimen organizado, que en últimas fechas han vuelto a hacer de Tamaulipas una entidad donde el Estado es incapaz de hacer valer la ley.

### 10 puntos para acelerar la apertura con la reforma energética<sup>9</sup>

1. Todo el petróleo y el gas seguirán siendo de la Nación y se permitirá la participación privada en exploración, extracción, refinación, petroquímica, transporte y almacenamiento
2. Con la reforma energética bajará el precio de la luz y también del gas. Al tener gas natural más barato, habrá más fertilizantes

<sup>7</sup> Presentado como Presidente de la República el 18 de mayo de 2013.

<sup>8</sup> Presentado como Presidente de la República el 27 de agosto de 2013.

<sup>9</sup> Presentado como Presidente de la República el 12 de agosto de 2014.

3. de mejor precio y alimentos más baratos. Se crearán cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2 millones y medio de empleos al 2025. Se generarán más y mejores empleos en todas las regiones del país para beneficiar a las generaciones presentes y futuras.
  4. La industria petrolera volverá a ser un motor del crecimiento económico de México, al detonar inversión en nuevas áreas. México tendrá cerca de 1% más de crecimiento económico en 2018 y aproximadamente 2% más para el 2025. Se fomentará el desarrollo del sector industrial, lo que impulsará la actividad económica en distintas regiones del país, y a su vez generará oportunidades de empleo.
  5. La apertura de la industria eléctrica permitirá que fluyan grandes inversiones al sector. Tendremos plantas más eficientes que utilizan combustibles más baratos y limpios. Se promoverán las energías renovables. La competencia en el sector permitirá además contar con tarifas más competitivas. Así, la industria y el comercio generarán más empleos, y las familias verán una reducción en su recibo de luz.
  6. Para obtener más beneficios del petróleo, los mexicanos podremos decidir en qué proyectos nos conviene asociarnos y en qué condiciones. Retomando el modelo del Presidente Cárdenas, tendremos la inversión y los medios necesarios para extraer recursos en aguas profundas y campos de lutitas. Nuestra riqueza petrolera se transforma en bienestar presente y futuro.
  7. Habrá más recursos para el presupuesto y programas sociales, gracias a los nuevos negocios en la industria energética. La renta petrolera de la Nación crecerá, pues habrá más producción de petróleo y gas natural, y habrá nuevas empresas de refinación, petroquímica, transporte y almacenamiento, pagando impuestos en nuestro país. La renta petrolera generará escuelas de calidad, hospitales, programas sociales, carreteras y servicios de agua.
  8. Los ciudadanos podrán vigilar las operaciones e ingresos petroleros derivados de nuevos contratos. Los nuevos contratos estarán a la vista de todos los ciudadanos, y serán consultables en todo momento. Asimismo, habrá auditorías anuales de todos los contratos vigentes en México. Habrá más transparencia y mejores instrumentos de control sobre la industria petrolera. Un objetivo fundamental de la reforma es acabar con la corrupción y los privilegios especiales.
  9. La CFE y Pemex se fortalecerán para darle competitividad a México. Pemex y la CFE tendrán más autonomía, serán eficientes e invertirán sus ganancias en donde sea más conveniente. Tendrán mejor organización y herramientas para mejorar su gobierno corporativo.
  10. Se reorganizará la industria eléctrica para garantizar tarifas competitivas a los hogares, la industria y el comercio. Todas las actividades que conforman la industria eléctrica se mejorarán, la CFE seguirá operando la infraestructura con la que cuenta actualmente.
- Este decálogo, presentado a mediados de 2014, pronto demostró que la reforma energética llegó tarde a México. Ninguneada, reducida y obstaculizada por el PRI cuando el PAN ocupó la titularidad del Ejecutivo federal, y respaldada por el propio PAN a la luz de los acuerdos realizados desde el Pacto por México, todos los beneficios de corto y mediano plazo que comprometió el Presidente Peña Nieto hallaron, apenas unos meses después –hacia noviembre de ese año–, el golpe con la realidad de los precios internacionales del petróleo, que hasta el momento siguen descendiendo y que, a febrero de 2015, han llevado a que Pemex anuncie que pospondrá proyectos de exploración en aguas

profundas, la desaceleración en proyectos de refinería y modernización de plantas, así como el recorte de personal y de presupuesto, por aproximadamente 62 mil millones de pesos. De este modo, las ventajas señaladas por la apertura de Pemex se reducen al mínimo y son, casi una a una, imposibles de garantizar al menos en el corto plazo.

Aunado a lo anterior, fue justo cuando los lamentables hechos de Ayotzinapa y los escándalos de corrupción tanto por las propiedades de la familia de Peña Nieto y de algunos miembros de su gabinete, como por la cancelación de la licitación del tren México-Querétaro, que quedó en claro que la falta de planeación, la incapacidad de responder de manera adecuada, la torpeza frente al manejo de crisis y la falta de sensibilidad del Gobierno federal son sellos distintivos ya notorios desde los primeros meses del sexenio, pero que sólo entonces quedaron francamente exhibidos y demostrados frente a la sociedad. En un intento inútil por paliar los efectos de la primera gran crisis de su gobierno, la reacción del Ejecutivo frente a la desaparición de 43 normalistas fue errática, cambiando versiones de un día a otro, demostrando una inmensa carencia de tacto político y de capacidad de reacción, al tiempo que la protesta social y la indignación asaltaban las calles de distintas ciudades del país exigiendo respuestas, renuncias o cualquier acción que llevara a hallar a los desaparecidos.

Las semanas transcurrían y, por el contrario, en Guerrero se descubrían nuevas fosas, nuevos restos humanos, vidas cejadas por la indiferencia gubernamental frente al crimen organizado; tras una conferencia de prensa con la que el Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, intentó dar por cerrada la investigación, el 7 de noviembre, la inconformidad social estalló contra el Ejecutivo federal, en una marcha, el 20 de noviembre, como hacía lustros no se observaba en México. Seis días después, el Presidente Peña Nieto lanzaba el penúltimo, por el momento, de los decálogos con los que ha intentado reaccionar siempre, nunca anticiparse,

respondiendo de manera posterior en el intento por atenuar o “controlar” los daños de la incapacidad de su gobierno.

En este penúltimo decálogo, señalaba:

### **10 medidas por la paz, la unidad y la justicia en México<sup>10</sup>**

1. Enviar una iniciativa de reforma constitucional al Congreso para expedir la Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales.
2. Presentar otra iniciativa que redefinirá por completo y dará claridad al sistema de competencias en materia penal, a fin de que los diferentes órganos de gobierno asuman su responsabilidad en ese ámbito.
3. Enviar una iniciativa de reforma constitucional para establecer las Policías Estatales Únicas.
4. Acelerar el establecimiento de un número telefónico único para emergencias, a nivel nacional, que permitirá a los mexicanos tener un medio eficaz, para pedir auxilio en casos de urgencia.
5. Impulsar el establecimiento de la Clave Única de Identidad.
6. Instruye a la realización de un Operativo Especial en la región conocida como Tierra Caliente, ampliando el despliegue de las Fuerzas Federales en municipios de Guerrero y Michoacán. También anunció un mayor respaldo de las fuerzas federales para los municipios que lo requieran, en los estados de Jalisco y Tamaulipas.
7. Enviar en el próximo Periodo Ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión, una amplia agenda de reformas para mejorar la justicia cotidiana.
8. En derechos humanos, lanzar una iniciativa de reforma que faculta al Congreso de la Unión para expedir las Leyes Generales en materia de Tortura y Desaparición Forzada. Se fortalecerán los protocolos y procedimientos, para que en casos de tortura, desaparición forzada y ejecución

<sup>10</sup> Presentado como Presidente de la República el 27 de noviembre de 2014.

extrajudicial, las investigaciones sean oportunas, exhaustivas e imparciales. Se creará un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas No Localizadas, así como un Sistema Nacional de Información Genética. Se publicará el Reglamento de la Ley General de Víctimas y se pondrá en operación el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como el Registro Nacional de Víctimas.

9. En combate a la corrupción, el Ejecutivo federal respaldará al Sistema Nacional Anticorrupción y a la Ley Reglamentaria de la reforma constitucional en materia de Transparencia, que se discuten en el Congreso de la Unión.
10. Se fortalecerán los principios de Gobierno Abierto en la administración pública federal. En este marco, instruyó a la Secretaría de la Función Pública a desarrollar un portal de información sobre los proveedores y contratistas de toda la administración pública federal.

Las cinco primeras medidas de este decálogo fueron temas torales y de primer orden durante la administración del Presidente Felipe Calderón; tanto en iniciativas enviadas al Ejecutivo como en reuniones con gobernadores y con el llamado Consejo Nacional de Seguridad, el entonces titular de Ejecutivo abogó por estas medidas para fortalecer el combate armado al crimen organizado, teniendo como respuesta la indiferencia o la franca negativa de actores políticos que, por la razón que se quiera –interés partidista, complicidad, etcétera–, eligieron dejar solo al Gobierno federal en su lucha contra los grupos criminales. Llama la atención que en lugar de darles continuidad una vez electo, Peña Nieto haya desechado esos esfuerzos y, una vez vuelto el tema a la luz pública, los retome como prioridades cuando durante casi dos años prefirió hacer oídos sordos a una realidad que, como bien señalara Calderón en su momento, no por no hablar de ella, desaparecerá.

Por lo que toca a los operativos en Tierra Caliente, cabe destacar que desde el inicio del sexenio el surgimiento de grupos llamados “de autodefensa” en Michoacán y Guerrero fue asumido por el Gobierno de la República como un tema menor, al punto de incorporar como parte de las fuerzas del orden a quienes de manera clandestina e ilegal conformaban escuadrones armados que operaban al margen de la ley. Comenzaron a aparecer, empero, imágenes donde la justicia en la plaza pública, encampuchados bloqueando carreteras y vías secundarias, entre otras, fueron desdeñadas o relegadas a segundo plano, sin darles la importancia que merecían esos grupos que, al margen del Estado, establecían el control de distintas zonas del territorio nacional. El anuncio del envío de fuerzas federales a Jalisco y Tamaulipas añadió focos rojos sobre el tema de la violencia en dos estados que, en últimas fechas, han padecido acciones del crimen organizado que fueron comunes durante el sexenio anterior (balaceras en zonas públicas, bloqueo de calles, incendio de negocios que se negaban a pagar la cuota establecida por el hampa, entre otros).

Los últimos dos puntos del decálogo apuntaban, de manera directa pero intentando no engrandecer el asunto, al hallazgo de una casa a nombre de la esposa del Presidente Peña Nieto valuada en siete millones de dólares, crisis del Ejecutivo a la que bajo distintas estrategias (un video de la Primera dama explicando la procedencia del inmueble, deslindes múltiples y defensa del Mandatario por sus correligionarios de partido) era imposible poner freno, añadiendo así al descontento social un tema que poco a poco surgía para sumarse a la indignación popular: la corrupción. La propuesta que Peña ofrecía respaldar fue impulsada, y lo es hasta el momento, por el Partido Acción Nacional, y se encuentra detenida por los legisladores del Revolucionario Institucional en el Congreso. La dependencia que aborda el décimo punto, por su parte, no tuvo titular ni incluso después del anuncio del decálogo: hubo que esperar el

aumento de la molestia de la sociedad, y el hecho de que el periodo vacacional no bastó para mermar el reclamo y las demandas, para ver llegar un nuevo decálogo respcto de la corrupción y los conflictos de interés.

### Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar los conflictos de interés

1. Nombramiento de Virgilio Andrade Martínez como secretario de la Función Pública con el objetivo de reforzar los procesos de control, fiscalización y auditoría del Gobierno de la República.
2. Obligación de los servidores públicos, a partir de este año, de entregar declaración patrimonial, que incluirá actividades profesionales, participación en empresas, existencia de deudas o bienes propios, de su cónyuge o dependientes económicos.
3. Creación dentro de la Secretaría de la Función Pública, de una Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés.
4. Emisión de reglas de integridad para el Ejercicio de la Función Pública Federal.
5. Establecimiento de protocolos de contacto entre particulares y funcionarios responsables de decidir en los procedimientos de contrataciones públicas, licencias, concesiones y permisos.
6. Se establece abril como plazo para que todas las entidades de la administración pública federal identifiquen y clasifiquen el nivel de responsabilidad de los servidores públicos que intervengan en los procedimientos señalados en el apartado anterior.
7. Ampliación de la lista pública de proveedores sancionados por el Gobierno federal.
8. Creación y fortalecimiento de mecanismos de colaboración con el sector privado, cámaras empresariales y la sociedad civil en materia de transparencia y combate a la corrupción.
9. Solicitud para que la Secretaría de la

Función Pública determine si existe conflicto de interés entre las empresas que recibieron contratos de las dependencias federales y la celebración de compra-venta de inmuebles con la Primera dama, con Luis Videgaray y con el Presidente de la República.

10. Reunir un panel de expertos que evalúen los resultados de estas investigaciones.

Destaca, entre este decálogo y el anterior, que mientras en materia de seguridad cinco de las propuestas son tareas del Congreso, en lo que refiere a los conflictos de interés no existe intervención alguna de algún otro de los poderes de la Unión, ni propuesta de ley ni, salvo el punto 10, delegación de responsabilidades a organismos externos y ajenos al gobierno; este hecho ha puesto en duda la objetividad y la independencia de que una secretaría de Estado, dependiente del Ejecutivo, sea la que investigue al propio Presidente, lo cual se encuentra en sintonía con una nota aparecida en la revista *The Economist*, previa al anuncio del decálogo, en la que se cuestiona la capacidad del Gobierno de la República para responder con asertividad en este asunto.

La información de *The Economist* señala que:

*Una página web de información, Aristegui Noticias, reveló que la suntuosa casa con valor de 7 millones de dólares que el Presidente comparte con su familia pertenece a un empresario vinculado a un controversial proyecto ferroviario valuado en 3.75 mil millones de pesos. Esto complica el esfuerzo de Peña Nieto por convencer a los mexicanos de su capacidad para aplicar la ley, no sólo ante los vándalos de Guerrero [en referencia a las protestas ante los hechos de Ayotzinapa y los encapuchados que arrojaron bombas*

*molotov al Palacio Nacional en la ciudad de México] sino además en el propio centro de la clase política.*

*Tanto el señor Peña como el señor Videgaray insisten en que no han hecho nada ilegal. No han entendido el punto. En las democracias modernas, a las que México aspira a incorporarse, la clase de arreglos de mutuo beneficio que parece han establecido con el Grupo Higa, son considerados un comportamiento inaceptable.*

*Otra cosa que falta es rendición de cuentas. Nadie se ha hecho responsable y renunciado por las fallas de seguridad, el sórdido contrato del tren o los conflictos de interés. Nadie ha vetado a Grupo Higa de los contratos gubernamentales mientras es investigada de manera independiente, aunque fuera sólo para establecer su inocencia. No entienden que no lo entienden.*

## Conclusión

No es la primera vez que Enrique Peña Nieto y sus colaboradores recurren a estrategias distractoras por sus omisiones en el ejercicio de gobierno. Ya como mandatario del Estado de México, la campaña de compromisos firmados ante notario público y certificados en su cumplimiento, aunque esto fuera mentira o un resultado incompleto, representaba el fracaso de la palabra como instrumento de confianza: si no

se tiene credibilidad, se acude ante una autoridad certificada, aunque ésta haya sido avalada por el propio gobierno.

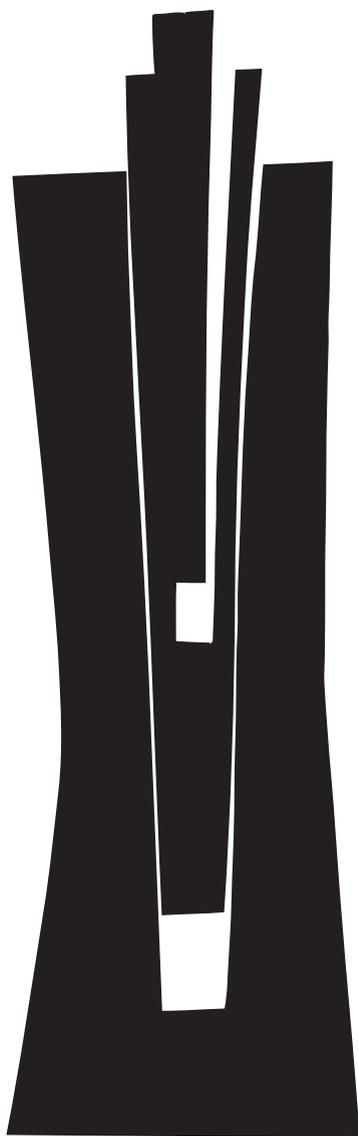
Una vez iniciado el sexenio como Presidente de la República, los temas torales como la inseguridad y la corrupción resultaron opacados por las reformas logradas gracias al Pacto por México, instrumento de transformación de gran importancia para el desarrollo presente y futuro del país, pero que pronto resultó ser insuficiente para distraer la atención de aspectos que terminaron por salir a la luz pública como recordatorio de los pendientes que aún tenemos como país.

La estrategia de los decálogos, esa forma de gobernar que es reacción ante los problemas y no capacidad de preverlos y de anticiparlos, representa otro intento por reducir a propuestas a todas luces insuficientes asuntos que rebasan por mucho los medios propuestos para solucionarlos, pero que intentan cada vez con menos éxito centrar la atención pública en soluciones accesorias y mediocres. Como puede leerse en el presente texto, ninguno de esos decálogos ha sido cumplido al pie de la letra, ninguno ha sido capaz de ofrecer alternativas serias y ninguno será capaz de suplir la carencia de un plan de gobierno acorde con las necesidades del siglo XXI.

El reduccionismo simplista, la faramalla y el oropel, los distractores o los silencios seguirán cobrando réditos y teniendo consecuencias, como puede verse, cada vez más graves. El Ejecutivo federal carece de una visión clara del país que quiere, a no ser que sea uno donde los notarios certifican lo que no existe, donde las reformas se aprueban y luego se enreden en su aplicación, o donde pliegos de diez puntos son suficientes para llamarse gobierno. Preocupante escenario. Necesidad de una oposición que sepa estar a la altura del reto. 

# La Auditoría Superior de la Federación y su camino contra el conflicto de intereses

*María Elena de la Rosa Vázquez*



Desde hace cuatro años, antes de que iniciara la presente administración federal, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ya había publicado y difundido sus directrices para prevenir el conflicto de intereses. Es decir, no hay nada nuevo en las “acciones ejecutivas para prevenir la corrupción”, que el presidente Enrique Peña Nieto anunció el pasado 3 de febrero.

Nos centraremos en el primer punto, de ocho, de estas acciones: prevenir el conflicto de intereses,<sup>1</sup> dada la polémica generada por la adquisición de bienes inmuebles por parte de la esposa del Presidente y el Secretario de Hacienda, en la que se evidencia un conflicto de interés con la empresa que las vendió.

El anuncio presidencial fue acompañado por la designación del nuevo secretario de la Función Pública, Virgilio Andrade, abogado y ex consejero del desaparecido IFE.

Por principio de cuentas en un documento de la ASF, que puede ser consultado en línea,<sup>2</sup> se define y detalla cómo el personal de esta institución y demás servidores públicos deberán estar obligados a observar las directrices para prevenir el conflicto de intereses, y para lo cual

<sup>1</sup> Primera acción: A partir de mayo, todos los servidores públicos estatales y federales entregarán su declaración patrimonial obligada, que deberá incluir una declaración de posibles conflictos de interés. Deberá entregarse al ingresar a cargos públicos federales, actualizarse anualmente o en cualquier momento en que un funcionario considere que pudiera ocurrir un posible conflicto de interés en su responsabilidad. La declaración contendrá, entre otros elementos, las actividades profesionales del funcionario, su participación en empresas, la existencia de deudas o bienes propios de su cónyuge o dependientes económicos, así como las causas por las que el servidor público considere que pudiera existir un conflicto de interés con relación a las decisiones que tiene a su cargo.

<sup>2</sup> [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_publicaciones\\_tecnicas/directrices.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/directrices.pdf)

deberán comprometerse a registrar sus datos en el Formato de Declaración de No Conflicto de Intereses.

Respecto a las medidas anunciadas por Enrique Peña Nieto, las primeras reacciones fueron en el sentido de que sin la modificación a la legislación en materia de responsabilidades administrativas, dicha acción “se queda corta”, carece de sentido sustantivo, es sólo “un discurso que está inscrito en el año electoral y no da para más”.<sup>3</sup>

A ello se agrega, como un revés a la administración federal en esta materia, el hallazgo de la ASF de posibles desvíos de recursos por más 50 mil millones de pesos, en los sectores educativo, social y agrícola, así como diversas inconsistencias financieras del gasto de la Cuenta Pública 2013.<sup>4</sup>

El anuncio de la ASF, al hacer entrega de un informe de 230 páginas a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, está acompañado de una valoración sobre los mecanismos para frenar la corrupción: no son suficientes.

“No hay personal especializado en temas de administración de riesgos a la integridad y acciones anticorrupción. Es necesario que todas las instituciones públicas cuenten con códigos de ética y conducta, debidamente formalizados y que se revisen periódicamente”, señaló el auditor superior Juan Manuel Portal Martínez, durante una conferencia de prensa.<sup>5</sup>

## Conceptos y métodos aplicados

El término “conflicto de intereses” surge en la administración pública federal como parte importante del artículo 22 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF):<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Declaraciones de Mauricio Merino, coordinador de la Red por la Rendición de cuentas. Consultar en: <http://www.animalpolitico.com/2015/02/medidas-de-pena-nieto-para-combatir-la-corrupcion-son-insuficientes-e-incongruentes-expertos/>

<sup>4</sup> Publicado en: <http://www.sinembargo.mx/18-02-2015/1255404>

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> “Durante los trabajos de la LVII Legislatura (1997-2000) del Congreso de la Unión se culminaron los esfuerzos que desde años anteriores se habían dedicado para que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico y existiera una entidad fuerte y moderna para hacerse cargo de estas funciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. “Para alcanzar este objetivo, se instituyeron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000. Con estas nuevas bases legales se creó la ASF”. En: [http://www.asf.gob.mx/Publication/38\\_Normas\\_que\\_dan\\_Origen\\_a\\_la\\_ASF](http://www.asf.gob.mx/Publication/38_Normas_que_dan_Origen_a_la_ASF)

*Las auditorías que se efectúen en los términos de esta Ley, se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoría Superior de la Federación o mediante la contratación de despachos o profesionales independientes, habilitados por la misma, siempre y cuando no exista conflicto de intereses...”*

En el documento de la ASF se define el concepto:

*El conflicto de intereses se presenta cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. El conflicto de intereses puede ser:*

*Potencial.- No hay conflicto de intereses en el momento, pero en un futuro dadas ciertas circunstancias puede aparecer.*

*Real.- Cuando un interés influye parcialmente en el desempeño de las actividades de un servidor público.*

El marco jurídico y ético relacionado con este concepto contempla:

- A) La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Capítulo II “De la Fiscalización de la Cuenta Pública”, en su artículo 22, arriba citado.
- La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Artículo 101:

*El Auditor Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones,*

*se sujetarán a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.”*

B) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

- Título Segundo “Responsabilidades Administrativas”, Capítulo I “Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público” establece en su artículo 7 que:

*Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.*

- Artículo 8. Señala que todo servidor público tendrá las siguientes siete obligaciones, en relación con el conflicto de intereses:

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones

por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión... [...]

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

- Artículo 9. Establece que: “El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

*No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya*

*tenido acceso en su empleo, cargo o comisión  
y que no sea del dominio público,...*

Para la Auditoría Superior de la Federación, además de estos preceptos fue necesario implementar un Código de Ética emitido a partir del 2001, en el que se definen siete valores:

- Profesionalismo competente
- Independencia
- Objetividad
- Imparcialidad
- Confidencialidad
- Actitud constructiva
- Integridad

Y dentro de estos valores, el de Independencia es el que –señala la ASF– se identifica con el concepto de conflicto de intereses. Su declaración es la siguiente:

*Independencia.- Los profesionales al servicio de la ASF deben actuar con independencia de criterio, libres de prejuicios o intereses de cualquier índole, con el fin de preservar la imparcialidad y objetividad a la que la institución está obligada.*

Junto con ello, la ASF marca las directrices para prevenir el conflicto de interés que deberán observar su personal auditor expresamente comisionado, así como los despachos o profesionales independientes, habilitados por la misma institución, durante los trabajos de fiscalización de la Cuenta Pública. Y en caso de presentarse alguna situación potencial o real de conflicto de interés, recomienda, se reporte al superior inmediato y si éste no resolviera puede “presentar su duda directamente a la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión”.<sup>7</sup>

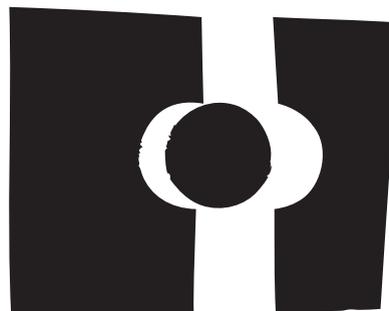
Las infracciones a estas normas se enmarcarán dentro de las obligaciones de los servidores públicos. Por tanto, estos estarán obligados a cumplir con el formato de “Declaración de No Conflicto de Intereses”,<sup>8</sup> que se puede ver en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_publicaciones\\_tecnicas/directrices.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/directrices.pdf).

### **Paliativos contra una bola de nieve**

Regresando a las “acciones ejecutivas para prevenir la corrupción”, anunciadas por el Presidente de la República, es notoria no sólo la improvisación en ellas sino la falta de conocimiento e indiferencia hacia instancias que ya aplican y sancionan este tipo de manifestaciones ilícitas.

Especialistas en el tema como Marco Fernández, de la organización México Evalúa, considera que de nada servirán estas medidas “si no hay una autoridad independiente que pueda verificar la veracidad de dicha declaración (de conflicto de intereses)”.

Son sencillamente a juicio de quien esto escribe acciones simuladas, “buenos deseos” de que la corrupción deje de ser vista como el mal mayor de México; de que se desvíe la atención a supuestas investigaciones “imparciales” llevadas por la Secretaría de la Función Pública, en tanto la Auditoría Superior de la Federación advierte de una bola de nieve que crecerá conforme continúen las revisiones a la cuenta pública federal y de los estados. 



<sup>7</sup> La Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión será el área encargada de vigilar el cumplimiento de estas directrices, a través de evaluaciones periódicas.

<sup>8</sup> La ASF recomienda que cada unidad administrativa establezca un archivo permanente con los formatos, suscritos por los servidores públicos para su pronta ubicación, consulta o modificación pertinente.

# Iberoamérica de reojo en la visión de Tocqueville

*Alberto Eduardo Bisso*



## I. Introducción

Los manuales de historia de las ideas políticas escritos en Estados Unidos y Francia dedican a Alexis de Tocqueville (1805-1859) cierto número de páginas, y ello es comprensible, por la trascendencia del fenómeno que constituye su preocupación central, el desarrollo de la democracia, que considera un proceso irreversible, al menos para Occidente. Dada la preponderancia insoslayable ejercida por Francia, Inglaterra y Estados Unidos en el mundo desde el siglo XVIII por lo menos, en el orden político y en muchos otros, inevitablemente el estudio de la historia de las ideas políticas en buena parte del resto del globo se realiza mediante manuales de esa procedencia. Señalado este hecho cabe preguntarse qué le puede aportar la lectura de Tocqueville a un iberoamericano, qué sentido tiene su inclusión en el canon de lo que debe conocer, por ejemplo, un estudiante de grado de ciencias sociales en la Argentina, Brasil, Guatemala o México.

Por una cuestión de cercanía geográfica del objeto estudiado tal indagación puede comenzar por la primera de sus dos obras capitales, *La democracia en América*, donde el autor posa su mirada sobre el Nuevo Mundo, aunque haciéndolo sobre su parte anglosajona. Como apunta Sheldon Wolin, para el joven pensador francés, “la tarea consistía en definir aquello que, de la democracia norteamericana, era políticamente relevante para Francia, dadas las formidables diferencias de geografía, sistemas políticos y costumbres” (Wolin 2001, 184). Tenemos entonces que el enfoque tocquevilliano va y viene entre dos polos: Estados Unidos y Francia. En otras palabras, a primera vista, nada específico sobre Iberoamérica se despliega en esta obra.

Por ello, su procesamiento, para un analista situado en Iberoamérica e interesado en lo que pueda ser de provecho para ésta, requiere un esfuerzo de triangulación para poner el vértice faltante, Iberoamérica, en el esquema del pensador francés. Esta triangulación es posible

porque, pese a estar centrada en la América anglosajona y pensada para Francia, a lo largo de los dos tomos de *La Democracia...* puede encontrarse una cantidad de referencias dispersas a Iberoamérica. Es como si, absorbido como estaba Tocqueville por su objeto de estudio, de vez en cuando echara vistazos a la parte del Nuevo Mundo que había sido colonizada por España y Portugal y utilizara estas rápidas observaciones para confirmar los argumentos que va desarrollando en el libro. Es como si a Iberoamérica Tocqueville la mirara de reojo.

En ese archipiélago de referencias a Iberoamérica se descubre una teoría implícita del desarrollo económico comparado entre las áreas anglosajona e ibérica del continente. Con ánimo de aportar un principio de respuesta a los interrogantes arriba planteados, en el presente trabajo examinaremos un aspecto central de la argumentación tocquevilliana, cual es el de las causas de la república democrática estadounidense y su prosperidad. Más precisamente, analizaremos la importancia relativa que adjudica Tocqueville a los distintos factores y reflexionaremos sobre su validez a la luz de los hechos conocidos. La idea es contrastar las afirmaciones de Tocqueville en materia de dichas relaciones causales, cuando ellas involucren tácita o explícitamente a Iberoamérica, con la realidad histórica.

En este plan, la primera parte del artículo trata la cuestión general de la importancia relativa de los distintos factores que hacen posible la democracia según Tocqueville (costumbres, leyes y circunstancias o causas accidentales), y la dirección de la causalidad entre democracia y prosperidad.

La segunda parte se ocupa en detalle de las circunstancias o causas accidentales, analizando primero las más materiales como la geografía, la concentración espacial, la situación geopolítica. En la tercera parte pasamos a la explicación de cómo estos aspectos se combinaron de manera diferente, y a nuestro juicio decisiva, en Angloamérica y en Iberoamérica, con el

bagaje cultural que traían los europeos, resultando de ello en una y otra región distintas densidades del elemento cristiano, con consecuencias reflejadas en los niveles de prosperidad alcanzados, a veces en franca disonancia con los argumentos expuestos por Tocqueville, que subestima el peso del factor “circunstancias”.

Antes de seguir adelante, queremos llamar la atención sobre una cuestión terminológica. Tocqueville habla de *La Democracia en América*,<sup>1</sup> para explicar la democracia en Estados Unidos y sus antecedentes coloniales. El empleo del término “América” le permite abarcar la realidad de la experiencia anglosajona norteamericana sin verse obligado a precisar, en cada ocasión, si se refiere al período anterior o posterior a la independencia de los Estados Unidos. Ello es expositivamente muy conveniente, ya que aligera el relato, y coherente con una de las bases principales de su construcción argumental, según la cual la democracia anglosajona norteamericana se manifiesta desde mucho antes de la independencia de las trece colonias, sin perjuicio de consolidarse después en el marco de la república federal. Pero, como se comprenderá fácilmente, el vocablo “América”, por su ambigüedad, no conviene al presente trabajo, donde interesa también la otra América, por lo que utilizaremos la expresión “Angloamérica” para referirnos a las trece colonias y a los Estados Unidos.<sup>2</sup> Por Iberoamérica entendemos por supuesto los países que fueron colonizados por España y Portugal.

## II. Democracia, prosperidad y la jerarquía de sus causas

### *Importancia relativa de las causas de la república democrática*

La etiología en Tocqueville es primero que nada una genética, un remontarse al punto de partida de la sociedad angloamericana. En el segundo capítulo de *La Democracia...*, donde se ocupa

<sup>1</sup> En las numerosas referencias que siguen abreviaremos *La Democracia en América* con la sigla DA, seguida de los números de tomo, parte, y capítulo, más la indicación de la página de la edición que hemos utilizado. Las traducciones son nuestras.

<sup>2</sup> Nuestra definición de Angloamérica es estipulativa y no pretende rigor geográfico, ya que excluye al Caribe y al Canadá anglófonos, si bien este último comparte muchos de los rasgos de las trece colonias y de los Estados Unidos.

de los orígenes coloniales estadounidenses, el autor advierte a “quienes lean este libro” que “encontrarán [...] en el presente capítulo el germen de lo que debe seguir y la clave de casi toda la obra” (DA I.I.2, 71). Se detiene largamente en los orígenes puritanos de Nueva Inglaterra, en el siglo XVII, donde se habrían consolidado los usos sociales que luego prevalecerían sobre todo el país, por más que en el sur y en el nuevo oeste subsistieran rasgos específicos de estas regiones. Por ello dirá, en otro pasaje, que le “parece ver toda la historia estadounidense comprimida en el primer puritano que desembarcó en sus costas” (DA I.II.9, 414).

Tocqueville distingue en los núcleos fundadores coloniales dos elementos a los que atribuirá enormes consecuencias: por un lado, la severa religiosidad puritana, de la que emanan las costumbres o moeurs; por otro, ciertas leyes o instituciones democráticas, y descubre que a la democracia política la ha precedido una configuración social democrática. Es que para Tocqueville la democracia no es solamente el régimen político, sino una propiedad estructural de determinadas sociedades, y existe entre estos dos aspectos una cierta circularidad causal:

*La configuración social<sup>3</sup> es ordinariamente el producto de un hecho, a veces de leyes, más frecuentemente de estas dos causas reunidas; pero una vez que ella existe, uno puede considerarla a ella misma como la causa primera de la mayoría de las leyes, de las costumbres y de las ideas que rigen la conducta de las naciones [...].*

*Por lo tanto, para conocer la legislación y las costumbres de un pueblo hay que conocer su configuración social. (DA I.I.3, 94, cursiva mía)*

<sup>3</sup> La traducción literal sería “estado social”, pero hemos preferido la expresión “configuración social” que a nuestro juicio refleja mejor el concepto tocquevilliano y además permite evitar la confusión con el Estado como institución.

Para el autor, la esencia democrática distintiva de la configuración social angloamericana radica en la relativa igualdad que existe entre los individuos tanto en el plano material -acentuada por leyes como la de división de la herencia- como en el intelectual, en torno a un nivel medio.

Más adelante, en la segunda parte del tomo I, sobre todo en el capítulo 9, Tocqueville ya no habla de las causas del origen sino de las causas de la conservación de la república democrática, pero éstas siguen siendo básicamente las mismas. El autor no sólo las identifica sino que también las jerarquiza (DA I.II.9, 451). El orden de importancia relativa de las tres causas del origen y la conservación de la república es el siguiente.

- 1° Las costumbres o moeurs, es decir “el conjunto de las disposiciones intelectuales y morales que los hombres aportan al estado de sociedad” (DA I.II.9, 451 n. 8); lo que en griego llamaríamos el ethos que llevaron los Padres Peregrinos a Nueva Inglaterra.
- 2° Las leyes. Ya en el marco de la Nueva Inglaterra colonial el marco jurídico que se dieron los puritanos garantizaba “la intervención del pueblo en los asuntos públicos, el voto libre del impuesto, la responsabilidad de los agentes del poder, la libertad individual y el juicio por jurados” (DA I.I.2, 85). Tocqueville analiza minuciosamente las instituciones comunales, establecidas desde los primeros tiempos coloniales, y más adelante hace hincapié en la forma federal que permitió articular una serie de Estados, cada uno de los cuales comprendía una multitud de comunas, en una vasta república democrática. Junto a estas leyes “políticas” Tocqueville, distingue otras leyes, penales, “fuertemente impregnadas del espíritu de secta”, especialmente notorias en la etapa fundacional (DA I.I.2, 85), asunto sobre el que volveremos.
- 3° Las circunstancias o “causas físicas”, como las llama en algún momento Tocqueville,

aunque también se refiere a ellas como causas accidentales o providenciales. En este grupo de causas quedan comprendidas la geografía, la demografía y lo que podríamos llamar situación geopolítica.

Como veremos, un análisis detenido de la etiología toquevilliana de la república democrática conduce a pensar que estas causas físicas o accidentales, que Tocqueville pone en tercer lugar, pueden tener mucha más importancia que la que el autor francés sugiere para explicar el desarrollo angloamericano y el subdesarrollo iberoamericano.

### **Prosperidad y democracia**

En tiempos de Tocqueville Estados Unidos llamaba la atención de los europeos cultos por ser una sociedad democrática, que se iba afianzando década tras década y, por otro lado, por su prosperidad. Creo conveniente que nos detengamos en este aspecto. Promediando la segunda parte del primer volumen de *La Democracia...*, Tocqueville declara:

*Frecuentemente, a lo largo de esta obra, me he referido al bienestar material del que gozan los estadounidenses. Lo he señalado como una de las grandes causas del éxito de sus leyes. Esta razón [...] es la única que, cayendo de algún modo en el radio de percepción de los europeos, ha devenido popular entre nosotros.*

*(DA I.II.9, 417)*

Este reconocimiento me parece fundamental, y merece ser repasado. Por una parte, los estadounidenses son prósperos. Por otra parte –y acá viene lo más interesante– la prosperidad norteamericana habría sido uno de los factores principales “del éxito de sus leyes”, esto es, de su institucionalidad democrática, sustitución lícita si, como lo sugiere el contexto, suponemos que Tocqueville no se refiere a las “leyes pena-

les” sino a las “leyes políticas”, esto es, la organización comunal, el republicanism, e incluso normas civiles como las de sucesión de la propiedad, entre otros elementos. O sea que, si alguien pensó que la democracia era un factor del éxito económico, debe tomar nota de que Tocqueville admite una dirección causal inversa, esto es, que el éxito económico de una comunidad no es el efecto, sino “una de las grandes causas” de la consolidación de la democracia.

En tercer lugar, de la segunda parte del pasaje de Tocqueville citado en último término se desprende que esta dirección causal –éxito económico, ergo éxito democrático– era la retenida en su tiempo por la mayoría de quienes especulaban sobre estas cuestiones, o, sencillamente, que lo que más llamaba la atención sobre los Estados Unidos era el bienestar material de sus habitantes.

Más adelante, en una de las secciones del capítulo expresamente dedicado a las causas de la conservación de la república democrática (DA I.II.9), la mira intelectual de Tocqueville se desplaza, casi insensiblemente, y el fenómeno que pretende explicar no es ya la democracia sino la prosperidad:

*Percibo en otros pueblos de América las mismas condiciones de prosperidad que entre los angloamericanos, menos sus leyes y costumbres; y esos pueblos son miserables.*

*Las leyes y las costumbres de los angloamericanos constituyen por lo tanto la causa específica de su grandeza y la causa predominante que busco (DA I.II.9, 453)*

Este pasaje es de una enorme riqueza desde el punto de vista central en el presente trabajo, ya que además de poner de manifiesto esa confusión entre prosperidad y democracia a la cual acabamos de referirnos, alude a Iberoamérica, esa realidad que Tocqueville mira con el raballo

del ojo, y la utiliza como el objeto de comparación, o más bien de contraste, que le permite justificar la conclusión a la que arriba, esto es, la primacía de las leyes y las costumbres sobre las circunstancias en la causación de democracia y la prosperidad angloamericanas.

Si bien se mira, el fenómeno económico estadounidense no es tanto uno de progreso acelerado como de conservación y acrecentamiento gradual del nivel de vida al que estaban acostumbrados y predispuestos los núcleos fundadores. Y como señala Tocqueville a propósito de Nueva Inglaterra los fundadores pertenecían a las clases acomodadas (*aisées*) de Inglaterra. La experiencia colonial angloamericana fue un trasplante, donde lo trasplantado no fue una muestra al azar de la sociedad inglesa sino una selección donde estaban sobrerrepresentadas sus clases media y media alta. Es como si se hubiera hecho una operación de “cortar y pegar” similar a la que se hace con un procesador de textos. Por ello ha podido hablarse de la cultura del fragmento, según nos ha recordado Miguel Ángel Asensio (1995).<sup>4</sup>

Por otro lado, el territorio sobre el cual se asentaban los anglosajones y sus descendientes poseía ventajas enormes respecto de las tierras iberoamericanas, dadas las condiciones en que anglosajones e ibéricos las ocuparon. Y el fragmento trasplantado, como un tejido vivo –y acá termina la analogía con el procesador de textos– en lugar de quedar inerte comenzó a expandirse prósperamente, tomando posesión de un suelo extraordinario y poniéndolo en valor.

Por estas razones, como señala el historiador Paul Johnson, al entrar en vigencia su constitución en 1789, “los Estados Unidos ya eran un país rico. Ya eran, probablemente, en términos per cápita, el país más rico del mundo, incluso teniendo en cuenta que Gran Bretaña estaba emergiendo como la primera potencia industrial

del mundo” (Johnson 1998, 217). Más precisamente, agrega sobre este punto Paul Kennedy, “ya en 1800 los sueldos habían llegado a ser un tercio más altos que los pagados en Europa occidental” (Kennedy 1987, 178).

### III. Las circunstancias o causas accidentales

Tocqueville, como hemos visto más arriba, creía percibir “en otros pueblos del continente americano las mismas condiciones de prosperidad que en los angloamericanos, menos sus leyes y sus costumbres” (DA I.II.9, 453). Pero ocurre que estas condiciones de ningún modo fueron las mismas. Sobre todo, puede argüirse que fueron mejores para los angloamericanos.

El tratamiento de esta cuestión no es irrelevante. Si se llega a la conclusión de que “las condiciones” no fueron un elemento casi neutro –como pretende hacernos creer Tocqueville la mayor parte del tiempo– en relación a la prosperidad angloamericana (que se confunde con el éxito de su democracia), buena parte del argumento general tocquevilliano pierde su fuerza persuasiva.

#### El factor geográfico

En su obstinada insistencia en que los factores del desarrollo económico y político angloamericano fueron sus costumbres y las leyes más que las circunstancias, se pregunta Tocqueville: “¿Pero en qué parte del mundo se encuentran desiertos más fértiles, ríos más grandes o riquezas más intactas y más inagotables que en América del Sur?” (DA I.II.9, 452).

A esta pregunta uno podría sencillamente responder: en Angloamérica.

Si recogemos el guante arrojado por Tocqueville tenemos tres elementos de comparación, de los cuales el primero, contenido en la expresión “desiertos fértiles”, alude a la escasa población nativa de las tierras ocupadas por los anglosajones (DA I.II.9, 416). De este elemento nos ocuparemos más adelante, para comenzar ahora por las características propias

<sup>4</sup> El enfoque centrado en el fragmento, por ejemplo el fragmento puritano, o el español andaluz, o el del francés radicado en Québec, sería una hipótesis explicativa de distintos niveles de desarrollo que “rescata el grado de evolución y avance [económicos] del fragmento trasplantado a los nuevos países y la posibilidad de su cristalización en el nivel alcanzado previamente”, según Asensio (1995, 19), quien aparentemente lo toma de Louis Hartz, *The Founding of New Societies. Studies in the History of the United States, Latin America, South Africa, Canada and Australia*.

del territorio en sí. En este sentido, apuntaremos que en Iberoamérica, no se daba una combinación de “riquezas intactas” y “grandes ríos” comparable a la que encontraron los angloamericanos.

En lo que se refiere a “riquezas intactas”, reconoce Tocqueville: “todo es extraordinario entre los estadounidenses, tanto su configuración social como sus leyes; pero lo que es más extraordinario aún es el suelo que los sostiene” (DA I.II.9, 415-6). Afirmación sorprendente, por cuanto socava su jerarquía relativa de las causas de la república democrática y su prosperidad. Porque si la geografía angloamericana es tan positivamente extraordinaria, el bienestar material de la sociedad en ella arraigada puede atribuirse más a dicho factor que a sus leyes y costumbres.

Sin pretender un relevamiento exhaustivo de las riquezas que encontraron los anglosajones en la franja costera donde se asentaron, parece preciso señalar al menos una: la abundancia de bosques y, por lo tanto, de madera. Estos bosques de clima templado frío, muy distintos de las enmarañadas selvas tropicales infestadas de insectos, proveyeron a los pobladores el elemento necesario para soportar los inviernos: material para construir y amoblar viviendas, y leña para calentarlas. Y la obtención de madera era fácil, no sólo porque los bosques estaban al alcance de la mano, sino porque las manos podían empuñar hachas con cabezas de hierro de dureza suficiente. La abundancia de madera fue además un elemento clave para el desarrollo de la construcción naval por el cual en 1776 un tercio de la flota mercante británica había sido construido en las trece colonias (Johnson 1987, 36).

La riqueza forestal es un formidable ejemplo de “riqueza intacta”. Otro ejemplo es la cantidad de tierra cultivable, de la cual también diremos algo. Antes nos referiremos a un recurso asociado a la geografía que es menos tangible pero mucho más presente: el clima. En esta materia, David S. Landes ha recordado las ventajas de los climas con estaciones frías severas –como el

que impera en la mayor parte de Angloamérica y sin duda alguna en Nueva Inglaterra– respecto de los climas tropicales.

En primer lugar está la influencia del clima sobre el ánimo. Al respecto, Landes trae a cuento la reflexión de un diplomático bengalí que se ha ocupado del asunto, quien compara países cálidos que ha conocido, como Bangladesh, la India, Paquistán, Indonesia, Nigeria y Ghana, con otros países templado-fríos. En aquéllos, dice, “me he sentido débil al realizar un esfuerzo físico o mental mínimo, mientras que en el Reino Unido, Francia, Alemania o los Estados Unidos siempre me he sentido fortalecido por el clima templado” (cit. en Landes 1999, 41). El mismo Tocqueville, al tratar el tema de la esclavitud, admite al pasar que, “a medida que los europeos se acercan a los trópicos, el trabajo les resulta más difícil” (DA I.II.10, 514).

Sobre este mismo punto Paul Johnson dice que, “de todas las tierras americanas, lo que ahora son los Estados Unidos constituía el más extenso territorio continuo apto para el arraigo exitoso y denso de seres humanos”, ya que, en lo que se refiere al clima, “la evidencia muestra que los seres humanos se desempeñan más eficazmente” a determinadas temperaturas que a otras:

*La actividad mental es más alta cuando afuera el promedio es de 3,3 grados Celsius, con heladas por la noche. Es importante que la temperatura cambie de un día para el otro: las temperaturas constantes, así como los cambios bruscos, son desfavorables; lo ideal son los cambios moderados, especialmente un enfriamiento del aire a intervalos frecuentes. El territorio ahora colonizado [las 13 colonias], en expansión, cumplía admirablemente estos requisitos, con entre 4,4 y 21,1 grados Celsius de temperatura media anual, una estación*

*cálida suficientemente larga para obtener abundantes alimentos, y una estación fría suficientemente severa como para hacer que los hombres trabajen y almacenen comida para el invierno. (Johnson 1997, 34).<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Hemos trasladado a grados Celsius los grados Fahrenheit que aparecen en el original inglés. La "evidencia" aparentemente surge de Ellsworth Huntington, *Civilisation and Climate*.

Para suministrar una idea más precisa del tipo de temperaturas a las que se refiere Johnson, hemos compilado información detallada sobre las temperaturas de una serie de ciudades, entre las que se cuentan Boston, Nueva York, Filadelfia y Richmond, representativas estas cuatro del clima de la costa Este angloamericana. Junto a éstas figuran las de algunas ciudades iberoamericanas, de modo de permitir comparaciones.

**CUADRO 1**  
Temperaturas en distintas ciudades de las Américas, en grados Celsius

Ciudad	Valor	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Media anual
Boston	Máx.	2	4	8	13	19	25	28	27	23	17	11	6	15.3
	Mín.	-6	-4	-1	5	10	15	18	18	14	8	3	-2	6.5
	Media	-2	0	4	9	15	20	23	22	18	12	7	2	10.8
Nueva York	Máx.	4	6	10	16	22	26	29	28	24	18	12	7	16.8
	Mín.	-3	-2	2	7	13	18	21	21	16	10	5	0	9.0
	Media	1	2	6	11	17	22	25	24	21	14	9	3	12.9
Filadelfia	Máx.	4	6	11	17	22	27	30	29	25	19	13	7	17.5
	Mín.	-4	-2	2	7	13	18	21	21	16	9	4	-1	8.7
	Media	0	2	6	12	18	22	26	24	21	14	8	3	13.0
Richmond (Va)	Máx.	7	9	14	21	24	29	31	30	27	21	16	10	19.9
	Mín.	-2	-1	3	7	13	17	20	19	16	8	3	-1	8.5
	Media	2	4	9	14	18	23	26	24	21	14	9	4	14.0
México	Máx.	21	23	25	26	26	24	23	23	23	22	22	21	23.3
	Mín.	6	7	9	11	12	12	12	12	12	10	8	7	9.8
	Media	13	15	17	18	19	17	16	17	16	16	15	13	16.0
Guatemala	Máx.	22	24	25	26	26	24	23	23	23	23	22	22	23.6
	Mín.	13	13	14	16	17	17	16	16	16	16	14	14	15.2
	Media	18	19	20	21	21	21	20	20	19	19	19	18	19.6
Caracas	Máx.	28	28	28	29	30	31	30	31	32	31	31	29	29.8
	Mín.	22	22	22	23	24	24	24	24	24	24	24	23	23.3
	Media	24	24	25	26	27	27	27	27	27	27	27	26	26.2
Bogotá	Máx.	19	19	19	19	19	18	18	18	18	18	19	19	18.6
	Mín.	5	6	7	8	8	8	7	7	7	7	7	6	6.9
	Media	13	13	14	14	14	13	13	13	13	13	13	13	13.3
Lima	Máx.	26	27	27	24	22	21	19	19	19	21	22	24	22.6
	Mín.	20	21	21	19	17	16	16	16	15	16	17	19	17.8
	Media	23	24	23	22	20	18	18	17	17	18	20	22	20.2

Ciudad	Valor	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Media anual
Río de Janeiro	Max.	29	30	29	28	27	25	26	26	25	26	27	29	27.3
	Mín.	23	23	23	22	21	19	18	19	19	20	22	22	20.9
	Media	26	27	26	24	23	22	21	22	22	23	24	25	23.8
Sao Paulo	Max.	27	28	27	25	23	22	22	23	23	25	26	26	24.8
	Mín.	19	19	19	17	15	13	13	13	14	16	17	18	16.1
	Media	23	24	23	21	19	18	17	18	18	21	22	22	20.5
Asunción	Max.	33	32	31	28	24	22	23	24	26	29	31	32	27.9
	Mín.	22	22	21	18	16	13	13	14	16	18	20	21	17.8
	Media	28	27	26	23	20	18	18	19	21	23	25	27	22.9
Corrientes	Max.	33	32	30	26	24	21	21	22	24	27	29	32	26.8
	Mín.	21	21	19	16	13	11	11	11	12	15	18	19	15.6
	Media	27	26	24	21	18	16	16	17	18	22	24	26	21.3
Bs. Aires	Max.	30	28	26	22	19	15	15	17	19	22	25	28	22.2
	Mín.	17	16	14	11	7	5	5	5	7	10	12	15	10.3
	Media	23	22	20	16	13	10	10	11	13	16	19	22	16.3
Santiago (Ch.)	Max.	29	29	27	22	18	14	14	16	18	22	25	28	21.8
	Mín.	12	12	9	7	5	3	3	4	6	7	9	11	7.3
	Media	21	20	18	15	12	9	8	10	12	14	17	19	14.6

Fuente: elaboración propia sobre información tomada del sitio de *The Weather Channel*, <http://espanol.weather.com>

No estamos en condiciones de dirimir la cuestión de si esta suerte de “leyes” sobre la relación entre clima y desempeño humano invocadas por Johnson son válidas. Más adelante formularemos alguna consideración pertinente. Lo que sí podemos decir es que, en la medida en que tengan validez, disminuye la importancia relativa de otras causas en la explicación del éxito angloamericano. Retengamos por ahora que se trata de un argumento que coincide con el del diplomático bengalí en que ciertas dosis de frío son estimulantes, mientras que las temperaturas cálidas constantes son enervantes.

El argumento sobre el impacto del clima sobre la subjetividad, e indirectamente sobre la capacidad para el desarrollo, no es nuevo. Algunos autores lo han minimizado. Lawrence E. Harrison, por ejemplo, sostiene que a pesar de estar ubicadas en latitudes tropicales, “muchas capitales latinoamericanas (la ciudad de México, Bogotá, Caracas, Quito, Brasilia y las de todos

los países centroamericanos, con excepción de Managua) se hallan situadas a una altura tal que su clima es templado”; más aún, “una buena porción de México y Paraguay, y Brasil al sur de Río de Janeiro, se encuentran dentro de la zona templada” (Harrison 1994, 70).

Al respecto hay que decir que efectivamente muchas capitales iberoamericanas, por la altura en que se encuentran, están exentas de las desventajas del calor extremo, pero por su ubicación en la franja de los trópicos tienen pocas variaciones de temperatura a lo largo del año y por lo tanto también están exentas del efecto estimulante de las heladas nocturnas y demás condiciones del clima óptimo para el desempeño humano según Johnson. En Caracas en ningún mes el promedio de mínimas diarias baja de 22 grados, como puede apreciarse en el Cuadro 1. Además, que la capital de un país se beneficie de un clima más fresco de lo que su latitud haría suponer no implica que dicho beneficio se

extienda al resto del territorio nacional, como saben los habitantes de los países andinos de latitud tropical que identifican como “tierras calientes” a las tierras bajas. En Colombia, por ejemplo, Bogotá, a 2625 m sobre el nivel del mar, tiene una temperatura media anual de 13°, pero “hasta los 1700 m de altura se encuentran las tierras calientes, con temperaturas que oscilan entre los 32° y los 24°”, donde “en valles estrechos como el del Patía o el cañadón del Chicamocha existen verdaderos infiernos”.<sup>6</sup> Otro país tropical con extensas zonas que se salvan del calor aplastante por su elevada altitud es Bolivia, sólo que en este Estado, ya severamente disminuido en su potencial económico por su mediterraneidad, la altitud a la que se encuentran su capital y algunas de sus ciudades más importantes coincide con una aridez sobrecogedora, como puede observarse en torno a La Paz, El Alto o Potosí.

También hay que señalar que la utilización abusiva del término “templado” le permite a Harrison meter en la misma bolsa, por ejemplo, a Nueva Inglaterra y Paraguay. Pero no son para nada lo mismo: en Boston, donde los inviernos son bastantes más fríos que en Ushuaia, el promedio mensual de temperaturas máximas diarias es de 28 grados en el mes más cálido, y de 6 bajo cero el de mínimas en el mes más frío, mientras en Asunción el promedio de temperaturas máximas diarias en el mes más cálido es de 33 grados (cinco más que en Boston), y el de mínimas en el mes más frío es de 13 grados (¡diecinueve más que en Boston!). No por casualidad, así como la enciclopedia Quillet habla de “verdaderos infiernos” para describir ciertas regiones de Colombia, el Chaco paraguayo ha sido caracterizado como “infierno verde”.<sup>7</sup>

Lo correcto sería distinguir, por un lado, clima templado-continental, como el que se registra desde la costa atlántica estadounidense hacia el interior, comprendiendo la mayor parte de la cuenca del Misisipi, pero no la costa del Golfo de México ni la península de Florida, y, por otro,

clima subtropical sin estación seca, como el que impera desde el tercio y la mitad septentrionales, respectivamente, de la provincia de Entre Ríos y la República Oriental del Uruguay, hacia el norte, abarcando aproximadamente la mayor parte del sector del Paraguay que se encuentra al este del río homónimo, Asunción comprendida, llegando, por la costa atlántica, hasta la latitud de Curitiba, más o menos. Lo que sigue más al norte es una zona de clima subecuatorial. Si, para simplificar, consideramos solamente las latitudes, baste señalar que Paraguay está cortado por el trópico de Capricornio, con su mitad norte, o algo así, en la zona tropical, y la sur en la subtropical; mientras que Brasil al sur de Río de Janeiro (ciudad que está en la franja tropical) es subtropical.<sup>8</sup>

Por supuesto, como hemos anticipado, cabe conceder que afirmaciones como la contenida en la extensa cita de Johnson también deben ser matizadas. En particular debe señalarse que Johnson se refiere a la intemperie, y a tiempos anteriores a los ventiladores eléctricos y el aire acondicionado. A medida que las poblaciones pasan de las actividades económicas primarias realizadas al aire libre, a los sectores industrial y de servicios, que pueden realizarse en ambientes artificialmente refrigerados, la influencia del clima natural se atenúa. Pero estas consideraciones no se aplican al período que estamos analizando.

Dejando atrás la influencia del clima sobre las disposiciones subjetivas hay que considerar aspectos más objetivos, como el impacto sobre el cuerpo. En este plano Landes señala que:

*El calor [...] estimula la proliferación de formas de vida hostiles al hombre. A medida que la temperatura sube, los insectos comienzan a pulular y los parásitos que se encuentran en el interior de los mismos maduran y se*

*reproducen con mayor rapidez. El resultado es*

<sup>6</sup> *Diccionario Enciclopédico Quillet*, 8ª Ed. (México, 1978), voz “Colombia”, cursiva mía.

<sup>7</sup> Para las temperaturas, ver Cuadro 1. La referencia al “infierno verde” es de Bridges (2003, 492). Herren (1992) usa la misma expresión, también a propósito de Paraguay.

<sup>8</sup> Atlas Universal El Ateneo, págs. 28 y 4, los climas de Norteamérica y Sudamérica respectivamente.

*la transmisión más rápida de las enfermedades [...] El invierno entonces [...] es [...] el blanco y silencioso asesino que destruye insectos y parásitos, previene las pestes. [En cambio,] los países tropicales, excepto en las elevadas altitudes, no conocen las temperaturas bajo cero [...]. Como resultado son un enjambre de actividad biológica, gran parte de la cual destruye los seres humanos.*  
(Landes 1999, 379)

En cuanto a cursos de agua, el otro elemento de comparación propuesto por el propio Tocqueville, al extenderse hacia el interior en dirección oeste los angloamericanos dieron con otra de las grandes bendiciones de Norteamérica: “el Misisipi, uno de los tres ríos más grandes del mundo”, con la salvedad de que “mientras el Nilo estaba bordeado de desiertos, [...] y el Amazonas corre por selvas tropicales que todavía son mayormente intransitables, el Misisipi corre directamente a través de la mayor área continua de tierra agrícola del mundo” (Johnson 1997, 374, cursiva mía). Lo dicho por Johnson del Amazonas se aplica también al Orinoco, y –en menor medida– al sistema del Plata. Respecto a este último, téngase presente que más al norte de la provincia argentina de Entre Ríos se hacen sentir de manera agobiante el calor y la proliferación de insectos la mayor parte del año. También que la navegación de uno de sus dos brazos principales, el río Uruguay, se interrumpe a la altura de Salto, no muy lejos de su desembocadura en el Plata.

El dato sobre la navegación no es menor ya que esa era la principal utilidad de los cursos de agua. Hablar de “grandes ríos” era hablar de grandes vías, aunque no fueran las únicas. La combinación de “riquezas intactas” y “grandes ríos” mentada por Tocqueville es abordada también por Landes, quien incorpora otro elemento crucial para la comunicación interna de un territorio, el relieve:

[Las riquezas naturales de Estados Unidos] se conjugaban con líneas de acceso y comunicación bastante convenientes: una costa bien recortada, salpicada de magníficos puertos, largos ríos (por sobre todo el Misisipi y sus afluentes) y extensas llanuras. La única barrera montañosa importante entre el Atlántico y las Rocallas eran los Apalaches, en donde se abrían varios pasos [...], en particular la brecha que abría el río Hudson y el dilatado llano hasta los Grandes Lagos. [...]

En este sentido, los Estados Unidos fueron más favorecidos que otras partes del Nuevo Mundo. Por ejemplo, ningún otro país tenía hierro y carbón cercano uno del otro, ningún otro tenía medios naturales de transporte y comunicación comparables. En contraste, México es una maraña de montañas, mesetas y desiertos, tiene sus buenos lugares pero mal conectados entre sí, tal como lo descubrieron los constructores de ferrocarriles. (Landes 1999, 379)

### **Grado de concentración espacial**

Los ingleses se instalaron en Norteamérica porque la mayor parte del resto del litoral atlántico americano ya estaba ocupado o reclamado por otros europeos. Estos habían tomado posesión primero de las tierras más próximas al lugar al que las corrientes y los vientos dominantes habían conducido a Colón. Después, el atractivo de las civilizaciones sedentarias, con vastas poblaciones organizadas a las cuales explotar y evangelizar, guió a los españoles. Por estas y otras razones españoles y portugueses se instalaron principalmente entre los trópicos de Cáncer y Capricornio, o muy cerca de esta ancha banda, con algunos puntos periféricos como Buenos Aires y Santiago de Chile, y también así lo hicieron, en el Caribe y por un tiempo en Brasil, franceses, ingleses y holandeses. Sólo que, demográficamente, el mayor asentamiento anglosajón terminaría siendo el norteamericano. No quedando muchas otras opciones, los anglosajones, lejos de dispersarse como los españoles sobre dos océanos y desde California

hasta Chiloé, se instalaron más concentradamente sobre el litoral atlántico norteamericano, y no todo él, ya que en el extremo norte estaban los franceses (Canadá) y al sur los españoles (Florida).

En una sola de las trece colonias se asentaron, entre 1630 y 1640, 20.000 ingleses, en la bahía de Massachussets, distribuidos en doce ciudades (*towns*), con capital en Boston. En cierto modo, Massachussets fijó el patrón que Angloamérica replicaría a mucho mayor escala, incluso antes de la Independencia. Este patrón consistía en una densa trama de ciudades, cercanas entre sí. Que fueran costeras hacía mucho más fácil su intercomunicación, aspecto del cual se ocupó de entrada el primer gobernador, el dictatorial John Winthrop, al establecer un barco, el Bendición de la Bahía, para el servicio costero. La densidad urbana costera, a su vez, dio lugar a un desborde demográfico que se dirigió hacia el oeste, donde había espacios vacíos, excepto por indios que a decir de Tocqueville ocupaban el suelo sin llegar a poseerlo, territorios que los europeos se fueron apropiando, en una densa trama de pueblos agrícolas donde no quedaban grandes intersticios por los que pudieran circular tribus indígenas, las que en consecuencia sólo podrían retroceder hacia el oeste.

En contraste con lo que ocurría en Massachussets, en lo que hoy es el territorio argentino, poblado por alrededor de 400.000 indígenas al tiempo de la conquista, trece de las ciudades en torno a las cuales se formaron trece de las catorce provincias que constituyeron la República Argentina en 1853-60, fueron fundadas en el breve lapso que va de 1553 (Santiago del Estero) a 1594 (San Luis), y lo fueron por alrededor de 1200 españoles, casi en su totalidad hombres.<sup>9</sup> Como en otras partes, los españoles fundaron la mayor parte de estas ciudades en el centro del área de influencia de distintas tribus indígenas, a cuyos miembros fueron atrayendo gradualmente, sin perjuicio de lo cual durante

los tres siglos siguientes grupos de indios no civilizados continuarían circulando a través de las grandes distancias que separaban a los asentamientos urbanos.

La concentración tenía ventajas, como pensaba Sarmiento al decir que el mal de la Argentina era su extensión. Para ver en algún detalle un aspecto tocante a la cultura, podemos considerar las posibilidades de diálogo y emulación intelectual entre personas de formación universitaria. Las nueve universidades, por entonces llamadas colleges, que existían en las trece colonias angloamericanas hacia 1770, entre las que se contaban Harvard, Princeton y Yale, estaban situadas sobre la costa marítima o muy cerca de ella. Entre la que estaba más al norte, Dartmouth (latitud 43 ° 38' N) y la que estaba más al sur, el College of William and Mary (a 37° 16' N) había poco más de seis grados de diferencia, medidos sobre un meridiano. En Iberoamérica había una docena de universidades, o más, según el tipo de establecimiento que se cuente como tal, todas ellas en el sector español, pero dispersas desde La Habana (23° 8' N) a Santiago de Chile (33° 26' S), es decir sobre un arco de 56 grados y situadas generalmente en el interior. Las de Córdoba y Charcas, por ejemplo, estaban separadas por más de dos mil kilómetros de travesía terrestre. Entre Córdoba y Santiago de Chile había unos seiscientos kilómetros en línea recta, pero con la formidable cordillera de los Andes en el medio.

En nuestros días los expertos en administración de negocios, han puesto en boga el término inglés clusters para referirse a concentraciones geográficas de empresas que se benefician recíprocamente de la cercanía. Pues bien, las universidades angloamericanas constituyeron un formidable cluster de vida intelectual, pero esta ventaja sobre las iberoamericanas no puede atribuirse a las costumbres o a las leyes sino a las circunstancias geográficas.

La enormidad de las distancias terrestres afectaba a todas las actividades en el imperio español. Halperín Donghi nos informa, por ejemplo,

<sup>9</sup> Ver por ejemplo en el Censo de 1980, serie B, características generales, la breve reseña sobre la evolución de la población argentina.

que “el transporte de vino de San Juan a Salta [...] implicaba para arrieros y mulas cuarenta días de marcha sin encontrar agua”; el mismo autor concluye luego que “en transportes se agota entonces una parte importante de la fuerza de trabajo, a menudo escasa” (Halperín Donghi 2000, 51).

### **Situación geopolítica: el privilegio de la insularidad**

Los Estados Unidos gozaban, al momento de ser visitados por Tocqueville, y por mucho tiempo más, una privilegiada situación geopolítica que el autor francés no vaciló en describir como insular: “en medio de un inmenso continente, donde la actividad económica [*l'industrie*] puede extenderse sin límite, la Unión está tan aislada del mundo como si ella estuviera rodeada por todos lados por el Océano” (DA I.I.8, 261). Las potencias europeas están lejos. Canadá, de similar nivel tecnológico, sólo tiene un millón de habitantes, cuando Estados Unidos tiene trece, y ese millón está “dividido en dos naciones enemigas” por la fractura cultural anglo-francesa, además de sufrir desventajas geográficas y climáticas como el frío extremo. Al oeste, los diversos pueblos indios carecen de tecnología, su población total es escasa y no están unidos entre sí. Es al sur donde puede temerse una guerra, con México, pero “el estado poco avanzado de la civilización, la corrupción de las costumbres y la miseria impedirán a México” constituirse en una potencia a temer por Estados Unidos (ibíd.). En definitiva, “la gran ventaja de los Estados Unidos no consiste en haber hallado una constitución federal que les permita sostener grandes guerras sino en estar situados de tal modo que no deben temerlas” (ibíd.).<sup>10</sup> Sin vecinos a temer, ni guerras a preparar, concluye Tocqueville, los Estados Unidos “no tienen necesidad de pesados impuestos, ni de ejército numeroso, ni de grandes generales” y por lo tanto tampoco deben temer el militarismo (DA I.II.9, 412).

<sup>10</sup> Dicho sea de paso, las alusiones y referencias que aparecen a lo largo de *La Democracia en América* permiten concluir que la misma impresión de retardo, corrupción y pobreza que Tocqueville tenía de México la tenía de Iberoamérica en general.

No hay razón alguna para disentir de las observaciones precedentes en cuanto a la situación geopolítica, ni de su conclusión. Por ello sorprende que Tocqueville, casi doscientas páginas después, afirme que “la naturaleza había aislado del mismo modo a los españoles de América del Sur [se refiere a los Estados hispanoamericanos] y este aislamiento no les ha impedido mantener ejércitos. Se han hecho la guerra entre ellos cuando los extranjeros le faltaron” (DA I.II.9, 452).

Pero no es así, la naturaleza no los había aislado del mismo modo. La dispersión geográfica de los españoles favoreció la fragmentación política hispanoamericana después de la Independencia. De ello resultaron múltiples Estados en proceso de formación, hijos de la misma madre, trenzados en intensas rivalidades, con límites imprecisos entre sí, compitiendo por los mismos territorios intermedios. Junto a ellos, el poderoso vástago de Portugal. Sus situaciones no eran en absoluto insulares. Por la suya Estados Unidos podía tener un gobierno central relativamente débil como el que surgía de su constitución federal, prescindir de fuerzas armadas importantes, cobrar pocos impuestos, etcétera. Por el contrario, la dinámica geopolítica iberoamericana era mucho más parecida a la de Europa continental y por lo tanto coadyuvaba al militarismo. La Argentina, Perú, Bolivia, Paraguay o Chile tenían vecinos poderosos desde sus respectivos puntos de vista. La situación de la Argentina, por ejemplo, con respecto a Chile, Paraguay o el poderoso Brasil, no tenía parangón alguno, en términos de exigencia militar, con la de Estados Unidos. En este aspecto tenemos que concluir una vez más que las circunstancias fueron mucho más propicias para Angloamérica que para Iberoamérica.

Párrafo aparte merecen las oportunidades de las respectivas independencias. Justo cuando Estados Unidos, luego de la suya, puso en vigencia su trabajosamente elaborada Constitución (1789), comenzó la Revolución Francesa que convulsionaría a Europa por un cuarto de

siglo. Con las potencias europeas envueltas en este torbellino, Estados Unidos tuvo veinticinco años de tranquilidad para consolidar sus instituciones y desarrollar su economía. Al cabo de ese lapso, cuando las potencias europeas tuvieron otra vez las manos libres, ya Estados Unidos era un poder con el cual no se podía jugar. Hispanoamérica (ya que el caso de Brasil es algo distinto) en cambio, quedó envuelta en este ciclo revolucionario, inició su guerra de la independencia como consecuencia del proceso europeo –la invasión napoleónica a España– y estaba en medio de ella cuando la paz volvió a Europa. Cuando finalmente los países hispanoamericanos lograron que España se diera por vencida quedaron inermes frente a Francia y Gran Bretaña, sobre todo esta última, que los colonizó económicamente (para decirlo rápidamente). Los países hispanoamericanos situados más al norte tuvieron que vérselas nada menos que con Estados Unidos. Otra circunstancia ésta, el timing de la emancipación, comparativamente más favorable para la América inglesa que para la ibérica.

#### **IV. Costumbres y circunstancias** ***Densidad religiosa y cultural***

En el esquema que nos hemos impuesto para responder a las distintas cuestiones planteadas en la pregunta formulada por Tocqueville, quedaba por tratar la relativa a qué cultura se benefició con espacios menos habitados. Lo haremos ahora, y al hacerlo vincularemos esta circunstancia espacial y demográfica con la vigencia de determinadas costumbres o *moeurs*.

Porque Tocqueville descarta a los errantes indígenas que ocupaban el suelo sin llegar a poseerlo, puede señalar, como uno de los factores “accidentales” del éxito de la república angloamericana, el hecho de que Norteamérica era “propriadamente hablando, un continente vacío, una tierra desierta, que esperaba habitantes” (DA I.II.9, 415). En este sentido el autor francés ve claramente el contraste con Iberoamérica, donde algunas culturas precolombinas

como las de México y Perú, que practicaban la agricultura, estaban firmemente arraigadas al suelo. Como es sabido, los españoles dominaron a estas poblaciones y procuraron incorporarlas a la civilización cristiana.

En cambio, las sociedades que los anglosajones instalaron en suelo americano fueron excluyentes respecto de la población indígena. Acá poco importa si esta actitud se derivaba de la creencia calvinista en la predestinación, por la cual los hombres se dividían en elegidos y réprobos desde el inicio, de lo cual podía deducirse (interesadamente), que los indios, materialmente atrasados y no creyentes, pertenecían al contingente de los réprobos; o si su exclusión resultó sencillamente de las circunstancias iniciales: los blancos eran sedentarios, los indios nómades en un espacio muy poco densamente poblado, lo que permitía a los indios retroceder hacia el oeste cómodamente, al menos al principio. Para la época en que escribe Tocqueville, la frontera ya se ha desplazado centenares de kilómetros hacia el interior: corre “desde las orillas del lago Superior hasta el Golfo de México” (DA I.II.10, 550) y si en ella “todavía uno encuentra algunas tribus salvajes medio destruidas” bastan seis mil soldados para seguir empujándolos hacia el oeste (DA I.I.8, 261).

Por las razones que fueren, los anglosajones no incorporaron a los indígenas y por lo tanto no perdieron densidad. No se echaron encima la tarea de elevar a su nivel a poblaciones que desde el punto de vista tecnológico vivían en la Edad de Piedra. Más aún, estas poblaciones indígenas eran escasas, a diferencia de lo que ocurría en los grandes imperios agrícolas y sedentarios de los aztecas y los incas. Y en el resto de lo que llegaría a ser Iberoamérica, donde no existían grandes civilizaciones agrícolas, era igualmente la norma que los españoles y portugueses constituyeran una exigua minoría en relación al resto de la población, de origen indígena o africano.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, la proporción de blancos en las dos regiones

culturales que estamos comparando en el presente trabajo son aproximadamente inversas: alrededor de un quinto en Iberoamérica, cuatro quintos en Angloamérica.

El tratamiento de lo que llamamos densidad religiosa implica tanto la consideración de las creencias, con las *moeurs* o costumbres que de ellas derivan, como de los aspectos cuantitativos de la población y el territorio que Tocqueville incluiría dentro de lo que llama indistintamente circunstancias, causas accidentales o causas físicas.

El noble observador francés, tan perceptivo en algunas materias, deja de lado, en su argumentación principal, realidades que deberían saltar ante su vista. Así dice:

*América del Sur [se refiere a Iberoamérica] es cristiana como nosotros; ella tiene nuestras leyes, nuestros usos; ella contiene todos los gérmenes de civilización que se han desarrollado en el seno de las naciones europeas y en sus brotes; América del Sur*

*tiene [...] nuestro ejemplo: ¿por qué permanecería ella siempre bárbara?*

*(DA I.II.10, 588)*

Ahora bien: ¿era Iberoamérica cristiana como Francia? ¿Lo era como Angloamérica? ¿Cómo podía ser cristiana y bárbara al mismo tiempo?

La respuesta pasa por señalar que el cristianismo iberoamericano tendría desde el comienzo una característica que por diversas razones se arrastraría hasta la actualidad: su baja densidad. Estas razones se inscriben en lo que Tocqueville llamaría circunstancias o causas accidentales y no en las cuestiones dogmáticas.

Desde el punto de vista del progreso material, la diferencia importante no es que en Iberoamérica el cristianismo fuera católico, es decir ortodoxo, y en Angloamérica (Nueva Inglaterra) protestante, y por lo tanto heterodoxo, sino que en Iberoamérica la proporción de individuos razonablemente instruidos y socialmente controlados en su vida diaria en materia religiosa era baja, mientras en Angloamérica era alta, como se desprende del Cuadro 2.

**Cuadro 2**

Distribución étnica de la población en las Américas hacia 1825 por región cultural

	Blancos %	Negros %	Indios %	Total	% en la población del Nvo. Mundo
IBEROAMÉRICA 1: América Española (incluye Antillas)	18.0	22.5	59.5	100.0	55.2
IBEROAMÉRICA 2: Brasil	23.4	55.6	21.0	100.0	11.6
ANGLOAMÉRICA: EE.UU. y Canadá	79.6	16.7	3.7	100.0	33.2

Fuente: elaboración propia a partir de Engerman y Sokoloff (1999), p. 314, cuadro 4, panel A.

La mayor o menor densidad tiene mucho menos que ver con el hecho de ser heterodoxo u ortodoxo que con la relación entre los factores geográficos y demográficos. En Iberoamérica, unos pocos europeos, casi todos varones al principio, fundaron una red de ciudades, muchas veces mediterráneas, separadas entre sí por varios cientos de kilómetros. La posición dominante de los blancos, sin mujeres europeas, y la situación de exigua minoría en que se encontraban frente a la población indígena, favoreció, por un lado, la promiscuidad entre hombres blancos y mujeres no blancas, y por otro, dada la escasez de clero para atender tan vasto número de almas, un adoctrinamiento apenas superficial de éstas en la religión cristiana.

Este dato fundacional –literalmente hablando– serviría para echar por tierra cualquier pretensión de explicar el mayor desarrollo norteamericano sobre la base de la supuesta mejor disposición que el protestantismo inspiraba para la actividad económica. En el continente americano semejante razonamiento partiría del error de considerar igualmente cristianas a las colonias inglesas y a las españolas. Sería un error porque si bien las colonias inglesas estaban habitadas, al menos en Nueva Inglaterra, en casi un ochenta por ciento por cristianos, o sea por hombres y mujeres de origen europeo cuyas familias habían sido cristianas desde hacía muchas generaciones, y que se educaban en un ambiente cristiano en una sociedad que no incluía a los indígenas, en Iberoamérica la sociedad comprendía sólo a un veinte por ciento de cristianos medianamente instruidos en la religión: los europeos. El resto, es decir el ochenta por ciento de la población, eran indios recientemente convertidos, usualmente de manera sólo nominal, africanos importados como esclavos y los mestizos resultantes en alta proporción de uniones no matrimoniales entre blancos y no blancos, y entre no blancos, o sea nacidos y criados fuera del ámbito de una familia cristiana.<sup>11</sup>

Que las personas se eduquen en un hogar cristiano puede parecer irrelevante o incluso inconveniente para algunos, pero no lo era para el pensador francés que nos ocupa ni para uno de sus émulos iberoamericanos, como pertinente-mente ha observado Botana: “La ética del cristianismo es al ejercicio de la libertad moderna, en el pensamiento de Alberdi, lo que la moral cristiana del hogar doméstico es al espíritu de la democracia en la teoría de Tocqueville” (Botana 1984, 449).

### **Alta densidad**

Más arriba señalamos que Tocqueville distinguía las leyes políticas de las leyes penales. Ha llegado el momento de referirnos a estas últimas para entender mejor la naturaleza del cristianismo de alta densidad de los angloamericanos. Como Tocqueville explica, poniendo como ejemplo la legislación penal de inspiración bíblica adoptada por Connecticut en 1650: “El legislador [...] impone, por el temor a las multas, la asistencia al servicio divino”; “la multa y el látigo reprimen la simple mentira”; “la pereza y la ebriedad son severamente castigadas”; “el simple comercio [sic] entre personas [se supone que de distinto sexo] no casadas allí es severamente reprimido”, y esto no era letra muerta, como consta en una sentencia de multa y amonestación contra una muchacha soltera por “haber pronunciado algunas palabras indiscretas y haberse dejado dar un beso”; “la blasfemia, la brujería, el adulterio y la violación son castigados con la muerte” (DA I.I.2, 83-4).

Las características de esta legislación nos traen a la mente la atmósfera opresiva de la Boston colonial descrita en la novela *La letra escarlata* de Nathaniel Hawthorne. No está demás decir que estas leyes, mediante las cuales una sociedad pretendió establecer una forma de “reinado social de Jesucristo”, no hubieran tenido aplicación de no haber sido promulgadas en una sociedad integrada por una abrumadora mayoría de cristianos. Y en Nueva Inglaterra su aplicación era factible porque la sociedad estaba formada

<sup>11</sup> Sobre este punto crucial ver Lynch (2012), Herren (1992), José Luis de Imaz (1984, 120, 127, 135-7 y 159), García Hamilton (2004, 32-3 y 35-49) y Restall (2004, 115-20).

por una mayoría de cristianos (aunque fueran heterodoxos).

En Iberoamérica la relación entre la minoría europea cristiana y las mayorías indígena y africana paganas o débilmente evangelizadas era profundamente asimétrica: los europeos tenían la fuerza, el conocimiento de la verdad revelada y, enseguida, el control de la mayor parte de la riqueza. En Nueva Inglaterra, como la mayoría de la población era europea, es decir cristiana, no existía esa desigualdad radical entre una minoría racial y religiosa dominante y una mayoría dominada. Una importante consecuencia de ello es que el control de los recursos, típicamente la tierra, sería distribuido más uniformemente. De esta realidad material se derivaría a su vez otra importante consecuencia, la mayor solidez de las familias, entre otras razones por la mayor protección de las mujeres de las capas medias y humildes de origen europeo respecto de las inclinaciones sexuales predatorias que pudieran tener los varones de las capas superiores. A esta protección “vertical” de la honestidad en materia sexual debe agregarse el control “horizontal”: no cundía una promiscuidad ilícita porque la inmensa mayoría de las familias eran cristianas y seguían o procuraban seguir las pautas cristianas que restringían la actividad sexual al ámbito del matrimonio. En este clima, si había desvíos eran pocos y la autoridad los reprimía.

Tocqueville explica que las leyes del siglo XVII se suavizaron algo con el correr del tiempo. Sin embargo la inercia era grande, como señala el autor francés refiriéndose ahora a la sociedad angloamericana del siglo XIX que él mismo conoció:

*En América [EE.UU.] se tratan con una severidad desconocida en el resto del mundo todos los vicios que puedan corromper la pureza de costumbres o destruir la unión conyugal. [...]. La opinión pública [...] condena particularmente las malas costumbres, que*

*distraen al espíritu humano de la búsqueda del bienestar y alteran el orden interior de la familia, tan necesario para el éxito de los negocios.*  
(DA II.III.18, 326)

A propósito, Tocqueville también había reparado, en el primer tomo de *La Democracia*, en el celo con el que se llevan el registro civil (matrimonios, nacimientos, defunciones) y el de sucesiones y herencias en las comunas de Nueva Inglaterra (DA I.I.2, 87).

Por supuesto, Estados Unidos era mucho más que Nueva Inglaterra. Pero en el resto del país, incluido el sur esclavista, la población era mayoritariamente blanca y cristiana, aunque su cristianismo no fuera tan severo como el de los puritanos del siglo XVII. Además, como señala Tocqueville, el espíritu de Nueva Inglaterra era el que prevalecía. En el bloque de estados donde todavía era legal la esclavitud los africanos, es decir los habitantes que no habían llegado a América como cristianos, eran el 36 % de la población. Pero en el conjunto de la Unión los negros —esclavos o no— eran sólo el 18 % (DA I. II.10, 497 y 517).<sup>12</sup> En el estado donde más africanos había, Carolina del Sud, éstos ascendían al 55 % de la población, como en Brasil. Pero en Carolina del Sud los blancos eran el 45 % de la población, mientras que en Brasil apenas llegaban a algo más del 23% porque entre los habitantes de este país también había que contar a los indígenas, que en 1825 eran 21% de la población (ver Cuadro 2).

### **Baja densidad**

El panorama iberoamericano era muy distinto. Desde el punto de vista de la motivación religiosa, acá los cristianos, como fue más notoriamente el caso de los españoles, llegaban a las Indias no como mero autotransplante de un cristianismo de europeos, sino a evangelizar a la población preexistente en ese territorio. Como hemos visto, del modo en que los ibéricos se distribuyeron, ésta era casi una misión imposible.

<sup>12</sup> DA, I. II, 10 (págs. 497 y 517).

Los religiosos hicieron lo suyo: en Nueva España (México) “los franciscanos desde 1524 a 1531, habían bautizado a más de un millón de naturales. Pedro de Gante habla en 1529 de 14000 bautizados en un día” (García Hamilton 2004, 42). Ahora bien, como observa José Luis de Imaz, “los misioneros no se percataban de que el ingrediente coactivo ajeno a su gestión era disfuncional a un Evangelio encarnado” (1984, 116).

Junto a los religiosos, y antes que los religiosos, estuvieron los laicos, que no fueron ajenos al sentido misional de la conquista de América, para decirlo con el título del insoslayable libro de Vicente Sierra. Pero los laicos no habían hecho votos de pobreza y se hicieron adjudicar a los indios en repartimientos o encomiendas a los efectos de organizar su trabajo. De este modo los laicos ibéricos, en general de extracción humilde en su patria europea, podían adquirir un estatus señorial en la tierra conquistada. La Corona concedió a los encomenderos el aprovechamiento del trabajo de los indios a su cargo, junto al deber de cristianizarlos. Pero evidentemente el interés del encomendero en obtener ganancia personal de la labor de los indígenas interfería con la misión de evangelizarlos, para la cual por otra parte no estaba preparado.

Con los africanos importados, que por su condición de esclavos estaban un escalón más abajo que los indios, sucedía algo parecido:

*Las Iglesias comprendidas en el patronato o el padroado aceptaron de hecho la esclavitud a cambio de que los negros al desembarcar fueran bautizados y de que los señores de ingenio o los fazendeiros asumieran la responsabilidad de la evangelización y el cuidado espiritual de los esclavos. [...]. Esto implicaba una interpretación nominal del agua del bautismo, ignorante de cuanto pudiera*

*sucedier en lo más íntimo de esos africanos cuyas lenguas se desconocían. [...] Al fazendeiro, al señor de ingenio, se les encomendó la impartencia [sic] de una educación cristiana que sólo podía ser controlada en ocasión de las visitas de algún miembro del clero. Vista la escasez de clero, estas visitas ocurrían pocas veces al año y en esas ocasiones la catequesis debía reducirse a lo indispensable para bautizar nacidos o casar sacramentalmente. (de Imaz 1984: 153-137).<sup>13</sup>*

A ello se suma que el matrimonio monogámico no estaba arraigado entre los indígenas ni entre los africanos, y que los varones ibéricos, en la situación de poder abismalmente asimétrica en que se encontraban, tenían todo tipo de facilidades para sucumbir a la tentación de abusar sexualmente de las mujeres de color bajo su control. “Y este sería el punto de partida de una sociedad mestiza que se proclamaría católica no siendo cristiana. Esta ambivalencia [...] se prolongaría en las grandes masas del continente en un nominal catolicismo [...] que perdía de vista lo esencial”, concluye de Imaz (1984, 135-7, cursiva mía). Es de destacar la referencia al “punto de partida”, expresión tan cara a Tocqueville.

En los tiempos coloniales hispanoamericanos, “en general los cabildos prohibían blasfemar, jugar o vivir en pecado mortal, es decir amancebados públicamente, y obligaban a las tiendas y tabernas a cerrar durante la misa” (García Hamilton 2004, 93), pero las posibilidades materiales de aplicar esta clase de normas era muy limitada. El ambiente controlado no se extendía mucho más allá de los ejidos urbanos, y el universo humano que realmente se regía por

<sup>13</sup> Esta descripción, referida a Brasil, se aplica similarmente al sector hispánico de América. Martíre llama la atención sobre la muy probable subsistencia en la América española de un derecho consuetudinario africano y manifiesta al respecto: “Yo no dudo de ello a pesar de que el estado de la cuestión está en pañales” (2002, 45). Sería otro ejemplo de la poca penetración del derecho de los cristianos europeos en las poblaciones paganas o de cercano origen pagano en Iberoamérica.

ellas era el de las clases superiores. Ciertamente, la actividad sexual predatoria de algunos varones de “la clase principal” sobre mujeres de la mayoría dominada no caía bajo dicho control, no por discriminación sino por imposibilidad material. Tampoco la promiscuidad horizontal entre miembros de las clases subalternas.

Hay que agregar que, así como las masas sólo recibieron dosis muy módicas de instrucción cristiana, y no tuvieron una iniciación adecuada en el significado y la experiencia de la familia basada en el matrimonio monogámico, tampoco se beneficiaron de la alfabetización que los miembros de la elite blanca –o que pasaba por tal– recibían junto a la instrucción cristiana, ni accedieron a la propiedad privada formalizada en registros.

El ejemplo de esfuerzo más coherente y sistemático de transmisión del cristianismo a los indígenas fue realizado por la Compañía de Jesús, que además desempeñó un papel de primer orden en la educación de la elite iberoamericana. Esta empresa fue abruptamente discontinuada en 1759 en la América portuguesa y en 1767 en la española. Al mismo tiempo, debe notarse, tenía lugar en Angloamérica el Gran Despertar, una nueva ola de entusiasmo protestante que animó a las masas populares de esta región cultural. Este entusiasmo recorrió el frente occidental, esto es, la frontera, de la franja territorial de que consistía por entonces Angloamérica. O sea que mientras el minoritario cristianismo iberoamericano perdía uno de sus pilares más robustos, el mayoritario cristianismo angloamericano renovaba su vigor, y en ambos casos este fenómeno tuvo consecuencias de largo alcance sobre las fronteras y sobre la densidad religiosa de las respectivas sociedades.

En definitiva el catolicismo no llegó a imperar en Iberoamérica con la misma intensidad con que el protestantismo imperó en Angloamérica, y esto se tradujo en distintos niveles de vigencia de las costumbres o moeurs asociadas al cristianismo. Una manifestación de esta diferencia podía hallarse, avanzado el siglo XX, en el campo

de la nupcialidad y la filiación. En Estados Unidos, en 1927, por cada mil nacimientos sólo 28 correspondían a hijos habidos fuera del matrimonio (“nacimientos ilegítimos”). En la Argentina los nacimientos de estas características en 1938 eran 282 por cada mil, y en casi todos los países de Sudamérica, la proporción de nacimientos ilegítimos era mayor a la argentina (Sorokin 1958, 18 y 25; Bunge 1984, 175-7).

### **El caso argentino**

Una lectura crítica de *La Democracia en América* a la luz de la experiencia iberoamericana puede ganar en riqueza si se contempla el Río de la Plata, donde aparece una variante, una “excepcionalidad” si se quiere, muy pertinente al tema que estamos tratando.

Sarmiento y Alberdi leyeron ávidamente a Tocqueville. Ambos comprendieron, a su modo, que las enseñanzas del pensador galo, elucubradas para Francia, no se aplicaban linealmente al medio iberoamericano. Tocqueville viajaba intelectualmente entre dos tipos ideales pre-weberianos, la sociedad aristocrática (tipo inspirado en la Francia feudal del siglo XI) y la sociedad democrática (EE.UU.) (Coenen-Huther 1997, 53-5). La Francia de su tiempo estaba a mitad de camino entre un modelo y otro, pero Iberoamérica no encajaba en ninguno de ellos. En la Argentina podía haber, es cierto, propiedades tan extensas como ducados de la Europa del Ancien Régime, pero, observaba Sarmiento, el señor “no reside en sus posesiones, acaso no las conoce, por lo que ni castillo ni palacio ni simple casa se encuentra en tan vasta extensión, ni parques ni bosques para su solaz, ni caseríos ni aldea para sus vasallos” (Botana 1984, 426). Faltaba la densidad demográfica necesaria para la civilización.

En la segunda mitad del siglo XX, Arturo Jauretche, abrevando en fuentes como “La Ciudad Indiana” de Juan Agustín García, y seguramente abonando sus reflexiones con lo que conocía por observación directa, ensayó una descripción, que se refiere al siglo XIX, de la existencia

del habitante que no forma parte de la “clase principal”, en los suburbios y las campañas del Interior argentino, desde el punto de vista que acá nos interesa:

*Excluido de las normas de la vida urbana se resiente principalmente en su organización familiar, pues la dificultad de transporte y la azarosa vida de la naturaleza sin control social, civil y religioso, destruye la práctica de las uniones matrimoniales legítimas, dificultosas y muchas veces imposibles y no exigidas por el consenso del medio. Así la ilegitimidad del nacimiento se va convirtiendo en un elemento característico de la ‘clase inferior’, y con él hasta la pérdida de la memoria del linaje, a diferencia de lo que ocurre en el medio urbano donde los pobres de la ‘clase principal’ se aferran a las prácticas que le aseguran su permanencia en ella. (Jauretche 1966, 68)*

Modificando este cuadro típicamente iberoamericano, la inmigración europea generó transitoriamente en la Argentina una configuración social con algunos rasgos en común con Estados Unidos (y con Canadá, Australia y Nueva Zelanda), en la medida en que fue una inyección masiva de población con hábitos cristianos, en un territorio que, si bien no estaba vacío, estaba relativamente poco poblado. Al decir hábitos cristianos acá no nos referimos a la espiritualidad interior sino a los asociados a ella, adquiridos a lo largo de siglos en las aldeas y pequeñas ciudades españolas e italianas de donde provenía el grueso de la inmigración. Estamos hablando de aldeas con iglesia y cura, misa dominical, control social –en el sentido al que se refiere Jauretche– y de aldeanos imbuidos de la ambición vehemente de poseer característica de los campesinos de Europa occidental. En otras pa-

labras, actitudes vigorosamente positivas respecto de la familia monogámica, la legalidad y la propiedad privada. A diferencia de la población nativa mestiza, dice Herren (y estamos de acuerdo con él), “los inmigrantes contraían matrimonio y, por tanto, permitían al Estado organizar y registrar las filiaciones, importantísimas en el sistema de propiedad privada y transmisión hereditaria” (1992, 256).<sup>14</sup>

La combinación de la favorable coyuntura económica internacional que valorizaba a la pampa húmeda (circunstancias) por un lado, y las disposiciones (moeurs) de los inmigrantes, por otro, presagiaban una dinámica de progreso. Más aún, justo cuando estas oleadas de inmigrantes que traían nociones y actitudes arraigadas en siglos de cristianismo arribaban a la Argentina, el Estado alcanzaba niveles de solvencia fiscal adecuados para establecer un sistema de educación pública de gran envergadura. Sólo que la educación en este costoso sistema, de alta calidad en muchos aspectos, era atea y serviría para lavar de cristianismo el cerebro de los hijos de los recién llegados.<sup>15</sup>

La inercia de las actitudes hizo que éstas duraran con fuerza por varias décadas, pero la raíz religiosa de las costumbres, había sido amputada, o casi. Por otro lado las masas preinmigratorias insuficientemente evangelizadas seguían estando ahí. Después, las diferencias de natalidad, mayores en estas últimas, y la constante inyección de nuevos inmigrantes de los países limítrofes fueron erosionando cuantitativamente el peso del componente europeo en la población argentina. Volvía por sus fueros un cristianismo de baja densidad. La excepcionalidad argentina se iría desdibujando.

## V. Conclusión

En el presente trabajo hemos repasado las causas “accidentales” o “circunstancias” de la supervivencia y la prosperidad de “Angloamérica”, ese continuum histórico que abarca a los Estados Unidos hasta los tiempos de la visita de

<sup>14</sup> Herren agrega que “los mestizos siguen prefiriendo ‘atarse con lazos de seda’ tal vez porque [...] sus haberes hereditarios no son nunca cuantiosos” (1992, 256).

<sup>15</sup> Para la década de 1880 y la imposición de la educación llamada laica, ver Auza (1981).

Tocqueville, y a su pasado colonial. En cada variable hemos señalado, mostrando el contraste con Iberoamérica, elementos que permiten discutir el papel menor, relativo a costumbres y leyes, atribuido por el pensador francés a las circunstancias fácticas. Así lo hemos hecho al analizar el territorio, lo que hemos llamado el factor geográfico, a secas, y que también podríamos llamar la geografía estática, con referencias al clima, los recursos forestales, el relieve y las vías de comunicación acuática.

Después analizamos el grado de concentración espacial, haciendo hincapié en el tipo de distribución que permitió a Angloamérica crecer en población y en superficie, por inmigración y reproducción de cristianos europeos, sin hacerse cargo del trabajo hercúleo de comunicar el cristianismo y la cultura occidental a grandes masas de indígenas. Tratamos asimismo la situación geopolítica, viendo el contraste entre Angloamérica, unificada e “insular” por su carencia de vecinos peligrosos, e Iberoamérica, fragmentada, donde cada unidad política estaba rodeada de vecinos con los cuales estaba en situación de guerra potencial o actual.

Finalmente entramos en la cuestión de la densidad religiosa, en cuyo tratamiento causas accidentales y moeurs ya no pueden separarse. En este plano la mayor densidad cristiana de Angloamérica se explica por la concentración espacial de cristianos y su exclusión de no cristianos, excepto por los africanos importados, que en el conjunto de la población angloamericana no pasaban de un quinto.

El examen de los factores agrupados por Tocqueville bajo el rótulo de circunstancias, causas físicas o accidentales nos induce a concluir que, en lo que a ellas respecta, lejos de estar igual, Angloamérica aventajaba a Iberoamérica. Por lo tanto, Tocqueville se equivocaba al señalar el atraso iberoamericano como prueba de que las leyes y las costumbres eran más importantes que las circunstancias para explicar el éxito de Angloamérica.

Esto, sin embargo, de ningún modo sugiere

que las costumbres sean irrelevantes. La lectura de *La Democracia en América*, acompañada de una reflexión crítica, nos conduce a revalorizar el factor moral. Sólo que a la luz de su interacción con las circunstancias, y en perspectiva comparada, lo comprendemos mejor. Los elementos que catolicismo y puritanismo tenían en común, y no las diferencias dogmáticas introducidas por esta rama desgajada del tronco, fueron un factor altamente positivo para la construcción de una sociedad exitosa: la prédica a favor de familias constituidas a partir de matrimonios monogámicos, el respeto por la propiedad, la inclinación de los individuos a adquirirla y usarla provechosamente, la caridad con los pobres, la sobriedad, la aversión a la pereza, la ebriedad y la lujuria, etcétera. Podríamos seguir enunciando actitudes propias de los miembros de una sociedad cristiana (católica o puritana), pero los ejemplos brindados bastan para dar una idea.

Estas nociones eran comunes a ibéricos y anglosajones. Pero en las sociedades que unos y otros establecieron en América, las proporciones de individuos imbuidos de ellas eran muy distintas. Como vimos, para comenzar, había que contar solamente a los europeos, y éstos eran 20% en Iberoamérica y 80% en Angloamérica.

El mismo autor prevenía en la *Introducción a La Democracia...* que la variedad de temas que debió tocar era tan amplia que quien se propusiera “oponer un hecho aislado al conjunto de hechos” hilvanados por su razonamiento “o una idea aislada al conjunto de ideas” expuesto, lo lograría sin mayor dificultad (DA, 53). Como él mismo explicaba a John Stuart Mill en octubre de 1836, Tocqueville no tomaba “la pluma con la intención previa de seguir un sistema”, sino que se entregaba “al flujo natural de las ideas dejándose llevar” honestamente de una consecuencia a la otra (Wolin 2001, 86).

En el presente trabajo, hemos procurado ser ecuanímenes. Simplemente, al introducir a Iberoamérica como objeto de contraste, pusimos de manifiesto lo que creemos debilidades argumentales de *La democracia en América* en lo

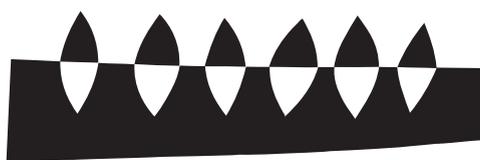
que concierne al peso relativo de costumbres o moeurs, por un lado, y circunstancias o causas accidentales, por otro. Es de destacar que, al tratar cada una de las variables, los argumentos contrarios a la tesis principal de Tocqueville sobre este punto pueden respaldarse en algún pasaje de su obra. Y aunque al ordenar el mismo rompecabezas sociológico hemos llegado a una composición distinta de la que él armó, debemos reconocer que ninguno de los elementos que consideramos importantes se le pasó por alto a ese notable pensador francés. **B**

### Referencias

- Asensio, Miguel Ángel. 1995. *Argentina y los otros: historia económica del fracaso y del éxito*. Buenos Aires: Corregidor.
- Auza, Néstor Tomás. 1981. *Católicos y liberales en la generación del ochenta*, 1ª reimpresión corregida. Buenos Aires: Ediciones Culturales Argentinas.
- Botana, Natalio R. 1984. *La Tradición Republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bunge, Alejandro E. 1984. *Una nueva Argentina*. Madrid: Hyspamérica.
- Bridges, Esteban L. 2003. *El último confín de la Tierra*, 2ª ed. Buenos Aires: Sudamericana.
- Coenen-Huther, Jacques. 1997. *Tocqueville*. París : Presses Universitaires de France.
- DA, sigla de *La Democracia en América*. Ver abajo, Tocqueville.
- De Imaz, José Luis. 1984. *Sobre la identidad iberoamericana*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Engerman, Stanley L, y Kenneth L. Sokoloff. 1999. "Dotaciones de factores, instituciones y vías de crecimiento diferentes entre las economías del Nuevo Mundo. Una visión de historiadores de economía estadounidenses". En *Cómo se rezagó la América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914*, compilado por Stephen Haber, 305-57. México: Fondo de Cultura de México.
- García Hamilton, José Ignacio. 2004. *El autoritarismo y la improductividad en Hispanoamérica*, 2ª ed. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Halperín Donghi, Tulio. 2000. *Historia contemporánea de América latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Harrison, Lawrence E. 1994. *¿Quiénes prosperan? Los valores culturales en el éxito económico y político*. Buenos Aires: R.E.I.
- Herren, Ricardo. 1992. *La conquista erótica de las Indias*, 3ª ed. Barcelona: Planeta.
- Jauretche, Arturo. 1966. *El medio pelo en la sociedad argentina (apuntes para una sociología nacional)*. Buenos Aires: Peña Lillo editor.
- Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York: Vintage Books-Random House.
- Johnson, Paul. 1997. *A History of the American People*. Londres: Phoenix.
- Landes, David S. 1999. *La riqueza y la pobreza de las naciones*. Barcelona y Buenos Aires: Javier Vergara Ed.
- Lynch, John. 2012. *Dios en el Nuevo Mundo*. Una historia religiosa de América Latina. Barcelona: Crítica.
- Martíre, Eduardo. 2002. 1808. *La clave de la emancipación hispanoamericana (ensayo histórico-jurídico)*. Buenos Aires: El Elefante Blanco.
- Restall, Matthew. 2004. *Los siete mitos de la conquista española*. Barcelona: Paidós.
- Sorokin, Pitirim A. 1958. *La revolución sexual en los Estados Unidos de América*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional de México.
- Tocqueville, Alexis de. [1835] 1986. *De la démocratie en Amérique*, I. París: Gallimard.
- — — —. [1840] 1961. *De la démocratie en Amérique*, II. París: Gallimard.
- Wolin, Sheldon S. 2001. *Tocqueville between Two Worlds: The Making of a Political and Theoretical Life*. Princeton y Oxford: Princeton University Press

# Perspectivas económicas para México en 2015: desafíos frente a choques externos en un año electoral

*Paulina Lomelí García*



A mediados del presente año los mexicanos saldrán a votar para dar paso a la renovación de nueve gubernaturas (en Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora), la Cámara de Diputados a nivel federal, 903 presidencias municipales y 630 diputaciones locales. El resultado dependerá de la propuesta que cada partido brinde para solucionar los problemas de inseguridad, la debilidad del mercado interno y los efectos negativos de la reforma fiscal hacia las empresas.

La menor inflación registrada en la primera quincena de enero (3.08% en términos anuales), derivada de la disminución de las tarifas eléctricas<sup>1</sup> y la eliminación de las tarifas de larga distancia (resultado de la reforma de telecomunicaciones), entre otros factores, han tenido un impacto directo sobre los bolsillos de las familias,

sin embargo, estos avances no son suficientes para premiar el desempeño del partido en el poder de 2012 a la fecha, en las urnas, ya que existen factores políticos y sociales que han cobrado una dimensión profundamente dolorosa y que han llevado a que el nivel de confianza del electorado hacia las autoridades sea muy bajo. Ante este escenario, es apremiante sensibilizar a las fuerzas políticas para que sus candidatos sean de integridad probada, con propuestas ciudadanas y posibles de cumplir.

En este año habrá una mayor presión y exigencia de los mexicanos, al elegir a sus representantes, por la simple razón de que no votar favorecería al status quo. Los ciudadanos demandan mayores oportunidades de desarrollo, más seguridad, mejor educación, mayor calidad en los servicios de salud y que las autoridades y candidatos a puestos públicos estén al servicio de quien los

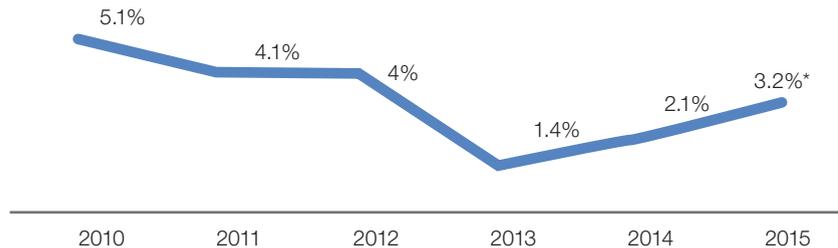
eligió y confió en ellos. No se trata de un reto imposible, sino de canalizar esfuerzos para blindar a las instituciones de la corrupción, estableciendo reglas claras que se apliquen y funcionen.

Hoy, México debe lamentar haber pospuesto la aprobación de las reformas estructurales por tanto tiempo, a pesar de que organismos internacionales como el FMI y la OCDE instaron una y otra vez en sus recomendaciones a que se aprobaran a fin de impulsar el crecimiento de la economía de México.

Ahora que con el consenso de los partidos, a la luz del Pacto por México, esto fue posible, las proyecciones de crecimiento lo han reflejado, por lo que según las estimaciones hechas por el Fondo Monetario Internacional, México crecerá 3.2 en 2015 y 3.5 en 2016 (Gráfica 1), toda vez que se han quitado gran parte de obstáculos para atraer inversión aprobando las

<sup>1</sup> Como consecuencia de los menores precios de los hidrocarburos.

**Gráfica 1**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y el FMI (proyecciones)\*  
<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2015/new012015as.htm>

reformas estructurales; lo que hace falta es crear un andamiaje confiable (sin cabida a la corrupción) para que estas reformas se traduzcan en condiciones favorables para las inversiones y en empleos para las familias.

Sin duda, haber pospuesto por razones políticas la aprobación de las reformas estructurales ha cobrado una factura, porque hoy las condiciones en el escenario mundial han mostrado focos rojos —como la baja en el precio del petróleo— que tendrán un efecto directo sobre la economía nacional al conjugarse con los retos que provienen de decisiones de política económica tomadas internamente por la actual administración y por el Congreso. A continuación se describen algunos factores externos e internos, de los cuales se debe estar atento:

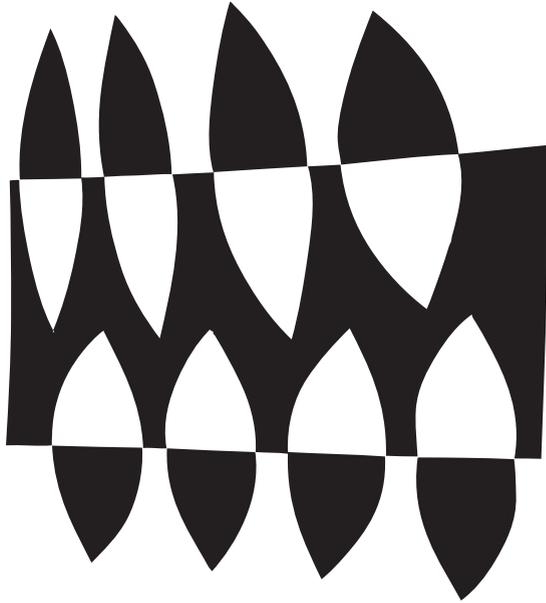
a) Crecimiento de nuestro mayor socio comercial, América

Latina, China y la zona Euro: Según datos del FMI, la proyección de crecimiento en 2015, para Estados Unidos —el principal socio comercial de México— es de 3.6% (aunque el sector laboral esté rezagado respecto al desempeño de la economía); la de América Latina y El Caribe es de 1.3%; la de la zona Euro es 1.2 (padeciendo una situación de alto nivel de desempleo); mientras que la de China en términos oficiales es de 6.8% (en la antesala de una crisis crediticia amenazante, aun cuando el Banco Popular de China —PBOC, por sus siglas en inglés— haya anunciado que proveerá de liquidez a algunas instituciones que presenten problemas temporales de escasez de efectivo). Sin duda, el hecho de que la economía de Estados Unidos crezca es un dato alentador para México,

pero las previsiones a la baja de otras zonas económicas pueden representar contagios, por ello, es importante no perderlos de vista.

b) La caída en el precio del petróleo.- A mediados de enero del presente año el precio de la mezcla mexicana llegó a 37.36 dólares por barril, el West Texas Intermediate (WTI) fue de 45.8 dólares por barril y el New York Mercantile Exchange (Nymex) terminó en 42.33 dólares por barril; respecto a esta caída los países pertenecientes a la OPEP han anunciado que no habrá recortes a la producción petrolera, mientras que Estados Unidos en 2015 planea producir 9.3 millones de barriles diarios y en 2016, incluso, prevén que la producción aumente a 9.5 millones de barriles diarios.

Frente a los factores descritos



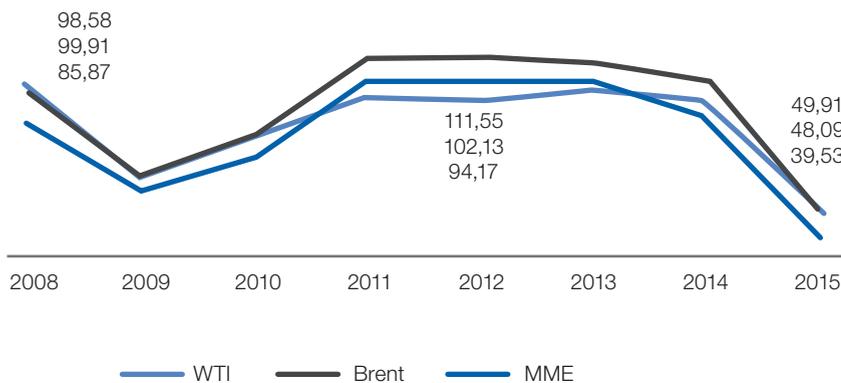
anteriormente, los retos para México en 2015 y 2016 tienen que ver con el aterrizaje de las reformas estructurales, pero también con la creación de un clima de certidumbre para invertir y para seguir confiando en las instituciones. La certidumbre debe darse tanto en las reglas del juego como en la segu-

ridad, por ello, mientras no se dé una solución al boquete fiscal que se avecina, la mirada estará dirigida a los recortes, a la deuda o a más impuestos y si esto no se define en breve, las empresas podrían estar reacias a contratar y a invertir, situación que no ayudaría a reactivar al mercado interno.

La baja en el precio de los combustibles, derivada de una sobreoferta mundial de dos millones de barriles diarios, ha traído un efecto deflacionario, una caída en el precio de las materias primas, pero también una apreciación del dólar, prácticamente frente a todas las monedas. Dicha disminución en el precio del petróleo llevará a una compleja situación fiscal a México si no se toman medidas urgentes, dado que la producción petrolera ha disminuido a 2.4 millones de barriles diarios, además, se prevé una menor demanda de petróleo por parte de Estados Unidos y el precio del petróleo estará muy por debajo del nivel protegido por la cobertura actual que es de 79 dólares por barril.<sup>2</sup> Respecto a este mismo punto, el Gobernador del Banco de México ha declarado que si el precio del petróleo fuera de alrededor 40 dólares por barril, se provocaría un boquete fiscal de 100,000 millones de pesos para 2016 que tendría que compensarse con más impuestos, más deuda y ahorro (es decir, recorte al gasto).

El déficit público de 3.5% del PIB y la deuda pública equivalente a 38.8% del PIB dejan un margen de acción muy angosto ante un choque externo adicional. Este boquete no podría ser compensado con los recursos provenientes de la recaudación del IEPS en las

**Gráfica 2**  
Precios del petróleo  
(Dólares por barril)



Fuente: Elaboración propia con datos de SGM. <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energéticos/mezcla-mexicana/695-seguimiento-precio-del-petroleo-mezcla-mexicana-mme-datos.html#mensual>

<sup>2</sup> Esto es resultado de la venta tipo *Put*, a un precio promedio de 76.4 dpb y un complemento de cobertura por 79.44 dpb.

gasolinas, cuyo monto en 2014 fue de 19 mil 882 millones de pesos.

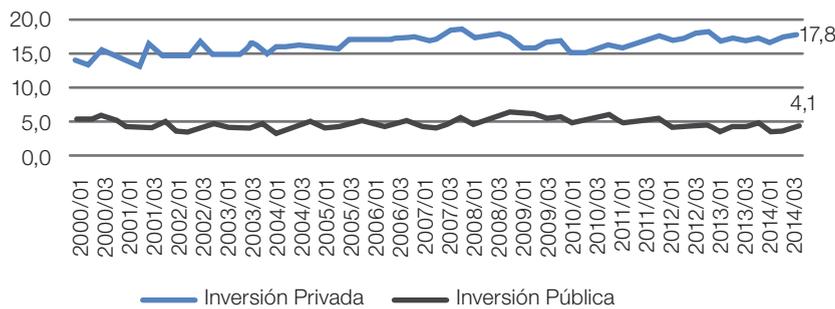
c) Los efectos de la reforma fiscal.- La reforma fiscal inadecuada ha tenido efectos muy claros sobre la economía, dado que su

carácter meramente recaudatorio llevó a la disminución del ingreso disponible de las familias y a la caída de la inversión pública. A continuación se muestra el comportamiento de la inversión pública y privada de 2000 a la fecha:

Sin inversión es muy poco probable que se creen empleos, en ese sentido, el aumento de afiliados al IMSS cercano al millón de personas, no necesariamente muestra la generación de nuevas plazas, en su mayoría debe tratarse de una disminución en el sector informal. Esta observación se realiza con base en el hecho de que la población desocupada sigue en aumento, tal y como se muestra a continuación:

**Gráfica 3**

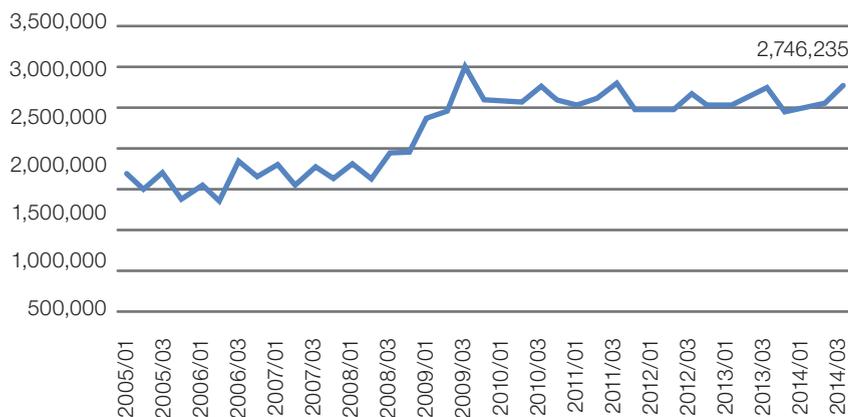
Formación bruta de capital fijo como % del PIB  
(Pública y privada)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie>

**Gráfica 4**

Población desocupada  
(Número de personas)

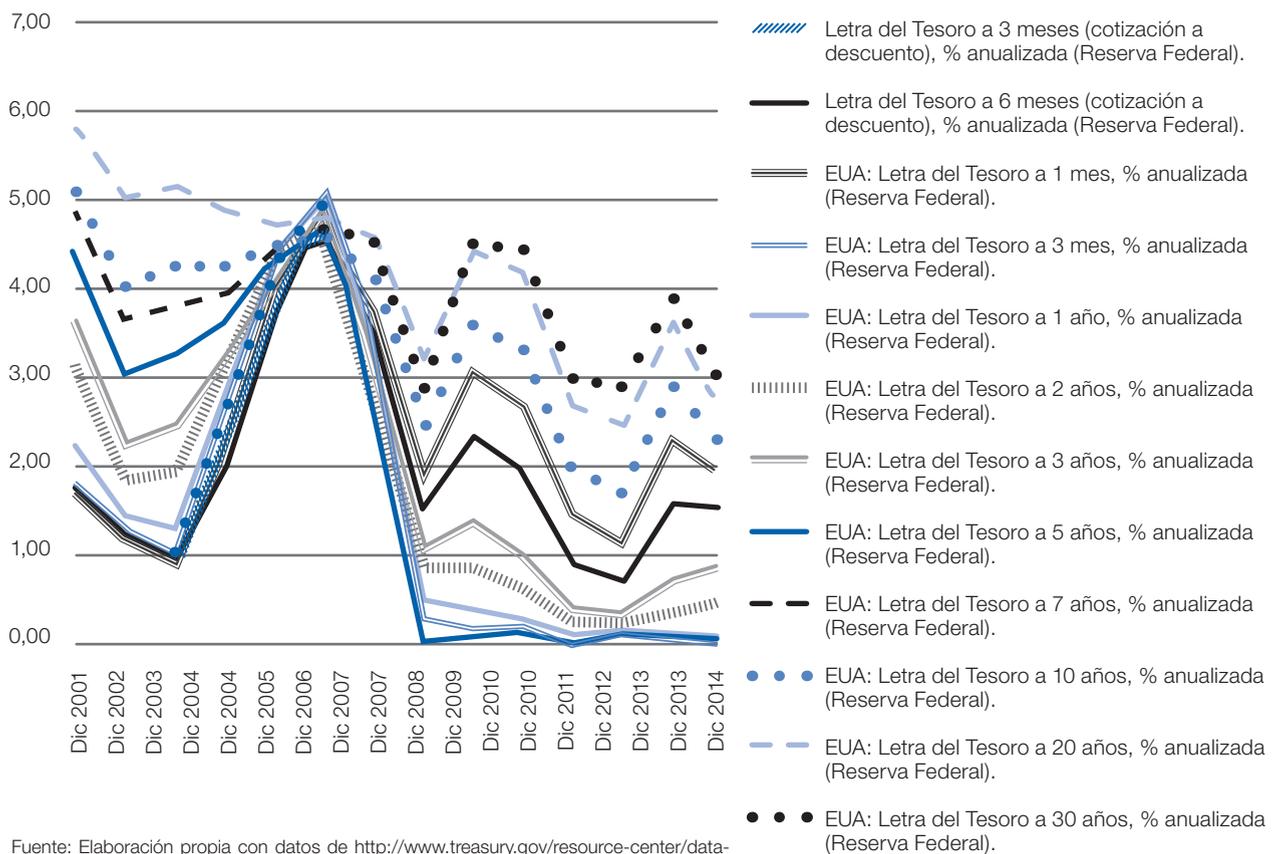


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie>

d) Política monetaria de los Estados Unidos: Después del anuncio de la Fed (Federal Reserve) sobre la conclusión de la política monetaria expansiva y la eventual subida en las tasas de interés, la condición de México para atraer inversión de cartera cambió y con el nivel de apertura que hoy tiene la economía mexicana, el efecto en el movimiento de capitales es mayor, por ello, además de cuidar los fundamentos de la economía, es importante tomar en cuenta el comportamiento de las tasas de interés de Estados Unidos (que posiblemente empezarán a subir a mediados de 2015) y los anuncios de esa institución respecto al retiro del exceso de dinero que se generó con las políticas de impulso a la economía estadounidense, equivalente a 3 billones de

dólares.<sup>3</sup> En la siguiente gráfica se muestra el comportamiento de las tasas de interés en los Estados Unidos de 2001 a la fecha.

**Gráfica 5**  
Tasas de interés de Estados Unidos



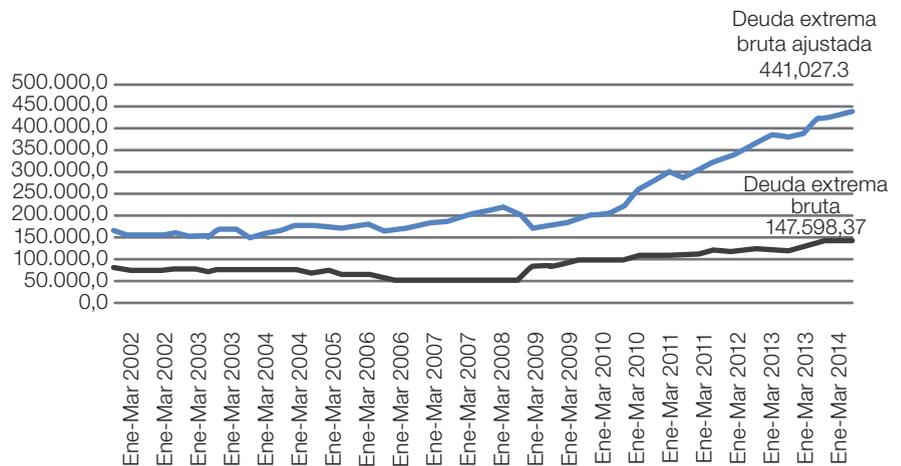
Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/Pages/Historic-LongTerm-Rate-Data-Visualization.aspx>

- e) Política monetaria interna: Por otra parte, aunque la estrategia del Banco de México, de bajar las tasas de interés (aminorando el costo del crédito), resta atractivo a las inversiones denominadas en pesos, en el fondo, podría ser una medida precursora para subirlas en cuanto la Fed haga lo mismo, a fin de contener una posible fuga de capitales (que llevaría a una mayor depreciación del tipo de cambio).

<sup>3</sup> Ya que ha estado frenando la compra masiva de activos y préstamos hipotecarios.

f) Deuda pública externa: Lo que se observa en el siguiente cuadro es que la deuda pública externa representa 77% de las reservas internacionales y si a esta cifra se le suma el monto de deuda privada en poder de no residentes, el resultado es mayor al monto total de las reservas internacionales por lo que sólo alcanzarían éstas a cubrir 61.3% de la deuda. En caso de que las tasas de interés en Estados Unidos subieran, la deuda en manos de los no residentes tendría que enfrentarse y esto vulneraría a la economía. A continuación se muestra su tendencia tomando en cuenta las dos mediciones:

**Gráfica 6**  
Deuda externa bruta total y ajustada  
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico. <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE101&sector=1&locale=es>  
<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE101&sector=1&locale=es>

## Conclusiones

A partir de los factores anteriormente señalados, se puede concluir que la economía en 2015 crecerá a pesar del recorte al gasto anunciado por el Presidente Enrique Peña Nieto; esto será posible gracias a un buen desempeño de la economía de Estados Unidos que favorecerá el sector exportador (sobre todo por parte del sector automotriz), la llegada de inversionistas que se prevé como resultado de la aprobación de las reformas estructurales (que al traducirse en empleos impactaría también al consumo de forma positiva) y una positiva reconfiguración del sector de la vivienda.

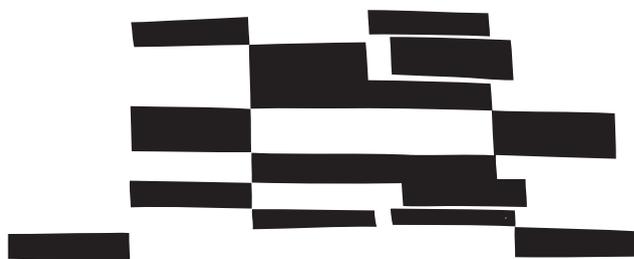
Sin embargo, existen focos rojos como los factores sociales tan dolorosos que no han sido resueltos satisfactoriamente, la baja en el precio del petróleo y la eventual subida en las tasas de interés en los Estados Unidos, que de combinarse podrían provocar cambios bruscos en la

política fiscal, la política monetaria y en la política cambiaria, debido a que para 2016 se vislumbra un país con un alto grado de descontento social (como resultado de la impunidad y la corrupción imperantes), un boquete en las finanzas públicas por la baja en el precio del petróleo; a lo que podría sumarse una posible alza en las tasas de interés de EEUU que provocaría una fuga de capitales (por el monto de deuda externa en manos de no residentes), llevando a una mayor depreciación del peso frente al dólar, que más tarde se traduciría en una mayor inflación.

Si no se toman medidas a tiempo, las fluctuaciones financieras podrían romper la estabilidad macroeconómica del país. Por ello, es urgente construir consensos entre partidos para que la coyuntura electoral no vicie los incentivos para cooperar y diseñar una estrategia eficaz y oportuna para enfrentar cualquier eventualidad, por el bien de los mexicanos. **B**

# El proceso de fiscalización en las elecciones presidenciales de 2012: el caso Monex

*Luis Fernando Ordaz Bautista*



El dinero de sujetos y empresas en el proceso democrático de formas no establecidas en la ley representa riesgos al proceso democrático. Por tanto, es preciso que haya instituciones que tengan la revisión y control de los recursos que reciben los partidos políticos. Estas instituciones mencionadas anteriormente, son conocidas como organismos autónomos electorales. Entre sus funciones están fiscalizar los fondos de los partidos, además de sancionar conductas que sean contrarias a la normatividad vigente.

En México la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo como objetivo procurar elecciones democráticas. Pero también la meta fue actuar como mecanismo de fiscalización de los partidos políticos. Para este caso fue creada Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Nacionales para posteriormente convertirse en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los

Partidos Políticos. Esta Unidad cuenta con autonomía de gestión que le permite que su trabajo sea más eficaz. Otro órgano dentro del IFE es el Consejo General. Éste dirige el accionar del IFE. En el Consejo General del IFE se toman las decisiones de mayor relevancia y se deciden las quejas y se realizan resoluciones.

En la elección presidencial de 2012, se presentó un acontecimiento que generó revuelo en la opinión pública del país. Días antes de realizarse la elección presidencial en 2012, el candidato a la presidencia del PRD, Andrés Manuel López Obrador presentó a los medios de comunicación tarjetas de débito de la banca Monex que presuntamente fueron utilizadas por el PRI.

Posteriormente representantes del PAN también se unieron a la queja por el pago de estructura electoral con tarjetas Monex durante el periodo de campaña por un monto de 701 471 800 pesos. El PAN

presentó su denuncia ante el IFE el día 26 de junio de 2012. El PAN realizó una queja contra el PRI por el uso de tarjetas de Monex. El IFE recibió la denuncia. La Unidad de Fiscalización tardó 211 días investigando y resolvió que la queja por la ilegalidad del origen del dinero era infundada. Mientras que en las votación del Consejo General del IFE se resolvió revisar la legalidad del contrato, se dio por válido el origen, pero no el destino de los recursos.

Ante tal situación la pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿se vulneró el principio de la imparcialidad en las elecciones del 2012 por la sentencia del IFE del caso Monex?. La hipótesis que se brinda a esta pregunta es que después de las elecciones presidenciales de 2012, ante la impugnación del PDR y el PAN por el caso Monex, el IFE decidió no castigar al PRI, tergiversando la imparcialidad del proceso electoral en materia de recursos.

Se puede decir que se afectó a la imparcialidad en la resolución que tomaron los consejeros del Consejo General del IFE cuando su actuación estuvo marcada por omisiones a su labor y a su desempeño en la discusión del caso Monex en sesión extraordinaria el día 23 de enero de 2013.

## Democracia procedimental

Para comenzar este apartado es preciso mencionar que el concepto de democracia se va a usar para este artículo la concepción minimalista de la misma. La democracia minimalista o procedimental fue desarrollada por varios autores en el siglo XX.

La democracia procedimental es “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.<sup>1</sup> Cuando un grupo humano toma una decisión política se necesita que haya ciertas reglas que rijan la toma de decisiones. Estas normas facultan a determinadas personas que poseen el derecho de tomar decisiones.

En esta parte de la democracia procedimental, es importante destacar un autor que proporciona una visión realista de la democracia. El austríaco Joseph Schumpeter fue el autor de esta visión. Este economista realizó una serie de aportaciones a la teoría de la democracia que es importante destacar.

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, 2º Ed. en español. FCE. México. 1996. Pág. 24.

Schumpeter hizo un análisis económico de la política.

La definición que proporcionó Joseph Schumpeter de democracia fue la siguiente “el método democrático es un sistema institucional, para la toma de decisiones políticas, en la cual el individuo adquiere el poder de decidir mediante una lucha competitiva por los votos del elector”.<sup>2</sup>

Esta perspectiva de Schumpeter fue diferente de las definiciones clásicas de la democracia porque este autor propuso que la democracia es sólo un proceso para la toma de decisiones políticas. Ya no es un fin en sí la democracia, sino un procedimiento donde los ciudadanos deciden si quieren que los gobierne uno de los diversos grupos que se presentan en la contienda electoral.

Las características básicas que precisa tener la democracia dentro de la concepción de Schumpeter son: la libre competencia política de las personas que tratan de ganar los votos de los electores y una segunda condición necesaria es la oportunidad de escoger por parte de los ciudadanos a los gobernantes.

Cuando los electores han realizado la elección de sus representantes a los cargos de la administración pública, Schumpeter mencionó que los ciudadanos adopten su rol en la división del trabajo. Esto es, “que una vez habiendo elegido a un

<sup>2</sup> Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Editora Fundo de Cultura. Brasil. 1961. Pág. 328.

ciudadano, la acción política pasa a ser de él [candidato] y no suya”.<sup>3</sup> El elector asume un papel para permitir que sus representantes políticos se haga cargo los asuntos públicos y que ya no reciba órdenes del ciudadano.

Otro autor que amplió el concepto de democracia fue el italiano Leonardo Morlino. Este politólogo acuñó el término de calidad de la democracia. Por calidad de la democracia se entiende “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente consiguen la libertad y la igualdad de los ciudadanos”.<sup>4</sup> Este término posee tres elementos según que son los procedimientos, contenidos y resultados. El término de calidad fue tomado de la administración y es la forma en cómo se mide la calidad un producto en el mercado.

La calidad en términos de contenido hace referencia a que los ciudadanos, asociaciones y comunidades gozan de libertad e igualdad. La calidad en procedimientos es “el monitoreo de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con la demandas expresadas por la sociedad civil”.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Schumpeter, Joseph. *Opus Cit.* Pág. 358.

<sup>4</sup> Morlino, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. 1º Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 2009. Pág. 186

<sup>5</sup> Morlino, Leonardo. *Ibid.* Pág. 30.

Los elementos que conforman la calidad de la democracia en la vertiente procedimental son: a) Estado de derecho; b) rendición de cuentas electoral; c) rendición de cuentas interinstitucional; d) participación y e) competencia partidaria.

Es preciso hacer una acotación acerca de la democracia. Siguiendo la línea de pensamiento de Luigi Ferrajoli, menciona que cuando se entiende a la democracia como la manera de quién toma las decisiones y con qué procedimientos se toman estas decisiones, “se ignora el paradigma del Estado de derecho, que no admite la existencia de poderes no sujetos a la ley, y todavía más del Estado constitucional de derecho, dentro del cual no es verdadero que el poder del pueblo sea ilimitado”,<sup>6</sup> esto quiere decir que aunque la teoría de la democracia menciona el quién y el qué, el Estado de derecho juega un papel fundamental.

El Estado de derecho posee una característica que es “la sujeción a la ley de todos los poderes, no sólo los públicos sino también los privados, y a su limitación y regulación para la tutela de todos los derechos fundamentales en todas las relaciones sociales”.<sup>7</sup> Según Ferrajoli el Estado de derecho procura dos aspectos fundamentales que son: minimizar el poder y la violencia. Las actividades estatales que se realizan dentro del Estado de derecho “se pueden

reducir a un previo funcionamiento calculable, según normas fijadas de antemano”.<sup>8</sup>

## Los organismos autónomos electorales

Las modificaciones ocurridas en el Estado en la década de los 80's, cuando el Estado dejó de tener un rol esencial en la economía, generaron una serie de reformas a las instituciones del Estado para adecuarlo a las nuevas características que exigía la economía neoliberal a nivel mundial. La creación de instituciones autónomas que regularan el accionar del Estado fue una consecuencia de este cambio.

Los organismos autónomos electorales tienen un alto nivel de especialización en el área en que se encuentran. Los conocimientos técnicos de estas instituciones permite que se reduzcan las incertidumbres que se generan en el rubro en que se desenvuelven. Las características que poseen estos organismos son tres: a) un alto nivel de despolitización; b) cierto grado de autonomía y c) procedimiento de toma de decisiones basado en el expertise técnico y el conocimiento.<sup>9</sup>

Por otra parte, ligado a los organismos autónomos electorales está el financiamiento y fiscalización. La clasificación propuesta por Herbert Alexander

<sup>8</sup> Schmitt, Karl. *Teoría de la constitución*. Alianza Editorial. España. 1982. Pág. 142.

<sup>9</sup> Culebro Moreno, Jorge. Culebro Moreno, Jorge. “Reforma administrativa y nuevas reformas de organización. El diseño e implementación de organismos reguladores de mercado”. En Culebro Moreno, Jorge. (Editor) *Nuevas fronteras de la regulación. Transformación y diseño institucional*. UAM-C y Juan Pablos Editor. México. 2009. Pág. 31.

distingue tres formas con que los partidos político se allegan de recursos en las democracias occidentales: el financiamiento privado en sus dos modalidades interno y externo y el subsidio estatal.<sup>10</sup>

## Financiamiento y fiscalización

La sufragación pública de los gastos de los partidos políticos debe de cumplir con la función de evitar que los candidatos y partidos políticos puedan ser cooptados por intereses económicos de grupos oligárquicos. Además de que procura que el financiamiento sirva a los partidos políticos para que puedan hacer frente a sus gastos ordinarios y de campaña.

El financiamiento privado busca que los simpatizantes de un partido realicen aportaciones. Se ha evitado que intereses individuales o empresariales y de otro tipo puedan afectar la dirección partidista por medio de los recursos brindados al partido olvidándose de su representación ciudadana.

La fiscalización tiene en cuenta “los criterios y procedimientos y mecanismos para hacer más completos y exhaustivo el proceso de rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Barquín Álvarez, Manuel. “El financiamiento de los partidos políticos en México, en la reforma de 1993”. En Pérez Fernández del Castillo, Germán y Arturo Alvarado (Coord.). *La voz de los votos. Un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Miguel Ángel Porrúa-Flasco. México. 1995. Pág. 40.

<sup>11</sup> Guerrero, Eduardo. *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*. Auditoría Superior de la Federación. Serie: cultura de la rendición de cuentas. México. 2003. Pág. 40.

<sup>6</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Juris. Teoría del derecho y la democracia*. Vol. 2. Ed. Trotta. Madrid. 2011. Pág.10.

<sup>7</sup> Ferrajoli, Luigi. *Ibid.* Pág.223.

También es de suma trascendencia saber que la fiscalización hecha por un organismo autónomo electoral de este aspecto con los recursos dados a los partidos políticos busca llevar “actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación”.<sup>12</sup>

Los párrafos que continúan se abordarán dos conceptos que forman parte de los valores rectores del IFE como organismo autónomo electoral y que servirán para evaluar la actuación del IFE en el caso Monex. El primero es el legalidad y posteriormente se revisará la imparcialidad.

### El principio rector del IFE, imparcialidad

La imparcialidad que es un valor rector del IFE y que se utilizará para evaluar la actuación del instituto en el caso Monex. Por imparcialidad se entiende “como la ausencia de prejuicio o de previa toma de partido”.<sup>13</sup> La imparcialidad también está compuesta por aspectos tales como la ausencia de desviaciones sutiles de la objetividad. Esto quiere decir que “la imparcialidad excluye el favoritismo basado en la amistad, semejanza racial o de clase, entre otras cosas”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Agiss Bitar, Fernando. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*. Serie Temas Selectos de Derecho Electoral. TEPJF. México. 2008. Pág. 12.

<sup>13</sup> Valldecabres Ortiz, María Isabel. *Imparcialidad del juez y medios de comunicación*. Universitat de València y Tirant lo Blanch. Valencia. 2004. Pág. 700.

<sup>14</sup> Barry, Brian. *Teorías de la justicia*. 1ª Ed. Gedisa Editorial. Barcelona. 1995. Pág. 308.

### El Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo autónomo electoral. Por tanto, es preciso hacer una revisión histórica del IFE. El 7 de enero de 1946 se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que fue el primer órgano central para realizar las elecciones federales. Este fue la primera institución que se estableció en el siglo XX para llevar a cabo las elecciones a nivel nacional.

Para el año de 1951, por medio de una modificación a la Ley Electoral Federal se cambió el nombre a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral por la Comisión Federal Electoral. Posteriores reformas electorales de 1977 y 1987 dieron a la Comisión otras facultades para realizar sus actividades de árbitro electoral.

La creación del Instituto Federal Electoral en 1990 fue un momento culminante de la democracia porque significaba que las elecciones serían realizadas por esta institución. Este acontecimiento que fue plasmado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se estableció en el COFIPE despojó a la Secretaría de Gobernación de su antigua labor para realizar las elecciones.

Una de las características que poseía el recién creado IFE fue que estaba conformado por personal especializado en materia electoral. La integración del IFE trató de introducir

un balance en la participación de los partidos políticos y los representantes de otras instituciones.

La reforma de 1996, propuso que el IFE tuviera una plena autonomía ya que se eliminó la intervención del representante del poder ejecutivo en dicha institución. La modificación del artículo 41 constitucional que mencionaría que el IFE es un “organismo público autónomo”<sup>15</sup> que no iba a estar sujeto a ninguno de los tres poderes, pero era menester que estuviera bajo las obligaciones y responsabilidades que establece la Constitución y el orden jurídico. La personalidad jurídica y patrimonio propio es otro de los aspectos que se integraron dentro de la reforma que se realizó en el año de 1996.

### Reformas electorales en materia de fiscalización

Una de las primeras acciones que se realizaron en materia de fiscalización fue la reforma electoral de 1990. La fiscalización que hacía el IFE se realizaba por una comisión de consejeros que recibían, auditaban y dictaminaban los informes de los partidos políticos para posteriormente presentar un informe al Consejo General.

La fiscalización se realizaba solamente por medio de una verificación de los informes anuales y de campaña que los partidos políticos presentaban al IFE, por lo que el instituto

<sup>15</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *Derecho constitucional*. Oxford University Press. México. 2008. Pág. 222.

carecía de un “mecanismo de auditoría y compulsión para constatar que lo reportado por los partidos políticos efectivamente coincidía con su realidad financiera”.<sup>16</sup>

La reforma de 1993 trajo una serie de cambios en materia de fiscalización. Se prohibió que entes estatales, municipales, mercantiles, eclesiásticos y personas físicas y morales dieran donaciones o dinero a los partidos.

La reforma en materia electoral que se presentó en 1996 tuvo una gran importancia porque marcó el rumbo que siguieron las elecciones posteriores. Los principales rasgos que se modificaron fueron acerca de la autonomía del IFE y agregaron algunos más relacionados con el subsidio. Los puntos destacados fueron:

- a) el financiamiento público predominaría sobre el privado,
- b) se estableció las pautas de financiamiento privado y se fijaron límites a estas aportaciones,
- c) se prohibió que determinadas instituciones tuvieran participación del financiamiento a los partidos políticos,
- d) se determinaron los topes del financiamiento de candidatos,
- e) se fijó un sistema de fiscalización de ingresos y egre-

sos de los partidos políticos en el Consejo General del IFE.<sup>17</sup>

Posteriormente, la reforma electoral del 2007 se puede dividir en tres aspectos: 1) acceso a los medios electrónicos y su monitoreo; b) fiscalización de los recursos de los partidos políticos y c) la resolución de quejas y conflictos.

Para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se integró la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP). Esta unidad tendría entre sus características autonomía de gestión con respecto al Consejo General. La UFRPP revisa los informes anuales, de precampañas y campañas reportando el total de los ingresos y egresos ordinarios en los procesos de selección interna y de campañas electorales.

### **Batallas en torno a la conformación del Consejo General del IFE (2003, 2008, 2010)**

Un aspecto que es importante destacar es que el IFE tuvo un alto nivel de confianza antes y después de la elección presidencial del 2 de julio del 2000 por parte de los ciudadanos y los partidos políticos. Este hecho fue posible porque existió un consenso entre los tres principales partidos para promover

a los consejeros ciudadanos que estarían al frente del IFE y que deberían tener independencia de los partidos que los habían nombrado.

Los consejeros que se habían nombrado en 1996 para el Consejo General del IFE en la Cámara de Diputados, fueron como consejero presidente José Woldenberg, y como consejeros ciudadanos José Barragán, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Jacqueline Pechard, Juan Molinar, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas y Emilio Zebadúa. También es importante mencionar que los consejeros suplentes fueron: Gastón Luken Garza, José Florencio Fernández Santillán, Fernando Serrano Migallón, Rosa María de la Peña García, Joel Ortega Juárez, Leonardo Valdés Zurita y José Francisco De Andrea Sánchez.<sup>18</sup>

A pesar de que estos consejeros fueron propuestos por consenso entre las tres fuerzas políticas principales PRI, PAN y PRD; el IFE actuó con profesionalismo y ejerciendo sus funciones como organismo autónomo en la realización de las elecciones presidenciales y para las contiendas electorales de diputados y senadores. Esta primera generación de consejeros ciudadanos después de la reforma de 1996, poseían un perfil académico apropiado y una reputación

<sup>16</sup> Fundación Internacional para Sistemas Electorales. *Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. Primer Informe IFES. 2009. Pág. 64.

<sup>17</sup> Murayama, Ciro. “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”. En Salazar, Pedro y Lorenzo Córdova (coord.) *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*. Hacia un nuevo modelo. TEPJF. México. 2008. Pág. 265.

<sup>18</sup> Torres González, Ana María. *El tránsito de las reformas electorales en México: de la Comisión Federal Electoral al Instituto Federal Electoral (1946-2007)*. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México. 2011. Pág. 141.

moral adecuada para ejercer el cargo.

Debido a lo anteriormente mencionado, la renovación de los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE para el 2003 fue un punto decisivo para el posterior rumbo que siguió el Consejo General. El recambio del Consejo General en el 2003 se hizo por medio de cuotas partidistas. Se trató de privilegiar los vínculos y lealtades partidistas de los consejeros poniendo poca atención a la capacidad técnica y académica del postulante.

Los consejeros que fueron electos para suceder a sus anteriores colegas eran: Luis Carlos Ugalde como consejero presidente, Virgilio Andrade, Lourdes López, Marco Antonio Gómez, Alejandra Latapí, Andrés Albo, Arturo Sánchez, Rodrigo Morales y Teresa Núñez. Los primeros cinco consejeros fueron propuestos por el PRI y los último cuatro por el PAN. En esta ocasión el PAN y el PRI impusieron sus candidatos al consejo general del IFE para conformar una institución que generó recelo en las elecciones presidenciales de 2006. La partidización del consejo general del IFE fue un hecho.

La reforma electoral que se presentó en el 2007 fue un momento clave para el IFE porque permitió subsanar los problemas de la elección presidencial de 2006. Las negociaciones que se presentaron entre los tres principales partidos políticos

para su aprobación estuvieron vinculadas a la renovación anticipada del Consejo General del IFE. El PAN se oponía mientras que el PRD y el PRI estaban a favor. Estos dos partidos se unieron para retirar a los consejeros electorales que según su versión habían actuado de forma parcial. La designación debía terminar en diciembre de 2007, sin embargo PAN, PRI y PRD no lograron un pronto acuerdo y fue hasta febrero de 2008 que nombraron a los consejeros que faltaban.

Cada partido nombró a dos consejeros que posteriormente ocuparon el cargo de consejeros. Este hecho se debió a que el PRD fue la segunda fuerza en la Cámara de Diputados, lo que le permitió negociar con los otros dos partidos y no quedar excluido de la negociación. El PRD propuso a Leonardo Valdés y Alfredo Figueroa, el PAN a María Macarita Elizondo y Benito Nacif Hernández y el PRI a Francisco Javier Guerrero Aguirre y Marco Antonio Baños.<sup>19</sup>

En la renovación de los consejeros ciudadanos que habían cumplido su ciclo en el Consejo General del IFE del 2010, el proceso estuvo marcado por retrasos en los arreglos por parte de los partidos políticos. Después de que se publicó la convocatoria en septiembre de 2010, se pospuso la elección

de los nuevos consejeros por la falta de acuerdo entre los partidos hasta el mes de octubre. El compromiso era que para el mes de noviembre ese mismo año se lograría el acuerdo y el nombramiento de los faltantes integrantes del Consejo General del IFE. Para abril de 2011 no se llegó a un acuerdo entre las fuerzas partidarias y por tanto se pospuso hasta septiembre con idéntico resultado. En octubre de igual forma se intentó arribar a un consenso acerca de los aspirantes a consejeros y no se logró.

En sesión del 15 de diciembre de 2011 en la Cámara de Diputados, se nombraron a los tres consejeros que faltaban para integrar al Consejo General del IFE a pesar de que el proceso electoral para presidente de 2012 ya había comenzado. El PRD propuso a Lorenzo Córdova Vianello, el PAN a María Marván Laborde y el PRI a Sergio García Ramírez. Como se puede apreciar la disputa de los partidos políticos por nombrar a consejeros electorales afines a su causa ha sido una constante desde la renovación del consejo general del IFE en el 2003 hasta la fecha.

Principio de imparcialidad en la evaluación del caso Monex por el Consejo General del IFE.

En este apartado se hará una evaluación del valor de imparcialidad del Consejo General del IFE. Se pondrán sólo algunas intervenciones de los

<sup>19</sup> Véase. De la Cruz Carrillo, Omar. "La designación de los consejeros electorales del IFE en 2010: entre la autonomía y las cuotas partidarias". *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*. No. 73. Año 33. Julio-Diciembre 2012. Pág. 140.

consejeros electorales de la sesión del 23 de enero de 2103 debido a que el documento presenta una extensión considerable.

El consejero Alfredo Figueroa Fernández dijo: ¿Qué se pudo acreditar entonces en esta lógica y circunstancia? Primero, hay que cuestionarnos si el origen de estos recursos es legal o no lo es. En este sentido, el Proyecto de Resolución señala que el origen no es ilegal desde la perspectiva electoral y no lo es porque la cuenta con la que al final del día se sufraga cada uno de estos recursos, es una cuenta que corresponde al Partido Revolucionario Institucional, devengando cada uno de esos recursos a la empresa Alkino.

Posteriormente Lorenzo Córdova mencionó: Quiero articular mi intervención en tres rubros, tres rubros que coinciden en tres partes, tres partes que coinciden con la determinación de la propia litis y que sustentó el emplazamiento que se le hizo al partido político denunciado por parte de la Unidad de Fiscalización. Quiero hablar del origen, quiero hablar del destino y quiero hablar de la aplicación del gasto.

Por lo que hace al origen, efectivamente lo que se determina es un conjunto, no tanto de triangulaciones, sino si se me permite, de un sistema complejo de fondeo de las tarjetas que fueron utilizadas.

La investigación da cuenta,

en la reconstrucción de esta trama, de eventuales vínculos jurídicos, comerciales o de otra naturaleza jurídica, entre estas empresas fondeadoras y la empresa subcontratada Atama. Pero, vale la pena señalar que la investigación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, no se limitó solamente a la reconstrucción de esta red de financiamiento y a la comprobación a través de acceso al Sistema Financiero Nacional de los montos precisos, las fechas exactas del fondeo de estas tarjetas, sino que también fue más allá.

El consejero Benito Nacif en su intervención dijo: El Proyecto de Resolución que nos presenta la Unidad de Fiscalización propone declarar infundados los dos agravios planteados por el quejoso. Uno, relacionado con el rebase de tope de gastos de campaña y nos dice: “Alkino monto involucrado no rebasa el límite de gastos de campaña”. Asimismo el segundo agravio, que es el de un financiamiento ilegal, la Unidad de Fiscalización nos dice las obligaciones o los recursos pueden rastrearse, las cuentas del Partido Revolucionario Institucional con las cuales fueron fondeadas. Finalmente nos propone clasificar por la temporalidad en la que se ejerció el gasto, este gasto como gasto de campaña.

Me parece que todos los elementos que plantea la Unidad de Fiscalización, ciertamente no hay manera de imputar un

rebase de tope de gastos, tampoco me parece un financiamiento ilegal; sin embargo, hay algunos aspectos del Proyecto de Resolución que me parece deben ser revisados, porque esos 50 millones de pesos que se destinaron para cumplir con las obligaciones, el Partido Revolucionario Institucional no aporta pruebas para relacionar las obligaciones de los contratos con las tarjetas y el dinero.

María Marván Laborde hizo uso de la palabra: Entender cuál es el origen del dinero, entender cuál es el destino del dinero y cuál es la aplicación del mismo, así como determinar si debe o no ser gastos de campaña. En el último punto no me detendré, creo que está claro, ahí acompañó el Proyecto de Resolución, no vería la manera de sostener que esto no es gasto de campaña. Respecto al origen del dinero se nos habla de la contratación de un servicio de carácter mercantil de dispersión de dinero. Creo que aquí está el primer eufemismo y el primer eufemismo es porque con este contrato en realidad se contratan dos cosas, se contrata un esquema de financiamiento, en tanto este no recibe de manera originaria el dinero del Partido Revolucionario Institucional, sino que alguien, alguna de estas empresas pone el dinero y además se dispersa el dinero.

También el consejero Marco Antonio Baños participó diciendo: El tema central es que cuando

se ha informado sobre el tema de los recursos dispersados a través del tema Monex o del sistema contratado por vía de Monex, el Partido Revolucionario Institucional lo ha clasificado como gasto ordinario. Evidentemente ese argumento ha sido revisado, ha sido analizado en una perspectiva diferente por la Unidad de Fiscalización y en eso tenemos coincidencia con esa Unidad.

Hay argumentos para sostener que en vez de tratarse de recursos de gasto ordinario, deben ser considerados como de gastos de campaña y esa consistencia tendremos que verla con el resto de los informes que se presentarán respecto de los demás partidos políticos. Hasta ahí no tenemos ningún problema, pero ¿A dónde quiero llegar? Que lo que ha ocurrido con la reclasificación del gasto es, en rigor, un acto de autoridad que ha reclasificado el gasto del Partido Revolucionario Institucional y lo ha sumado a gastos de campaña y no a gastos ordinarios

El consejero Francisco Javier Guerrero dijo: En ese sentido, la litis del asunto original era determinar el origen, el destino y la aplicación de los recursos, que a través de diversas tarjetas expedidas por Banco Monex fueron distribuidos por la otrora Coalición Compromiso por México, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México.

Queda claro y aquí viene,

quizá, la diferencia de fondo que tengo con mis colegas y amigos que he mencionado, que desde su punto de vista estos contratos no satisfacen el destino de los recursos, eso es lo que ellos han señalado. Hacen una serie de elucubraciones y de circunstancias que ellos ponen sobre la mesa estableciendo que eso sería suficiente para establecer una multa, como ya he referido, de 75 millones de pesos.

Marco Antonio Baños tomó la palabra para decir: Ya el tema fundamental ahí fue la temporalidad en la que se suscribieron los contratos dentro del período de campaña. Toda esa parte fue lo que la Unidad de Fiscalización ha tomado como base para reclasificar el gasto. Con eso no tengo diferencia, así que no veo la razón, honestamente, de la pregunta ni del diferendo.

La consejera María Macarita Elizondo Gasperín mencionó que: En el Proyecto de Resolución, se sostiene que los pagos realizados por las diversas empresas, de estos grupos, a la cuenta del Grupo Comercial Inizzio en Banco Monex fueron producto de distintas relaciones contractuales entre sociedades legalmente constituidas.

Resulta insostenible, a mi juicio, por ejemplo, un razonamiento, en el sentido de que está prohibido a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos, aceptar aportaciones o donaciones en

efectivo o en especie de iglesias o agrupaciones religiosas, pero sí pueden recibir préstamos o créditos de ellos. Tampoco sería admisible señalar que un partido político está impedido para recibir una aportación en especie de un partido político extranjero, pero sí préstamos de dinero o créditos de dichas organizaciones.

El consejero Alfredo Figueroa volvió a participar diciendo: Porque lo que aquí estamos discutiendo es si existe o no existen elementos que permitan a la autoridad electoral establecer con toda claridad si se comprobó o no se comprobó el destino de esos recursos en un conjunto de elementos que están presentes. Se ha hablado por cierto de reclasificación.

Este es el fondo de la discusión que hoy estamos manteniendo aquí junto con, desde luego, la preocupación de si una empresa mercantil puede financiar o no puede financiar, evidentemente merced a una interpretación que no puede ser sino armónica y sistemática, de lo que dice la Constitución Política, la ley y nuestro propio Reglamento, porque no hay expresamente una prohibición en la reglamentación de carácter electoral, pero desde luego sí una diferencia de interpretación. Este es el fondo de esta circunstancia y por lo tanto, no hay un deseo de establecer la fundamentación.

Lorenzo Córdova uso nuevamente la palabra para decir:

Creo que los contratos, lo que prueban es la existencia de dos voluntades coincidentes, en prestar un servicio por un lado y, en remunerarlo por el otro. Pero, sigo insistiendo que sería mal mensaje hacia el futuro, si aceptáramos los contratos como mecanismos de comprobación de las erogaciones que realizan los partidos políticos. En síntesis, creo que es necesario una comprobación adicional que respalde lo que dicen los contratos, y eso es lo que no tenemos.

Después tomó la palabra el consejero Benito Nacif: Son dos fuentes de información que se contradicen, que no se confirman unas a otras y que no hay una aclaración, el dinero va por un lado y los contratos por otro. Nunca hay un vínculo claro entre estos dos elementos y, me parece que, esa falta formal tiene una enorme repercusión, como la de origen que es no haber reportado lo que es claramente un préstamo, que es una obligación establecida en el Reglamento, el Reglamento dice: “Lo tienes que reportar cinco días hábiles después de haberlo firmado”; y si hay una reestructuración también tienes que reportarlo.

¿Por qué existe esa regla formal? Para que reconstruyas una historia si alguien presenta una denuncia y entonces trates de justificar algo que la regla te obliga a dar esa información a la Unidad de Fiscalización y tiene una enorme importancia

porque precisamente esas reglas buscan evitar que se generen esquemas de financiamiento paralelo que si se denuncian no puedas reconstruir documentos para después sostener que ese financiamiento fue legítimo.

Marco Antonio Baños participó mencionando: Porque si es, desde mi punto de vista, válido la suscripción de los contratos mutuo con empresas. Por una razón sencilla. Primero, porque no está prohibido. En segundo lugar, porque el objeto de esos contratos no es una aportación, no consiste en un financiamiento como se ha querido decir en esta mesa, no se trata de una aportación a favor de un partido político ni de un donativo, sino de una cantidad que, en su caso, regresaría a la propia empresa.

Puede ser un préstamo, pero se trata de un recurso que no está siendo donado al partido político, que no está sirviendo para un financiamiento bajo la modalidad que se ha querido decir aquí. Creo que en esa parte no hay vuelta de hoja. Toda esa argumentación que se expresó respecto a que sólo se puede con instituciones bancarias, desde mi punto de vista, no se sostiene; y no se sostiene porque ya ha habido interpretaciones en otro sentido que han validado este criterio.

El consejero Alfredo Figueroa dijo: También es indispensable, en mi opinión, se ordene a la Unidad de Fiscalización,

primero, declarar fundado el procedimiento administrativo como una propuesta concreta, en un Resolutivo adicional, el procedimiento sancionador incoado contra el Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 342, párrafo 1, inciso I), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por incumplir las reglas establecidas para la comprobación del destino de los recursos de los partidos políticos.

Es mi opinión que debe establecerse la vista correspondiente para el Informe de Gastos de Campaña, es decir, para que se cuantifique en el Informe de Gastos de Campaña, además de la parte proporcional erogada, con motivo del contrato en relación a los intereses. Ambos elementos estarán presentes en esa vista. Adicionalmente, creo que debe señalarse en otro procedimiento, en su momento, la vista a la propia Unidad de Fiscalización sobre esta argumentación.

Lorenzo Córdova retomó la palabra para decir: Solamente pido la palabra para dos puntos adicionales a la reflexión. El primero tiene que ver con este argumento que se ponía sobre la mesa, a propósito de la reclasificación y el estado de indefensión, se decía, en que se dejaría al partido político. El argumento aquí me parece que abriría la puerta, de darlo por bueno, a un problema no menor. Es cierto que esta autori-

dad electoral está proponiendo, está determinando que el monto de los 50 y tantos millones involucrado se compute como gasto de campaña y no como gasto ordinario, como lo pretendía originalmente el partido político denunciado, como lo ha sostenido sobre la mesa.

Cuando terminó el representante del PRI, el consejero presidente del IFE, Leonardo Valdés sometió a votación la resolución general del proyecto, fue aprobada por unanimidad. En el primer resolutivo, fue la aprobación del proyecto presentado por la Unidad de Fiscalización. En donde el voto fue unánime.

La votación en lo particular del segundo resolutivo con respecto a declarar infundado la ilegalidad del financiamiento de la campaña del PRI. El dictamen segundo fue aprobado por siete votos a favor y uno en contra. (A favor votaron Marco Antonio Baños Martínez, Lorenzo Córdova Vianello, Alfredo Figueroa Fernández, Francisco Javier Guerrero Aguirre, María Marván Laborde, Benito Nacif Hernández, Leonardo Valdés Zurita. En contra votó María Macarita Elizondo Gasperín. No estuvo en esta votación el consejero Sergio Ramírez García).

El tercer resolutivo, versó acerca de dar vista a la Unidad de Fiscalización sobre la verificación de legalidad del contrato de Alkino-PRI. La votación fue un empate a cuatro votos por bando. (Los consejeros

que estuvieron a favor fueron Lorenzo Córdova, Alfredo Figueroa, María Marván y Benito Nacif. Los consejeros que estuvieron en contra fueron Marco Antonio Baños Martínez, María Macarita Elizondo, Francisco Javier Guerrero). Por lo que el consejero presidente, Leonardo Valdés, pidió al consejero Sergio Ramírez que participara para en la votación. El consejero Sergio García Ramírez fue hacia la posición de apoyar la averiguación de legalidad.

El siguiente resolutivo acerca de declarar infundada la ilegalidad del crédito. La propuesta tuvo cinco votos a favor y cuatro en contra. (Los que votaron a favor fueron Lorenzo Córdova Vianello, Alfredo Figueroa Fernández, Sergio García Ramírez, María Marván Laborde y Benito Nacif Hernández. Los que estuvieron en contra Marco Antonio Baños Martínez, María Macarita Elizondo Gasperín, Francisco Javier Guerrero Aguirre y Leonardo Valdés).

Posteriormente, se votó acerca donde se impacte y costos asociados al financiamiento. Fueron tres votos a favor y seis en contra. (Los consejeros que votaron a favor fueron Marco Antonio Baños Martínez, María Macarita Elizondo Gasperín, Sergio García Ramírez, Francisco Javier Guerrero Aguirre, Benito Nacif Hernández, Leonardo Valdés. Lo que votaron en contra Lorenzo Córdova Vianello, Alfredo Figueroa

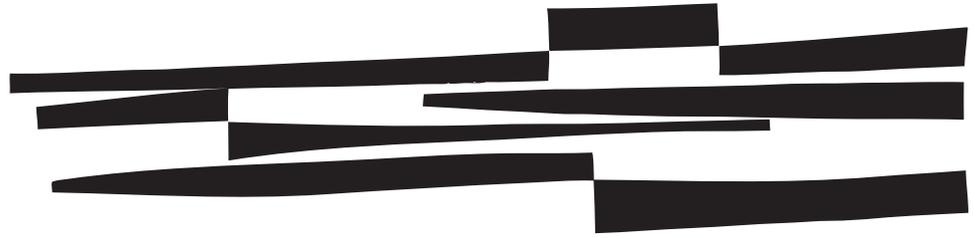
y María Marván Laborde). Después se votó sobre dar vista a la Unidad de Inteligencia Financiera. Se aprobó por unanimidad. Posteriormente, se votó acerca de dar vista a Comisión Nacional Bancaria y de Valores. También fue aprobada por unanimidad.

Luego se votó en dar vista a la FEPADE. El resultado de la votación, fue ocho votos a favor y uno en contra. (Los consejeros que votaron a favor fueron Marco Antonio Baños Martínez, Lorenzo Córdova Vianello, Alfredo Figueroa Fernández, Sergio García Ramírez, Francisco Javier Guerrero Aguirre, María Marván Laborde, Benito Nacif y Leonardo Valdés. La consejera María Macarita Elizondo Gasperín). También se votó por dar vista al SAT. El voto del consejo general fue unánime.

## Conclusiones

Los últimos tres concursos para seleccionar a consejeros electorales del IFE, han estado marcados por la selección de consejeros afines a los intereses de los partidos políticos. La discusión de los consejeros se llevó a cabo respetando sus fidelidades partidistas.

Cuando se realizó la revisión de los resolutivos que se generaron por parte del Consejo General del IFE se pueden sacar la siguientes resoluciones. El primer resolutivo de declarar infundado el procedimiento, se debió complementar con el



cuarto resolutivo que no agregó los intereses perdonados por Alkino al PRI como gastos de campaña para presentarse como un resolutivo. Además es menester mencionar que no se realizó el prorrateo (asignación puntual del gasto en campañas presidenciales, estatales, municipales de un partido) lo que demuestra una parcialidad al no investigar el gasto real del candidato Peña en su campaña. El Consejo General no profundizó en el asunto de rebase de topes de campaña del PRI en la elección de 2012.

El segundo resolutivo propuso que fue infundado la ilegalidad del presunto financiamiento en la campaña presidencial de Peña Nieto. Este dictamen denota que el Consejo General actuó de forma parcial debido a que no quiso aplicar el principio de interpretación armónica y funcional. Cuando no existe un artículo en una ley que prohíba explícitamente el financiamiento de empresas mercantiles, es preciso como lo argumentó la consejera Macarita Elizondo, que deba de existir una interpretación armónica y funcional con otras leyes (la Constitución) para no violar principios constitucionales como la imparcialidad. La actuación de los consejeros electorales dejó que desear en este punto porque

no desearon aplicar una técnica jurídica de interpretación armónica propia para el caso.

El tercer resolutivo que fue acerca de dar vista a la Unidad de Fiscalización para verificar la legalidad del contrato Alkino-PRI. Este dictamen demostró que cinco de los nueve consejeros electorales, no estaban conformes con la investigación hecha por la Unidad de Fiscalización. Este resolutivo demuestra que el procedimiento técnico realizado por la Unidad de Fiscalización contiene graves omisiones respecto a la validez de los contratos. El elemento básico de una fiscalización para la Unidad es el contrato por tanto resulta desconcertante que la Unidad no haya verificado la legalidad del mismo antes de empezar el procedimiento.

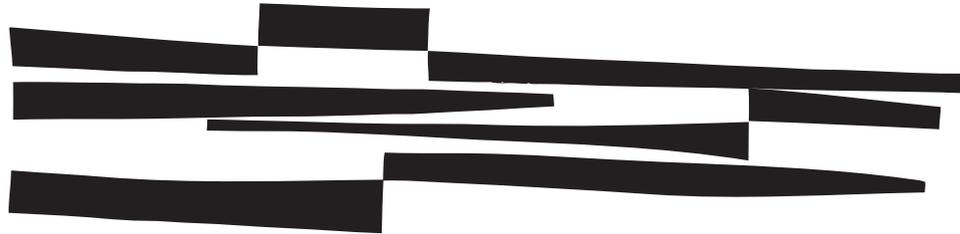
El cuarto resolutivo trató sobre rechazar otro resolutivo para incluir los intereses y comisiones como gastos de campaña. Cuando la empresa no cobró los intereses se podría deducir que fue un aporte al partido. Seis de los consejeros electorales no pretendieron adentrarse en este aspecto. Prefirieron no investigar este asunto.

Los resolutivos quinto, sexto y séptimo fueron sobre dar vista a la Unidad de Inteligencia

Financiera, SAT, a la Comisión Bancaria y de Valores y a la FE-PADE. Estos dictámenes del Consejo General del IFE mostraron que no existía una completa confianza en la investigación hecha por la Unidad de Fiscalización. A pesar de que la Unidad de Fiscalización ya había trabajado conjuntamente con otras instancias gubernamentales, algunos consejeros electorales no quedaron satisfechos por la premura de la pesquisa. Este elemento dejó entrever que los consejeros electorales prefirieron discutir el caso sin que la Unidad profundizara suficientemente en la investigación incurriendo en una posible parcialidad al no conocer todos los datos del caso y aun así votar los resolutivos.

El aspecto que destacó por su ausencia en los resolutivos quinto, sexto y séptimo fue que otras instancias gubernamentales como Condusef no fueron tomados en cuenta para complementar un panorama amplio.

Las conclusiones del principio de imparcialidad en la discusión de los consejeros electorales fue marcada por la actuación mesurada de los consejeros. No obstante, la calidad de las discusiones dejó mucho que desear debido a que los consejeros electorales no generaron el ambiente propicio



para provocar un entendimiento más preciso del caso. A través de sus participaciones, la mayoría de los consejeros demostraron que no habían leído el documento o sólo lo habían leído en parte. Este hecho provocó que al no tener la información necesaria, sus intervenciones carecieran del respaldo informativo y por tanto distorsionaran la imparcialidad.

A nivel institucional se debe destacar que la actuación del Consejo General del IFE fue displicente y omitió parte de su labor. Quizá se debió procurar poner más insistencia en investigar más a fondo dando el tiempo preciso para que la Unidad de Fiscalización y las otras instancias gubernamentales (SAT, Comisión Bancaria y de Valores, etc.) hubieran hecho su labor con la precisión y puntualidad adecuadas. Pero se decidió por parte del Consejo General que fuera hecha la sesión extraordinaria del 23 de enero de 2013 sin estar confirmado completamente los datos presentados por la Unidad de Fiscalización.

La investigación realizada por la Unidad de Fiscalización pudo generar indicios de imparcialidad en la decisión tomada por los consejeros electorales. También es preciso mencionar que el informe que

presentó la Unidad de Fiscalización fue difuso conceptualmente. Los argumentos presentados por los consejeros electorales mostraron confusión terminológica respecto a conceptos tales como financiamiento, préstamo, etc. La claridad en términos hubiera resultado en un proceso más cierto y con visos de legalidad comprobada.

Por otra parte, las conclusiones a que llegó la Unidad de Fiscalización dejaron incertidumbres legales debido a que pasaron por alto elementos que hubiesen dado más componentes de análisis jurídico además de que se hubiesen detectado otras posibles violaciones a la ley como que no se incluyó los intereses y comisiones perdonados por la empresa al PRI como gastos de campaña del resolutivo cuarto. La presentación de la conclusiones por parte de la Unidad dejó que desear debido a que mostró unos resultados escuetos y sin la adecuada conexión entre ellos. No existió una explicación precisa de los hechos. La omisión que se llevó a cabo en este aspecto determinó que se deteriorara el principio de imparcialidad.

También es preciso mencionar que en torno a la imparcialidad se dejó dudas acerca de

la investigación que realizó la Unidad de Fiscalización, debido a que en su pesquisa encontró que los domicilios fiscales de algunas empresas no existían o eran ocupados por negocios de otros giros. Ante tal caso, se debió notificar al Consejo General que se trataban de empresas fantasmas, y aunque la Unidad de Fiscalización no posee atribuciones para decidir la situación jurídica de una empresa mercantil, hubiera sido coherente que se hubieran puesto en duda la declaración de las empresas involucradas en el caso. Existió una omisión a este respecto por parte de la Unidad.

Por último es preciso mencionar que uno de los aspectos que refleja el caso Monex es la poca capacidad que prevalece en el país para hacer valer el Estado de derecho en el ámbito de fiscalización electoral.

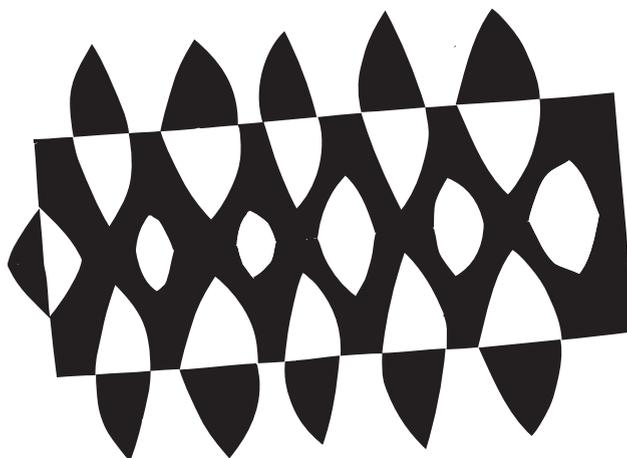
La aplicación efectiva del Estado de derecho dentro del modelo de la calidad de la democracia en el rubro de la democracia efectiva que se aplica en México, resulta ineficiente para las necesidades de la actividad partidaria en el país. Las omisiones y carencias de las autoridades electorales por hacer valer el Estado de derecho son palpables. **B**

## Bibliografía

- Andrade Sánchez, Eduardo. *Derecho constitucional*. Oxford University Press. México. 2008. Pp. 574.
- Agiss Bitar, Fernando. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*. Serie Temas Selectos de Derecho Electoral. TEPJF. México. 2008. Pp. 50.
- Barquín Álvarez, Manuel. “El financiamiento de los partidos políticos en México, en la reforma de 1993”. En Pérez Fernández del Castillo, Germán y Arturo Alvarado (Coord.). *La voz de los votos. Un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Miguel Ángel Porrúa-Flacso. México. 1995. Pp. 39-
- Barry, Brian. *Teorías de la justicia*. 1ª Ed. Gedisa Editorial. Barcelona. 1995. Pp. 429.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, 2º Ed. en español. FCE. México. 1996. Pp. 214.
- Culebro Moreno, Jorge. “Reforma administrativa y nuevas reformas de organización. El diseño e implementación de organismos reguladores de mercado”. En Culebro Moreno, Jorge. (Editor) *Nuevas fronteras de la regulación. Transformación y diseño institucional*. UAM-C y Juan Pablos Editor. México. 2009. Pp. 17-46.
- De la Cruz Carrillo, Omar. “La designación de los consejeros electorales del IFE en 2010: entre la autonomía y las cuotas partidarias”. Iztapalapa. *Revista de ciencias sociales y humanidades*. No. 73. Año 33. Julio-Diciembre 2012. Pp. 127-148.
- Ferrajoli, Luigi. Principia Juris. *Teoría del derecho y la democracia*. Vol. 2. Ed. Trotta. Madrid. 2011. Pp. 676.
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales. Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada. Primer Informe IFES. 2009. Pp.106.
- Guerrero, Eduardo. *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*. Auditoría Superior de la Federación. Serie: cultura de la rendición de cuentas. México. 2003. Pp. 72.
- Instituto Federal Electoral. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales. (Q-UFRPP 58/12). Pág. 228.
- Morlino, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. 1º Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 2009. Pp. 252.
- Murayama, Ciro. “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”. En Salazar, Pedro y Lorenzo Córdova (coord.) *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*. TEPJF. México. 2008. Pp. 263-287.
- Schmitt, Karl. *Teoría de la constitución*. Alianza Editorial. España. 1982. Pp. 377.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Editora Fundo de Cultura. Brasil. 1961. Pp. 487.
- Torres González, Ana María. El tránsito de las reformas electorales en México: de la Comisión Federal Electoral al Instituto Federal Electoral (1946-2007). Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México. 2011. Pp. 214.
- Valldecabres Ortiz, María Isabel. *Imparcialidad del juez y medios de comunicación*. Universitat de València y Tirant lo Blanch. Valencia. 2004. Pp. 765.

# La pobreza en México y su combate desde el gobierno

*José Manuel Magallanes Alva*



En México la desigualdad ha generado una fuerte discusión en las últimas décadas, las principales conclusiones son el reconocimiento de que los incrementos en la inequidad generan grandes problemas socio-culturales causantes del deterioro de los grandes agregados macroeconómicos como: el ahorro nacional, formación de capital humano, consumo. También se debe de considerar la falta de equidad, como el principal generador de tensiones sociales.

La desigualdad en los ingresos es utilizado como estrategia electoral por los partidos políticos, sin embargo, pocos han sido los programas sociales desarrollados para abatir la inequidad de forma transgeneracional.

Uno de los primeros programas que intentaron mejorar las condiciones sociales fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) el cual tiene sus orígenes en las formas de trabajo que los mexicanos practican para hacer frente a sus problemas vitales.

Algunas instituciones solidarias han conservado su modelo tradicional, mientras que otras han adoptado nuevas formas de organización. El tequio, las mayordomías, las faenas y la mano vuelta, lo mismo que los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia son ejemplos, entre otros muchos, de la cooperación voluntaria para lograr metas que brindan beneficios en lo individual y en lo comunitario, reforzándose los lazos de

unidad, seguridad y reciprocidad en la ayuda y protección conjuntas.

El Pronasol buscó romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generacionalmente la pobreza: alimentación, salud y educación son fundamentales para el desarrollo armónico de las facultades humanas y los niños son prioridad incuestionable para la nación, porque en ellos se finca el futuro del país.

Para 1995, dicho programa social se transforma con el cambio de gobierno y se renombra Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el cambio llega en la cobertura ya que se intenta beneficiar a zonas rurales, para intentar equilibrar las condiciones de vida.

A partir de la década de los noventa se convierte en interés de los organismos internacionales, ya que cinco países de 194 concentran 50% de la producción mundial y por ende su riqueza. Teniendo en cuenta esto, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las instituciones financieras se han preocupado por intentar que se logre un equilibrio en los ingresos, ha promovido el desarrollo de programas sociales o políticas públicas.

La constante búsqueda de soluciones a los problemas generales que limitan la superación de las barreras culturales para la superación de la pobreza, y la consideración de los intereses diversos ayudan a mantener la cohesión y prevenir los conflictos. El Banco Mundial también respalda la organización y el empoderamiento de las comunidades para demandar instituciones y proveedores de servicios más eficaces, eficientes, transparentes y con mayor capacidad de respuesta. Esta estrategia ayuda a las comunidades a enfrentar una serie de crisis y tendencias negativas, sin importar si éstas son económicas, políticas o ambientales.

Para enfrentar estos desafíos, el Banco Mundial contribuye sustancialmente a programas y políticas basadas en la evidencia a través de:

- Realización de análisis más completos y oportunos de

los riesgos sociales y políticos, incluidos estudios sobre pobreza e impactos sociales;

- Ayuda para entender mejor la resiliencia de las comunidades e instituciones frente a una serie de eventos naturales o causados por el hombre, como crisis económicas, cambio climático, desastres naturales o conflictos violentos;
- Fortalecimiento de los vínculos entre los ciudadanos y sus representantes en el Gobierno y promoción de estructuras públicas que respondan mejor a las necesidades de los prestatarios y que sean más responsables;
- Empoderamiento de las comunidades entregándoles el control de las decisiones y los recursos destinados a reducir la pobreza mediante la aplicación del enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad (CDD, por sus siglas en inglés);
- Profundización de los impactos positivos, mitigación de los efectos negativos y manejo de los riesgos sociales y políticos, incluido el cumplimiento de las políticas de salvaguardia social del Banco Mundial sobre pueblos indígenas y reasentamiento involuntario, e incorporación de los aspectos de género y garantía de que las operaciones incluyan esta temática.

En el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas promueven los objetivos de desarrollo del milenio las cuales se resumen en 8 objetivos claves para lograr erradicar la pobreza extrema en el mundo:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

A partir de la firma de la declaración, México se encargó de fortalecer su gasto en desarrollo social, reduciendo los gastos en funciones de gobierno, todo esto con la finalidad de lograr un mejor impacto en el gasto social, como se puede observar en la Figura 1, dando un giro a la asistencia social, cambiando el programa Progresas que consistía en un apoyo económico a personas de zonas rurales, por un proyecto muy ambicioso llamado Oportunidades que engloba programas de

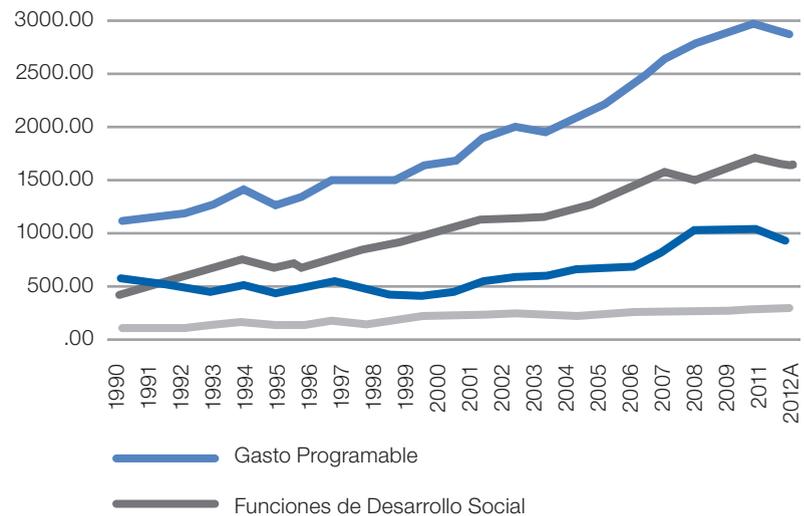
asistencia social y participación de los beneficiarios.

Los gastos destinados al desarrollo social solamente se redujeron en 2009 como consecuencia de la crisis mundial vivida en 2008 y que sirvió para aminorar los efectos en la economía mexicana. Sin embargo como lo dice el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),<sup>1</sup> al evaluar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del 2010, esta reducción en el gasto no tuvo un impacto negativo en el combate a la pobreza.

El combate a la pobreza extrema se hace a través de los programas sociales sin embargo algunos no logran ser efectivos porque la focalización indicada falla ante criterios políticos como lo plantea Anne Krueger quien ha llamado atinadamente, la sociedad rentista.

Por eso es importante saber ¿si el programa Oportunidades logró una focalización que marcara un claro avance en el abatimiento de la pobreza extrema? **B**

**Grafica 1**  
Gasto programable del gobierno federal (1990-2012) en millones de pesos



<sup>1</sup> Mediciones de la pobreza en México y las entidades federativas 2012, CONEVAL, 2013.

# Bien Común

Publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

## Bien Común

Año XIV / Número 172 / abril 2009



### ¿Cómo vota el mexicano?

- **Responden:** Roy Campos, Ana Cristina Covarrubias, Ricardo de la Peña, Federico Berrueto, Francisco Abundis
- **Reflexiones sobre la crisis, desde la crisis,** Javier Brown
- **La retórica del populismo contemporáneo,** Alfredo Ruiz

30-ABR-09  
\$ 30.00 M.N.  
COTEM



METRO  
001100023  
00-9818-00



¿CÓMO VOTA EL MEXICANO?



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA  
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

*La referencia en información bien hecha.*

www.frph.org.mx   
 contacto@fundacion.pan.org.mx   
 55 36 06 70 

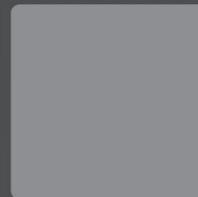
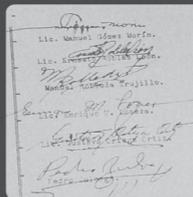


# CEDIS PAN

CENTRO DE ESTUDIOS, DOCUMENTACIÓN E  
INFORMACIÓN SOBRE EL PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL



BIBLIOTECA  
ARCHIVO HISTÓRICO  
ARCHIVO FOTOGRÁFICO  
VIDEOTECA



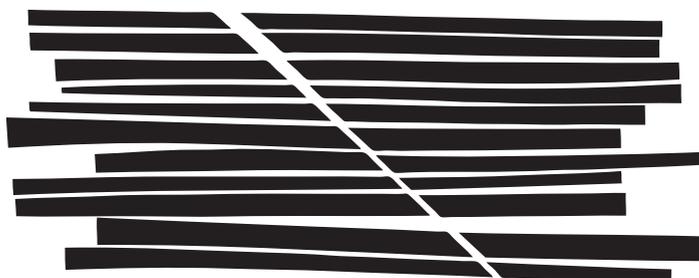
Ángel Urraza 812  
Col. Del Valle  
México D.F.  
C.P. 03100



La atención al público tiene un horario de:  
Lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas  
y de 16:00 a 19:00 horas.  
**Teléfono:**  
(01 55) 56 36 06 70  
[www.frph.org.mx](http://www.frph.org.mx)

# La política de Estado sobre derechos humanos en el gobierno de Enrique Peña Nieto

*Wendy Balcázar Pérez*



## Introducción

Durante los últimos años, el Estado Mexicano se ha incorporado a una comunidad internacional que desde hace más de medio siglo, adoptó un sistema universal que reconoce derechos inherentes al ser humano.

Así, la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en junio de 2011 se constituye como el resultado de un proceso dirigido a fundar una transición democrática sobre una agenda de derechos humanos desde una perspectiva nacional e internacional, que garantizara la construcción de una política integral en la materia.

A casi tres años de ese reconocimiento constitucional, la nueva administración asume un gobierno con un marco jurídico nacional que lo dota de fundamento para que el sistema federal no represente un obstáculo para exigir de las autoridades, el respeto y la

promoción de los derechos humanos, así como la debida investigación, sanción y reparación respecto de violaciones en contra de ellos.

Sin embargo, a un año de su gobierno, los señalamientos por parte de organismos internacionales, los resultados reflejados en mecanismos de los sistemas de promoción y protección de los derechos humanos, las recomendaciones hechas por los países miembros de la comunidad internacional al Estado mexicano; y el reciente anuncio por parte del titular del Ejecutivo Federal respecto a la próxima presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos como resultado de la exigencia social de definir una agenda clara y efectiva en la materia; obligan a hacer un análisis de las acciones emprendidas por el gobierno federal a favor de los derechos humanos.

Las transgresiones a los de-

rechos de la persona como una constante en nuestro país, suponen que, en el plano discursivo, se favorece la puesta en marcha de políticas públicas gubernamentales, con el fin de lograr un impacto de derechos humanos. Sin embargo, ello no es sinónimo de una política integral que implique en cada acción estatal, el respeto irrestricto a estos derechos.

Sin duda, las modificaciones al marco constitucional ampliaron el catálogo de derechos que el propio Estado habrá de salvaguardar. Por ello, es preciso señalar que el presente trabajo no tiene por objeto hacer un análisis exhaustivo de cada una de las acciones o programas específicos que respecto de cada derecho se han pretendido fijar.

No obstante, se considera oportuno evaluar desde una perspectiva general, las labores y los resultados que el propio gobierno ha reportado con

relación a la implementación de una política de estado en materia de derechos humanos. Por lo que a partir de bases y parámetros adaptados por la comunidad internacional, se analizará si esta administración ha logrado reflejar una nueva concepción que reconozca a los derechos humanos como realidades superiores al propio Estado.

Así, en el presente documento se identificarán las problemáticas estructurales detectadas a nivel nacional, en materia de derechos humanos; así como las bases que a nivel internacional se han considerado para la construcción de una verdadera política de estado. A partir de esa óptica, se analizará el desempeño de la administración actual, para estar en posibilidad de definir si ello ha significado una agenda con una lógica común de respeto a los derechos humanos o por el contrario, constituyen esfuerzos con simples objetivos de corto plazo que no resuelven las necesidades de desarrollo integral del Estado mexicano.

### **Evaluar la congruencia**

La participación de México, en octubre de 2013, en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas; la reciente aceptación de las recomendaciones hechas por los países miembros de dicho mecanismo al Estado mexicano; el anuncio por parte

del titular del Ejecutivo Federal respecto a la próxima presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos; y la comparecencia de nuestro país ante órganos internacionales, exigen hacer un análisis de las acciones emprendidas por el gobierno federal a favor de los derechos humanos.

En este sentido, es preciso evaluar la congruencia de la actividad estatal con el diseño e implementación de una política de carácter transversal que garantice el respeto irrestricto a los derechos de la persona, como un criterio primordial para determinar la solidez de las instituciones de un Estado.

Sin duda, las acciones de reconocimiento impulsadas por la administración anterior, a través de reformas constitucionales y de armonización legislativa, así como de exigibilidad de estos derechos a través de la actuación jurisdiccional y de los organismos públicos de protección a los derechos humanos, constituyen un significativo avance en la materia.

No obstante, a casi tres años de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, resulta necesario evaluar, bajo la óptica de indicadores y parámetros establecidos por la comunidad internacional, la implementación de políticas públicas por parte de la administración actual.

Lo anterior, con la finalidad de determinar si éstas constituyen

efectivamente una verdadera política de Estado o por el contrario, únicamente se erigen como acciones aisladas o programas específicos que se diluyen en el tiempo sin reflejar resultados contundentes respecto de las obligaciones contraídas por el Estado.

### **Reconocimiento de la protección de los derechos humanos en la Constitución**

El 10 de junio de 2011, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma Constitucional que tuvo por objeto modificar once artículos de la Carta Magna, que permitieran colocar a los derechos humanos como el eje central de todo el marco jurídico y político del Estado Mexicano.

Dicha reforma se constituye como el resultado de un largo proceso de transformación política y social mediante el cual, se logró reconocer la trascendencia de incorporar a la persona y a sus derechos en el núcleo de la actividad estatal, abandonando la falsa concepción de que el respeto y garantía de los mismos, implican la pérdida de control y de poder por parte de la autoridad.

Así, las modificaciones aprobadas reconocieron la protección de los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales; la obligación de interpretar las normas de derechos humanos de conformidad con los instrumentos jurídicos citados; y la

obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos con el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones en contra de los mismos.

Dichos preceptos se erigen, tras décadas de una posición defensiva frente al régimen internacional de derechos humanos, como punto de partida para su protección y para la obligación del Estado de vislumbrar una política con una verdadera perspectiva de derechos humanos.

De esta forma, el presidente Enrique Peña Nieto asumió una administración con un marco jurídico con pleno respaldo constitucional para exigir a todas las autoridades, el respeto y la promoción de los derechos humanos, así como la debida investigación, sanción y reparación respecto de violaciones en contra de ellos, sin que el sistema federal representara un obstáculo para su cumplimiento.

Recibió un país con compromisos asumidos en casi cincuenta instrumentos jurídicos internacionales en la materia y un Estado que forma parte de un sistema de promoción y protección de los derechos humanos, en el que incluso se ha reconocido la competencia contenciosa de los órganos jurisdiccionales de protección y tutela que forman parte de dicho sistema.

Sin embargo, a pesar de todo este avance, a un año de

su gobierno, su vigencia material sigue siendo una asignatura pendiente para el Estado mexicano. A pesar de que la nueva arquitectura constitucional debería representar un nuevo marco de actuación de los poderes públicos del país, la alarmante situación de inseguridad; las consecuencias del combate al crimen organizado; un sistema de justicia que continúa defraudando a las víctimas de los delitos y a la sociedad en general; y las reiteradas violaciones en materia de migración, ataques a periodistas y defensores de derechos humanos, advierten la inexistencia de una agenda política real y efectiva con perspectiva de derechos humanos.

Admitir la dirección de un país que por medio de diversos mecanismos, ha recibido alrededor de mil quinientas recomendaciones y diversas sentencias por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, exigía presentar un Plan Nacional de Desarrollo y un Programa Nacional de Derechos Humanos, capaces de lograr una perspectiva garantista, enfocada a otorgar siempre a las personas la máxima protección de sus derechos humanos.

No obstante, tras su primer año de gobierno, el Presidente Enrique Peña Nieto ha sido omiso en definir una agenda concreta dirigida al fortalecimiento de los derechos humanos, por ello, es preciso advertir

los problemas estructurales que habrá de atender a partir del Programa Nacional de Derechos Humanos que ha anunciado en recientes semanas. Y frente a ello, el Partido Acción Nacional, como partido de oposición habrá de dar seguimiento de las acciones que en él se adopten.

*Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.<sup>1</sup>*

En relación con la noción de derechos humanos sirve recurrir, al primer párrafo del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que: “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

Al respecto, la Asamblea

<sup>1</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Qué son los Derechos humanos*. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos). Consultado el 2 de marzo de 2014.

General de las Naciones Unidas, a través de su Resolución 32/130, tuvo a bien establecer que los derechos humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, son reconocidos como un cuerpo interdependiente, inalienable, universal e indivisible, de forma tal que se concibe el carácter transversal e integral de los derechos humanos, lo que implica que no pueden adoptarse como un campo específico de la actuación estatal, sino que deben estar presentes en todas y cada una de las tareas estatales.

En ese sentido, en 1993 se emitió la Declaración y Programa de Acción de Viena, como un esfuerzo para concebir mecanismos que permitieran eliminar los obstáculos existentes y resolver los problemas que impiden la plena realización de los derechos humanos a nivel interno de los Estados; en dicho documento se recomendó a los Estados elaborar su propia estrategia mediante la realización de planes nacionales de derechos humanos: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument), consultado el 14 de febrero de 2014.

Esta conclusión es perfectamente armónica con la problemática de que no puede existir un verdadero trabajo de implementación a nivel interno, si no existe una determinación sistemática, estratégica y proactiva por parte de las autoridades internas. Esta determinación debe provenir de las más altas esferas de decisión política. Este es el sentido que se obtiene de lo expresado en los documentos referidos de la Conferencia Mundial de Viena (1993).

### Obligaciones del Estado

En los últimos años, el cuerpo de principios, obligaciones y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones a los derechos humanos, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En este sentido, los derechos humanos no son pensados únicamente como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como el fundamento, horizonte y criterio de medición que orienta las políticas públicas de los Estados y contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Por ello, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, son obligaciones de los Estados: promover,

respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De esta forma, respetar los derechos humanos significa “que el Estado está obligado a abstenerse de interferir en su disfrute. Entraña la prohibición de ciertos actos de los gobiernos que puedan menoscabar el disfrute de los derechos humanos”.

La obligación de proteger exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de terceros.

Garantizar, significa el deber de adoptar las medidas necesarias que permitan a todas las personas el goce pleno y efectivo de los derechos humanos. La obligación de garantizar requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos. Incluye también la obligación de prevenir, investigar y sancionar así como de reparar el daño por la violación.

Promover. La obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. Se entiende como la obligación del estado para adoptar medidas que incluyan entre otras la formación, educación e información de los derechos humanos que contribuya al empoderamiento de los

grupos más vulnerados en la exigencia al estado

Reparar, implica la posibilidad de recurso a una autoridad nacional, sea judicial, administrativa, legislativa o de otra índole, en caso de vulneración de un derecho. Toda persona que afirma que sus derechos no han sido respetados debe por consiguiente tener la posibilidad de presentar un recurso efectivo ante un órgano nacional competente facultado para proporcionar reparación y para hacer que sus decisiones se apliquen.

### Mecanismos

Cada una de las obligaciones y sus implicaciones requieren que el Estado asuma las medidas necesarias para la plena realización de los derechos humanos. Ello requiere que la consolidación de mecanismos de colaboración y coordinación no sólo sean un compromiso y esfuerzo por parte del Poder Ejecutivo, ya que éstos en forma singular no serían suficientes para asegurar una verdadera política de Estado con enfoque de derechos humanos, sino que se requiere sumar los esfuerzos y estrategias del Legislativo y del Judicial en cada orden de gobierno, así como los de los organismos públicos autónomos y de las organizaciones de la sociedad civil y la academia.

Entre estos mecanismos y estrategias para la realización de los derechos humanos se encuentran las siguientes:

### Armonización legislativa para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Esto conlleva a una profunda transformación en el andamiaje normativo y en las estructuras operativas que rigen las relaciones entre el Estado y las personas, para lo cual, la corresponsabilidad y cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto en el ámbito federal como en el local, es fundamental a fin de crear un marco legal que, más allá de transcribir los tratados internacionales, redefina la relación de los poderes del Estado y las personas a partir del reconocimiento de los derechos humanos de los que éstas son titulares y de las obligaciones que surgen para el Estado. Ello abrirá la puerta a un régimen más amplio de protección de los derechos humanos. Generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Se trata de diseñar, presupuestar, implementar, dar seguimiento y evaluar, por parte del gobierno y con participación de organizaciones de la sociedad civil y la academia, políticas públicas, programas, medidas y acciones con enfoque de derechos humanos, tomando como punto de partida las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos pueden necesitar, para su efectividad y

eficacia, de la adecuación del entramado y el funcionamiento institucionales, así como generar programas, medidas y acciones concertadas y coherentes, a través de espacios y mecanismos de interlocución y coordinación permanentes entre los diferentes poderes y órdenes de gobierno. Para la plena realización de los derechos humanos mediante las políticas públicas, los poderes Ejecutivo y Legislativo deben asignar el máximo de recursos disponibles, incluso recurriendo a la cooperación internacional.

### Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad.

Crear y/o fortalecer los mecanismos judiciales, administrativos y no jurisdiccionales de defensa y garantía de los derechos humanos para su cumplimiento y en contra de su posible violación. En el cumplimiento de los derechos humanos adquiere centralidad la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente se trata de un juez o jueza– para que haga cumplir la obligación o imponga sanciones y establezca la reparación por el incumplimiento.

### Promoción de una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos.

Para garantizar y consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos es indispensable capacitar y profesionalizar a las y

los servidores de las diferentes instituciones públicas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como organismos públicos autónomos) para que conozcan las obligaciones nacionales e internacionales del Estado con respecto al reconocimiento y protección de los derechos humanos. Se requiere, también, el establecimiento de contenidos especializados en materia de derechos humanos en los planes y programas de educación formal y no formal y el uso de los medios masivos de comunicación y las nuevas tecnologías de información que crecientemente llegan a más sectores de la población.<sup>3</sup>

### Bases internacionales

El uso de indicadores para promover y vigilar los derechos humanos es pertinente y está evolucionando con rapidez en distintas esferas y niveles de participación pública. El uso de indicadores es algo cada vez más común a nivel internacional, sea en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en el examen periódico universal, en la evaluación del impacto de las corrientes de ayuda o en la aplicación de enfoques basados en derechos en la formulación de políticas y los procesos presupuestarios a nivel local. También en el caso de los planes de acción nacionales de

derechos humanos, el empleo de indicadores apropiados está ayudando a armonizar esos planes con los planes de desarrollo nacionales, contribuyendo con ello a la incorporación de los derechos humanos a la corriente general de acción. Y, lo que es más importante, el uso de indicadores hace que la promoción de los derechos humanos sea más eficaz y empodere a los titulares y los promotores de derechos.

Es así, que desde una perspectiva internacional, es necesario que una política de Estado en materia de derechos humanos sea construida a partir de las siguientes bases:

1. Vigilancia del cumplimiento; la cual es evaluado a partir de la presentación de informes y seguimiento de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados y procedimientos especiales.
2. Vigilancia del desempeño; respecto de los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y de información empleados para la intervención de desarrollo.
3. Promoción de los derechos humanos y empoderamiento de la población
4. Planes de acción de derechos humanos y planes de desarrollo nacionales
5. Elaboración de presupuestos con perspectiva de derechos humanos
6. Establecimiento de sistemas

de vigilancia de los derechos humanos.

Este tipo de indicadores son evaluados a través de mecanismos como el examen periódico universal, el cual fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de marzo de 2006 mediante una resolución por la que se establecía el Consejo de Derechos Humanos.

Dicho mecanismo tiene por objeto examinar el desempeño en materia de derechos humanos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas una vez cada cuatro años y medio. Se trata de un proceso orientado a brindar a cada estado la oportunidad de mostrar las medidas que ha adoptado para mejorar su situación de derechos humanos.

El examen de cada país se basa en tres informes. El informe "nacional" o del Estado expone los logros y las mejores prácticas, las dificultades y limitaciones, y las grandes prioridades nacionales en la solución de las carencias en materia de derechos humanos. El segundo informe reúne la información sobre la situación de derechos humanos del Estado que se presenta en diversos informes de los órganos creados en virtud de tratados, procedimientos especiales y otras entidades de las Naciones Unidas. El tercer informe contiene información de organizaciones de la sociedad civil, instituciones

<sup>3</sup> Antecedentes, marco conceptual, objetivo y estrategias transversales del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Disponible en [http://directorio.cdhd.org.mx/informes/2009/programa/1\\_antecedentes\\_marcoconceptual.pdf](http://directorio.cdhd.org.mx/informes/2009/programa/1_antecedentes_marcoconceptual.pdf). Consultado el 20 de febrero de 2014.



nacionales de derechos humanos y otros interesados no gubernamentales.

### Carencias y vicios

Los principales problemas estructurales detectados frente a la definición de una política de Estado en materia de derechos humanos son los siguientes:

- Falta de congruencia de las acciones del gobierno hacia el interior y el exterior.
- La ambivalencia en el discurso sobre la protección y garantía de los derechos humanos.
- Falta de espacios para el

diálogo con la sociedad civil.

- La persistencia de la tortura y detenciones arbitrarias.
- La impunidad y debilidad del sistema de procuración e impartición de justicia y la falta de armonización del sistema con la reforma penal de 2008.
- La falta de mecanismos de evaluación y seguimiento sobre la situación de los derechos humanos en México.

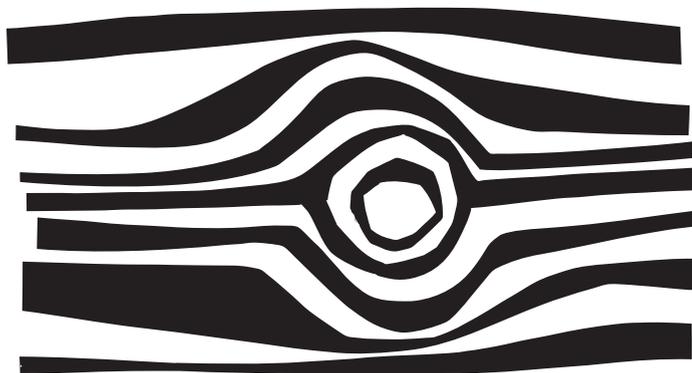
Estos puntos concretos sirven de pauta para identificar una problemática generalizada que proviene precisamente de la

inexistencia de una base suficientemente amplia y sólida, como sería la de una verdadera política de Estado, para que los esfuerzos en derechos humanos, logren mayor eficacia.

A continuación se hace un análisis de los logros reportados en el primer informe de gobierno de la administración actual, en el que se podrá observar que muchos de los resultados obedecen a la inercia de acciones adoptadas por la administración anterior, al tiempo que se advierte la ausencia de medidas concretas que atiendan los problemas estructurales señalados en un párrafo anterior.

LOGROS REPORTADOS	COMENTARIOS
<p><b>Instrumentar una política de Estado en derechos humanos</b></p> <p>Programa Nacional de Derechos Humanos, 2013-2018. Este Programa tendrá un carácter nacional, sirviendo como referencia para los programas de derechos humanos en las 32 entidades federativas.</p>	<p>Se incrementó en un 43% del número de quejas en la CNDH en contra de militares. Del 1 de diciembre de 2012, y hasta el 8 de febrero de 2013, se han presentado 168 quejas por violaciones a los derechos humanos, supuestamente cometidas por personal militar. los primeros 2 meses y medio del gobierno actual se alcanzó el 43 por ciento de las quejas que Calderón registró en sus primeros 11 meses de administración (384) (La información está contenida en el documento Situación de quejas notificadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el periodo comprendido del 1/o. dic. 2012 al 08 feb. 2013</p> <p>En el primer informe de gobierno se reseña poca actividad en materia de derechos humanos comparada con el último informe de FCH. En el último periodo de FCH se realizaron las siguientes reformas en materia de derechos humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, publicada el 14 de junio de 2012.</li> <li>• Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</li> <li>• La Secretaría de Relaciones Exteriores inició un programa de capacitación a Jueces y Magistrados federales, enfocado a adecuar su actuación a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo.</li> <li>• En cumplimiento al artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Estado mexicano sustentó sus 7° y 8° informes consolidados ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.</li> <li>• Programa Nacional Alerta AMBER México, que es un mecanismo de reacción inmediata que tiene por objeto localizar a los menores desaparecidos o sustraídos, con la participación de autoridades de los tres órdenes de gobierno, medios de comunicación y sociedad civil.</li> <li>• Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, que brinda apoyo a mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, para contribuir a mejorar sus condiciones de vida a través de proyectos productivos.</li> <li>• Programa de certificación del Modelo de Equidad de Género, el cual busca instaurar procedimientos efectivos que permitan combatir la discriminación, el hostigamiento y el acoso sexual.</li> </ul>
<p><b>Actualización de los programas de estudio SEP.</b> La Secretaría de Educación Pública (SEP) actualizó los programas de estudio para los tres niveles educativos: preescolar, primaria y secundaria, en los que se encuentra presente la propuesta de educación en derechos humanos como uno de los principios pedagógicos relativos a los Temas de Relevancia Social,</p>	<p>EPN no establece en qué consiste la actualización en materia de derechos humanos. La implementación de temas de derechos humanos en los libros de texto y en general, en los programas de educación de la SEP deviene desde el 2009, como parte de los diversos programas al respecto que impulsó Alonso Lujambio.</p> <p>En el periodo anterior, la SEP en coordinación con la CONAPRED, diseñó el Programa de Formación: el derecho a la no discriminación en México, orientado a los maestros, para que éstos adquieran las bases teóricas y prácticas sobre el derecho a la no discriminación.</p> <p>Asimismo, durante el ciclo escolar 2011-2012, se amplió la cobertura de los programas de estudio de Formación Cívica y Ética para la educación básica, con el propósito de favorecer, desde el nivel preescolar hasta la secundaria, el proceso de construcción de la identidad personal y de las competencias emocionales y sociales de los alumnos, para que asuman posturas y compromisos cívicos y éticos.</p> <p>Por otro lado, 24 entidades federativas han desarrollado programas específicos para la asignatura estatal de primero de secundaria, de “La formación ciudadana para una convivencia democrática en el marco de una cultura de la legalidad”.</p>

LOGROS REPORTADOS	COMENTARIOS
<p><b>ProporcioProporcionar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitosnar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitos</b></p> <p>Implementación del nuevo <b>Sistema Nacional de Atención a Víctimas</b> y su estructura operativa y en tanto se implementa el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, el Gobierno Federal a través de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos brindó a las víctimas y ofendidos de delitos orientación y asesoría completa y clara sobre los recursos y procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo en la defensa legítima de sus derechos e intereses.</p> <p><b>Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Sistema Nacional.</b> El 9 de mayo de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Convocatoria Pública para Integrar la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Sistema Nacional, previsto en la Ley de la materia.</p>	<p>Deficiencias estructurales en la LGV y su implementación. La Ley General de Víctimas plantea serias deficiencias estructurales. En el informe se argumenta que a través de Províctima se ha dado una adecuada atención a las víctimas del delito. Províctima fue creado por decreto del ex presidente Felipe Calderón de 6/9/11 y su funcionamiento y logros no presentan una variación importante. Se realiza una referencia general a la creación del nuevo Sistema Nacional de Víctimas, lo cierto es que el único acto realizado para la conformación de ese sistema es la propuesta de las ternas de los candidatos a comisionados.</p> <p>El Servicio de Atención Telefónica a Víctimas del Delito tiene alcance nacional, es gratuito y confidencial, a través del 01 800 90 AYUDA (29832), de la opción 6 del 088 y de la opción 6 del 01 800 4403 690, donde se brinda atención psicológica y jurídica a las personas que han sufrido la comisión de un ilícito</p> <p>Ternas de la Comisión ejecutiva. La Secretaría de Gobernación envió las ternas correspondientes a la Comisión Ejecutiva, los integrantes comparecieron el lunes 30 de septiembre.</p> <p><b>Acciones de la administración de FCH en favor de las víctimas</b></p> <p>El 6 de septiembre de 2011, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se crea la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos (PROVICTIMA) como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, cuya misión será cohesionar y consolidar las acciones de diversas instancias públicas en favor de las víctimas.</p> <p>El 24 de febrero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo, A/039/12 por el que se regulan las atribuciones y se establece la adscripción del Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC) de la PGR.</p>
<p><b>Establecer una política de igualdad y no discriminación</b></p> <p>Se realizaron diversos foros nacionales y se participó en foros internacionales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Los estados de Baja California, Querétaro, Quintana Roo y Sinaloa crearon su ley estatal.</li> <li>Se realizó la guía “La Institución Comprometida con la Inclusión (ICI)” aplicable en la administración pública y en el sector privado”.</li> <li>Se realizaron diversas “resoluciones por disposición” de entre las que destacan: Aeromar respecto a personas con discapacidad, CFE con relación a exámenes de “no gravidez” y VIH y el ISSSTE estableció los lineamientos para incorporar a parejas de personas del mismo sexo.</li> </ol>	<p><b>*** No se establece cuál es el seguimiento que se ha dado a las acciones y los casos relacionados a la CIDH.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De 2006 a 2012 los siguientes estados crearon su ley en contra de la discriminación: BC Sur, Durango, Guerrero, Chihuahua, Yucatán, Michoacán, D.F., Nayarit, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas, Campeche, Coahuila, Chiapas y Colima. En otras palabras, en el sexenio anterior se crearon 15 leyes.</li> <li>Se certificó a diversas entidades de la APF bajo la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres</li> </ul> <p>En el sexenio de Felipe Calderón, en especial en el último periodo, se realizan diversas actividades a favor de los grupos vulnerables como son migrantes, mujeres, indígenas, etc. y se procuró su protección. En este periodo no existe un avance significativo en el tema. En lo que va del sexenio se han visto disminuidas las acciones a favor de los grupos vulnerables, especialmente de las mujeres.</p>



De lo anterior, se advierte que los logros aducidos por el gobierno actual, no constituyen acciones congruentes con el diseño de una política de Estado encaminada a salvaguardar los derechos humanos de los mexicanos.

Los resultados no reflejan el establecimiento de bases mínimas de vigilancia del cumplimiento de obligaciones contraídas por el Estado, no promueven los derechos humanos ni establecen sistemas de vigilancia de derechos humanos, capaces de ampliar y fortalecer los derechos fundamentales de los mexicanos.

### Conclusiones

La promoción y protección de los derechos humanos no puede ser vista como un tema secundario. Por el contrario, debe servir de referente a toda la actividad del Estado en su conjunto, e incluso, convertirse en criterio para medir si las instituciones están cumpliendo con las funciones y objetivos para las cuales han sido creadas.

Por el carácter transversal, e

incluso integral de los derechos humanos, estos no pueden adoptarse como un campo específico de la actuación estatal, sino que deben estar presentes en todas y cada una de las tareas estatales, proporcionando un determinado enfoque cualitativo.

Hoy, México es testigo de contradicciones constantes entre el discurso y la realidad, entre los compromisos formales y las acciones reales. El gobierno actual ha sido omiso en construir una verdadera política de Estado que garantice el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Se reportan logros que no concretan resultados en la materia y que no son congruentes con las bases internacionales establecidas para la construcción de una agenda integral en materia de derechos humanos. El gobierno afirma que existen avances, en materia de protección y promoción de los derechos humanos en toda la administración pública federal; fortalecimiento del marco legal y el

andamiaje institucional; fortalecimiento y promoción de los derechos humanos, de las niñas, adolescentes y mujeres.

Sin embargo, las acciones y los resultados no son congruentes con los avances reportados en la materia. Hay ausencia de mecanismos para la rendición de cuentas y para el seguimiento y evaluación, con base en indicadores de proceso e impacto, del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos a partir de los programas y acciones emprendidas y ejecutadas por el gobierno.

El gobierno enfrenta el reto de subsanar esta falta de estrategia, a través del Programa Nacional en materia de derechos humanos, el cual deberá concebirse como una herramienta para introducir, en el quehacer diario del Estado, la perspectiva de derechos humanos para que esté presente en cada acción, en cada decisión, en cada priorización de los poderes públicos. **B**



### Bibliografía

- Ferrajoli, Luigi (2006) “Iuspositivismo crítico y democracia constitucional”, en *Epistemología Jurídica y Garantismo*, Distribuciones Fontamara.
- Carbonell, Miguel, (2011) “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma”, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Radilla Pacheco Vs México. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Primer Informe de Gobierno Enrique Peña Nieto
- “Bases para la construcción de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México”, consultado el 3 de marzo de 2014 en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_23686-1522-4-30.pdf?110823000613](http://www.kas.de/wf/doc/kas_23686-1522-4-30.pdf?110823000613) [2010]
- “Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación”, en *Excelsior* consultado el 5 de marzo de 2014 en <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692> [1 de dic de 2012]
- Camacho, Fernando, “Critica Al estrategia de Peña Nieto”, en *La Jornada* consultado el 12 de marzo de 2014 en <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/11/politica/024n3pol> [11 de dic de 2013]
- García, Dennis A., “No logramos que criminales se queden en prisión: Plascencia”, en *La Crónica de Hoy*, consultado el 9 de marzo de 2014 en <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/824935.html> [30 de mar de 2014]
- “Peña Nieto no tiene en su agenda a los derechos humanos”: Amnistía Internacional”, en *Animal Político*, consultado el 12 de marzo de 2014, en <http://www.animalpolitico.com/2014/02/pena-nieto-tiene-en-su-agenda-los-derechos-humanos-amnistia-internacional/#axzz2w9skLcjs> [30 de mar de 2014]

# Thomas Piketty y *El capital en el siglo XXI*

*Ricardo Ffrench-Davis*



*El capital en el siglo XXI* es una obra monumental. Aborda un tema que siempre debió ser relevante, pero que solo recientemente ha captado el interés de líderes de opinión pública; a veces más en las palabras que en las acciones y poco en la reflexión para la acción eficaz. El hecho es que ha predominado un aumento de la desigualdad en parte importante del mundo; entre los menos desiguales como los Europeos y aún más fuertemente en EE.UU. En cuanto a América Latina y Chile sigue una gran desigualdad. Parte de la literatura ha destacado, con cierta euforia, una mejora en los años recientes, pero ésta es principalmente una recuperación luego de un deterioro con el contagio de las crisis asiática y global, gracias a precios de exportación espectaculares hasta el año 2013. Un buen análisis, para no tropezar con la misma piedra, exige controlar por los precios de exportación y por las etapas del ciclo económico (re-

cuperar lo perdido no es lo mismo que avanzar y crecer). Los chilenos debiéramos estar muy conscientes de ello.

*El capital en el siglo XXI* ha sido objeto de innumerables reseñas, análisis, aplausos y críticas. He leído muchas y hay gran heterogeneidad. Encuentro algunas de las críticas muy pobres y prejuiciadas. Las aborda Bradford de Long, destacado profesor de Berkeley, quien hace un sólido comentario de algunas. Hay, por otro lado, comentarios muy positivos de Krugman, Solow, Stiglitz (los tres son Premio Nobel), y Dani Rodrik, muy profundo también, entre otros; recomiendo leer vía Fondo de Cultura Económica, que ha traducido varias de ellas.

La generación de cifras por Piketty y sus colegas las acompaña de diversos antecedentes, análisis de los respectivos momentos históricos, económicos, sociales y políticos: las dos guerras mundiales, la Revolución Francesa y la de la

Independencia de los Estados Unidos; el entorno internacional; la revolución neoliberal de Reagan y Thatcher; la social democracia y la construcción del Estado de Bienestar de Europa occidental en la pos-guerra, la expansión y estancamiento de la clase media; la globalización financiera de fines del siglo XIX y los años veinte del siglo XX y la reciente globalización y volatilidad financiera y las restricciones negativas que les impone a las políticas nacionales, y como superar algunas; también abarca el rol regresivo del auge de los paraísos fiscales, que afortunadamente la Unión Europea y EE.UU. están tratando de morigerar (ver las enormes multas impuestas a algunos de los mayores bancos del mundo por EE.UU.) Es lamentable nuestra América Latina con su pasividad al respecto. Y también aborda el tema del dinero en la política. Para su nueva edición podría incluir el caso PENTA.

Señalo, a propósito de Reagan y Thatcher, que en Estados Unidos y Gran Bretaña se registró un enorme deterioro distributivo con ellos. Hay un gran libro del Premio Nobel Paul Krugman de 1988-89 que nos fue muy útil en la lucha por recuperar la democracia en ese bienio, en dos trancos en 1988 en la campaña del No y en 1989 para la elección presidencial abrumadora de Aylwin. En cuanto a efectos del neoliberalismo en Chile, Pinochet y sus economistas fueron pioneros en 1973-89: Logran un deterioro espectacular de la distribución del ingreso y riqueza en 70s y 80s; el peor año en lo distributivo fue 1987. Deterioro de GINI de 48 a 57, de la relación entre el quintil de población más rica y el más pobre que se elevó de 12 a 20 veces entre antes de la dictadura y en los 80s; en EEUU ese coeficiente es de 9 veces, en la Unión Europea 7, Escandinavia 5. El crecimiento del PIB en Chile, contando alzas y caídas fue de 2,9% anual en los 16 años de dictadura, versus 4,5% en la anterior democracia en los 60s y 7,1% en los primeros 9 años de retorno a la democracia. Si se quiere ver más explicaciones detalladas, se puede consultar mi libro de 40 años de políticas económicas en Chile: Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad.

La riqueza o capital, título del libro, juega un rol central en

el análisis y en la desigualdad (el ingreso del capital es mucho más desigual que el del trabajo). El capital lo desagrega entre tierra, vivienda, infraestructura, equipos; entre capital heredado y creado; distinguiendo la acumulación de capital, por productividad (un aporte al PIB), por ganancias de capital (rentas económicas o windfall gains en inglés, es a costa de pérdidas de otros, no aporta al PIB), reinversión de utilidades (ahorro y que financia inversión), y por herencia. Sobre esto último el libro provee mucha información de enorme interés. Distingue entre capital público y privado; entre nacional y extranjero (concluyendo que siempre es mayoría pero variable el privado nacional). Todas estas desagregaciones las hace con muy interesantes comparaciones de Gran Bretaña, Francia, Alemania, Escandinavia y EE.UU y sus variantes a través de los decenios y los diversos efectos distributivos. Hay fuertes cambios a través del tiempo. Tal como en Chile la distribución ha experimentado grandes cambios. Quizás, sorpresa para varios: Suecia en 1900-10 era tan desigual como Francia y Alemania; luego se les adelanta en la construcción de sociedades más integradas e igualitarias.

Thomas Piketty destaca que “no hay un determinismo económico respecto a las desigualdades de riqueza e ingresos” (p. 20); es muy reiterativo

en esto y por ello es incoherente acusarlo de determinista: no dice que no hay nada que hacer, cuando usa cientos de páginas sobre por qué y qué hacer para cambiar las tendencias. Sostiene que el grado de desigualdad es una consecuencia de instituciones, políticas, costumbres, accidentes históricos, fenómenos sociales, y estilos de hacer economía y participación democrática y equilibrio entre “voces” entre diversos sectores ciudadanos. Efectúa un análisis muy sustantivo de fuerzas convergentes y divergentes de la distribución del capital y el ingreso.

Está escrito de manera muy didáctica, explicando repetidamente algunos conceptos. Me parece muy apropiado hacerlo. Pero, es un libro de 700 páginas y aborda temas profundos y complejos. Paciencia para leerlo y para consulta permanente. Reitera él que a pesar de sus grandes avances en cifras aun son “imperfectas e incompletas”, pero indudablemente constituyen un notable avance para progresar en la comprensión del porqué estamos donde estamos, cómo evitar repetir errores y cómo corregir estructuralmente la desigualdad. Advierte, en la frase final del libro, cuidado con “negarse a usar las cifras porque ello rara vez favorece a los más pobres”. Negarse favorece el “statu quo” regresivo. Los números que él nos ofrece están objetivamente a favor de los que queremos

combatir la desigualdad. Beneficiarios de la desigualdad no quieren que se miren y entiendan las cifras.

Comparto plenamente sus comentarios sobre el intento neoliberal de presentar a la economía como una ciencia precisa y unívoca; la verdad única que se pretendió vender en la dictadura militar chilena.

Comparto su crítica a la excesiva matematización de la economía y su enseñanza matematizada con un “agente representativo homogéneo” en sociedades supuestamente homogéneas y con similares oportunidades: desaparece el ser humano y lo reemplaza la L de labor en muchos modelos.

Agrego por mi cuenta, la economía neoliberal –a pesar de su responsabilidad central en la crisis global de 2008-09 y sus secuelas hasta hoy–, está aún demasiado al mando de mucho de la academia, instituciones internacionales y gobiernos, ella es excluyente. Interesante contraste con lo ocurrido en los años 30, en que la economía financierista de los 20s fue desplazado entonces por el keynesianismo.

El enfoque neo-liberal, la deificación del mercado como mandante, la sociedad de mercado, con autonomía de instituciones respecto del control democrático, el estado pasivo, implica ignorar –en las políticas microeconómicas y macroeconómicas– la fuerte heterogeneidad estructural entre traba-

jadores de baja y alta capacitación, entre inversionistas financieros e inversionistas productivos, entre empresas grandes y pequeñas, entre nacionales y corporaciones transnacionales. Esa heterogeneidad hace necesarias políticas selectivas que busquen activamente la reducción de la desigualdad.

El neoliberalismo repite, sin sustento numérico, que primero hay que crecer y luego viene la distribución, y que es negativo para el desarrollo actuar sistemáticamente para mejorar la distribución. Es verdad que se puede hacer mal, nivelando hacia abajo sin crecimiento, como muchos populismos y revoluciones lo han hecho. Pero también se puede hacer malo nivelando hacia arriba, acelerando el crecimiento. Lo repito, en dictadura y su neoliberalismo desatado el crecimiento promedio fue de 2,9% del PIB.

En los primeros 9 años de democracia (1990-98) fue de 7,1% (otra historia son los siguientes 15 años, con un promedio de 3,9%, en la trampa del ingreso medio, como se explica en mi libro de los 40 años). Por lo tanto, se puede hacer que la economía se sitúe al servicio de la gente con un claro sesgo incluyente, y para ello exponemos algunos elementos respecto del Chile de hoy.

En el diseño de las políticas públicas siempre debiera tener presente esta Heterogeneidad Estructural; no hacerlo, suele ser regresivo pues deja terreno

libre a la tendencia concentradora de un mercado desregulado y desaprovecha las potencialidades de trabajadores y PYMEs, y consolida la desigualdad. Y el mercado es esencial para el desarrollo, debidamente regulado, como Piketty lo expresa, y lo comparto plenamente.

Todas las economías desarrolladas son de mercado, pero todas con Estado fuerte (Francis Fukuyama II). En Chile tenemos un estado muy débil y limitado para el nuevo ciclo, que tiene que ser un ciclo incluyente.

Piketty reitera que sus críticas a tendencias de la academia no intentan minimizar el rol de la economía, si no por el contrario, contribuir a reformarlo y corregirlo. Vemos cómo muchos estudiantes progresistas (que quisieran que se redujese la desigualdad) se desilusionan del sesgo neoliberal de la enseñanza de la economía en gran parte del mundo. A ellos les digo: jóvenes no se vayan, necesitamos más economistas con sólida formación, comprensión de las fuentes del desarrollo incluyente, sentido pragmático (en el sentido de realistas, con los pies en la tierra y convicciones reformadoras, conscientes del daño ético, y del daño para el desarrollo que implica la desigualdad); les pedimos que, desde una economía heterodoxa, sólida, trabajen creativamente con otras disciplinas. Así se hace economía buscando el desarrollo integral.



Las contribuciones notables de Piketty, como economista e historiador de la economía, como un demócrata profundo, están contribuyendo a modificar los términos del debate sobre la desigualdad y a elevar la eficacia de las acciones. No es una biblia; algunas afirmaciones no las comparto, pero sí ofrece un terreno muy ricamente abonado para cambiar las tendencias regresivas de los decenios recientes y contribuye para un cambio más eficaz y eficiente. Para pasar de buenas intenciones a eficacia en el logro de los objetivos de desarrollo incluyente y para dejar al descubierto errores dogmáticos, basados en desconocimiento de la historia.

En todos estos temas, la academia está en gran deuda. Cuántos textos en la onda que critica Piketty, destinados a las revistas ISI, pero sin utilidad práctica real. Necesitamos un remezón constructivo en las fuentes de financiamiento, en la aplicabilidad de la investigación, en la conexión con el mundo productivo y en la estrecha coordinación de las universidades, por lo menos de las públicas con las políticas públicas. Termino. El libro *El Capital en el siglo XXI* es una indiscutible contribución de

Piketty a la profesión de economistas, a las ciencias sociales y a la opinión pública (como escribe Dani Rodrik). Una gran mente enfocada a los grandes desafíos de la sociedad mundial y de la democracia y el humanismo.

### Epílogo

Algunas de las críticas al libro de Piketty al 18/01/15: Hay críticas interesantes y con puntos que merecen reflexión y que, a veces, calzan con algunas de las muchas interrogantes que se plantea el mismo Piketty. Sin embargo, los titulares de mucha de la prensa se han rebajado a un nivel de desconocimiento del contenido del libro muy impresionante, achacándole afirmaciones o negando parte de su valioso contenido. Por ejemplo, se afirma que «daría por contado el crecimiento económico» (solo si se extrapolan ciertas tendencias, pero justamente analiza cómo modificarlas) o «que no considera el capital humano» (hace extensos análisis de cómo ha evolucionado la educación en diversos países y su impacto en ingresos laborales), «que ignora las viviendas y bienes durables», (el capital en vivienda está ampliamente cubierto, pero sobre el tema durables, no

saben los críticos que todas las cuentas nacionales –EE.UU, Chile, etc.–, no lo consideran como capital sino como consumo); «que sostiene erróneamente que la concentración es producto de la herencia», (pero obviamente es parte de la riqueza, pero examina en extenso cómo ha ido cambiando a través del tiempo en comparación con la acumulación en vida; a algunos quizás les moleste que documente los fuertes impuestos a las herencias en los países desarrollados?); «no toma en cuenta la movilidad social del 1% más rico en el tiempo» (sí la toma y examina el cambio experimentado). Todos estos temas los desmenuza, compara países y épocas: Ignorancia extrema o mala fe? Ejemplo de ello, una de las mentes más extremistas y que se marea con cualquier número, que afirma «Piketty equivocado de principio a fin», y se ganó gran titular gracias a la profundidad de su declaración.

Tarea titánica de ordenación de cifras, sacarlas a luz como las de sistemas tributarios antes menos utilizadas. Gran contribución de Piketty a los que quieren reducir la desigualdad nivelando hacia arriba, con crecimiento incluyente.

# La productividad del trabajo y los salarios mínimos en el mundo 1990-2013

*Salomón Guzmán Rodríguez*



De acuerdo con una parte importante de la teoría de los salarios, el economista Alfred Marshall consideraba que la oferta de capital barato y abundante era importante en relación a la prosperidad de los empresarios en un mundo capitalista. Además, mencionaba, cuanto más pobre es la clase trabajadora, y cuanto más sus necesidades básicas, menor será el precio al que estén dispuestos a vender su trabajo. Cuanto menor sea su ingreso mayor el valor que le atribuya el trabajador a cada unidad monetaria adicional. Una caída repentina en los salarios, puede significar un aumento en la oferta de mano de obra en tres principales formas: la pobreza puede empujar a un mayor número de mujeres y jóvenes a buscar ocupación y presionar a los trabajadores actuales a trabajar más horas o aumentar la intensidad de su trabajo.

Desde el año de 1980 hasta la última crisis financiera de 2008-09, los estudios cuantitativos han mostrado que la participación de los ingresos por salario se ha reducido significativamente en las economías avanzadas, poniendo en duda la división constante entre el ingreso

por trabajo y capital. (Hein and M. Mundt, 2012). A su vez, los riesgos por mayor desigualdad y bajo crecimiento económico han venido aumentando en varios países subdesarrollados como resultado del estancamiento en los salarios, estrategias basadas en la deuda pública y una rápida apertura comercial. Por poner un caso específico, la OCDE en junio de 2014 muestra que el grupo de entre 18 a 25 años de edad experimentó la caída más severa en el ingreso durante el periodo de 2007-2011, es decir, el riesgo de mayor pobreza se traslada cada vez más de las personas ancianas a los jóvenes.

En el año de 2012 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señaló que tanto el nulo crecimiento de los salarios como una mayor brecha en la distribución del ingreso han contribuido de manera significativa a la crisis económica de los últimos años, por lo que este proceso tendría que ser revertido mediante el crecimiento equitativo y el empleo decente. Por su parte, la revista *The Economist* (agosto, 2014) subraya que entre los economistas destacados existe una clara oposición contra los salarios mínimos

puesto que reducen el empleo, y perjudica a muchos de los que se supone se tiene que ayudar más, contrariamente a lo que se encontró en los estudios empíricos de 1990 de que los salarios mínimos más altos reducen los puestos de trabajo, sobre todo entre los jóvenes. Menciona que David Card y Alan Krueger examinaron la respuesta de los restaurantes de comida rápida ante un aumento del salario mínimo en el Estado de Nueva Jersey y lo que encontraron como resultados fueron incrementos en los niveles de empleo, contrariamente de lo que se creía.

Es por eso que el debate del salario mínimo ha cambiado y se ha vuelto más robusto, principalmente por las nuevas pruebas encontradas; de tal suerte, Gran Bretaña introdujo un salario mínimo en 1999 y Estados Unidos realizó varios ajustes en 40% entre el año 2007 y 2009. Es por eso que el 3 de julio de 2014, Alemania aprobó el Salario Mínimo Interprofesional, con excepción de jóvenes y desempleados, en 8.5 Euros la hora de trabajo, que equivale a 1,445 euros mensuales. En este país el salario mínimo no existía y fue una de las principales exigencias del Partido Socialdemócrata a la hora de firmar el acuerdo de coalición con el partido conservador de la Dra. Ángela Merkel.

Si bien se ha tenido la creencia durante años que entre la inflación y los salarios existe una relación causal y positiva, esta teoría ya no se sostiene ante el funcionamiento actual de la política monetaria después de experimentar muchos bancos centrales su autonomía y adoptar los objetivos de inflación como esquema de funcionamiento, puesto que antes de tal autonomía, la oferta monetaria y las devaluaciones cambiarias, como consecuencia de la defensa del tipo de cambio fijo, fueron las principales variables nominales que mayor impacto tenían sobre la evolución de las variaciones de la tasa inflacionaria.

Mientras que los niveles de productividad y salarios son distintos entre países, la característica general es que ante una disminución de la

tasa inflacionaria, existe fuerte asociación entre el nivel de salario mínimo real y el de la productividad del trabajo, lo cual verifica que la variación de estas dos variables a lo largo del tiempo es mayor que la que se observa entre economías. Esto permite plantear la creencia de que ambas variables están vinculadas y se mueven en la misma dirección en el tiempo, aunque entre países los niveles sean distintos.

Es decir, mayor nivel de salario, mayor el nivel de productividad del trabajo y a la inversa, independientemente del país en cuestión. Por su parte, también puede plantearse el hecho de que mientras la brecha entre ambas variables a lo largo del periodo es amplia, mayor la desigualdad del ingreso entre personas. Por ejemplo, con cifras de la OCDE, si se toma a la variable salario mínimo real expresado en dólares<sup>1</sup> como variable salario y al producto por hora trabajada a precios constantes de 2005 como productividad de sólo aquellos países que tienen información completa desde 1991 hasta el año 2013, se registra a Australia con el mayor nivel de productividad y Luxemburgo con el mayor nivel de salario mínimo real. De acuerdo a la tabla uno, México se encuentra en último lugar de entre estos países con información, muy por debajo de la productividad de Chile y aunque se pueda apreciar que son similares en el nivel de salario, la trayectoria de ambas variables a lo largo de los años se comportan de distinta forma, como se verá más adelante en los gráficos.

Es por eso que desde hace pocos meses el Partido Acción Nacional por medio de la consulta popular del salario mínimo, planteó la necesidad y la urgencia de incrementar el salario mínimo en México con el propósito de permitirle a una familia de manera digna cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias y con ello revertir el ensanchamiento de la desigualdad del ingreso y el bajo ritmo de la dinámica de la demanda agregada que hasta el día de hoy experimenta la economía mexicana.

<sup>1</sup> <http://stats.oecd.org/>

## INDICADORES

**Tabla 1**  
Niveles de productividad y salario mínimo real promedio por países de la OCDE  
(1991-2013)

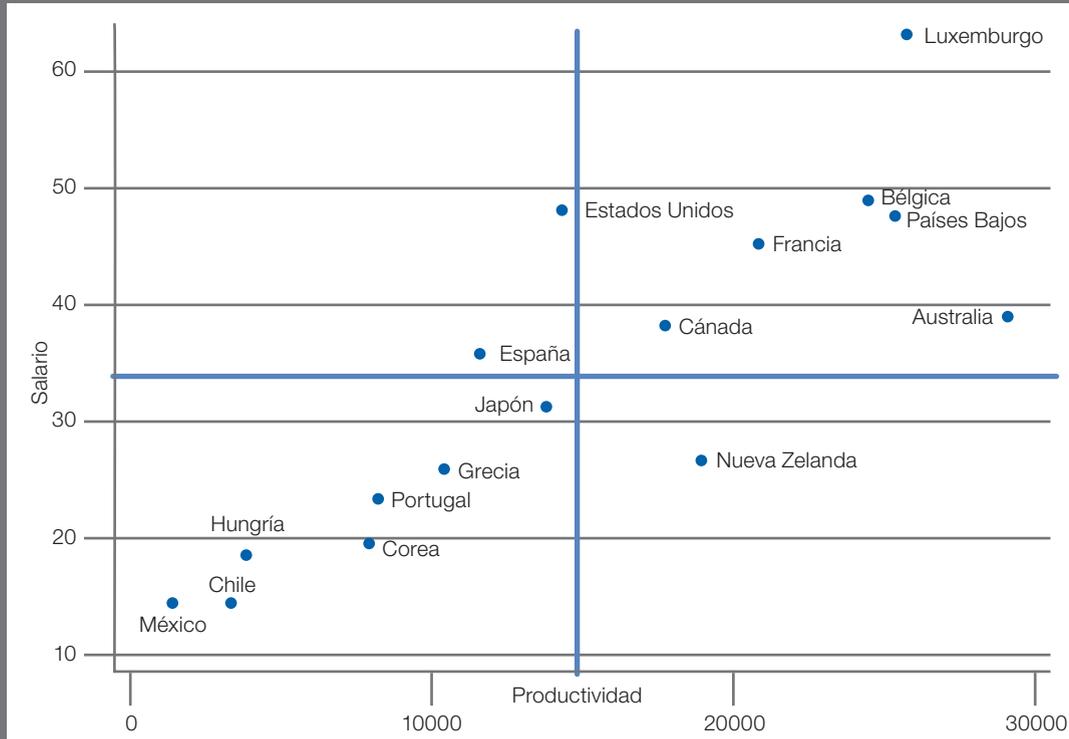
País	Productividad	Salario mínimo
Australia	29,071.30	38.98
Luxemburgo	26,819.50	62.05
Países Bajos	25,278.90	47.71
Bélgica	24,477.70	48.95
Francia	20,796.10	45.20
Nueva Zelanda	18,957.00	26.69
Canadá	17,730.70	38.28
<b>Promedio</b>	<b>14,860.43</b>	<b>33.72</b>
Estados Unidos	14,306.80	48.03
Japón	13,767.10	31.35
España	11,557.30	35.85
Grecia	10,422.70	25.98
Portugal	8,153.35	23.44
Corea del Sur	7,849.52	19.57
Hungría	3,748.70	18.33
Chile	3,476.13	14.48
<b>México</b>	<b>1,354.00</b>	<b>14.58</b>

Fuente: elaboración propia con información de la OCDE

# INDICADORES

**Gráfico 1**

Salario mínimo real vs productividad del trabajo promedio por países de la OCDE con información



Fuente: elaboración propia con información de la OCDE

En el gráfico de arriba se aprecian varias cosas, i) a mayor productividad mayor el salario mínimo ii) dos países latinos aparecen muy cerca del origen del plano: México y Chile, con diferencias en los niveles de productividad, iii) prácticamente hay dos tipos de países en general, solo por señalamiento, aquellos cuyo salario y productividad se encuentran por debajo de la media y los que no, en el segundo se encuentran los Europeos, en la mayoría de los casos, y en los primeros se ubican europeos, latinos y asiáticos. Por otra parte, se puede verificar la correlación que ha existido a lo largo del tiempo entre salario y productividad; ordenándola de mayor a menor por países de la OCDE con información, Corea, Chile y Japón son las tres economías con mayor coeficiente

de correlación positivo. También se observa, de manera general, que mientras más alto es este coeficiente mayor el crecimiento económico promedio durante el periodo de 1991-2013. Contrariamente, México es un país completamente paradójico, la correlación entre ambas variables es negativa y registra un nivel de crecimiento cercano al tres por ciento, es decir, no existe vinculación lógica alguna entre productividad, salario, y crecimiento económico. En otras palabras, sólo en México el crecimiento económico se traduce en precarización del empleo y en consecuencia mayor desigualdad del ingreso; por tanto, es en esta parte en donde se demuestra que si bien el salario ha caído, la productividad crece, contrario a lo que señala el Banco Central Mexicano.

## INDICADORES

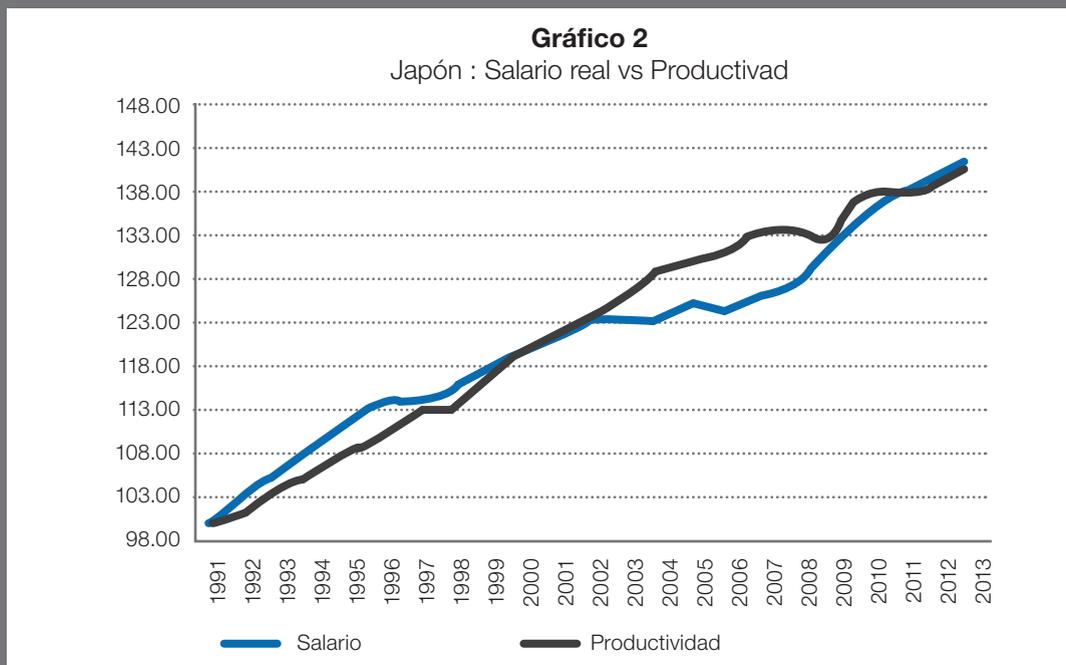
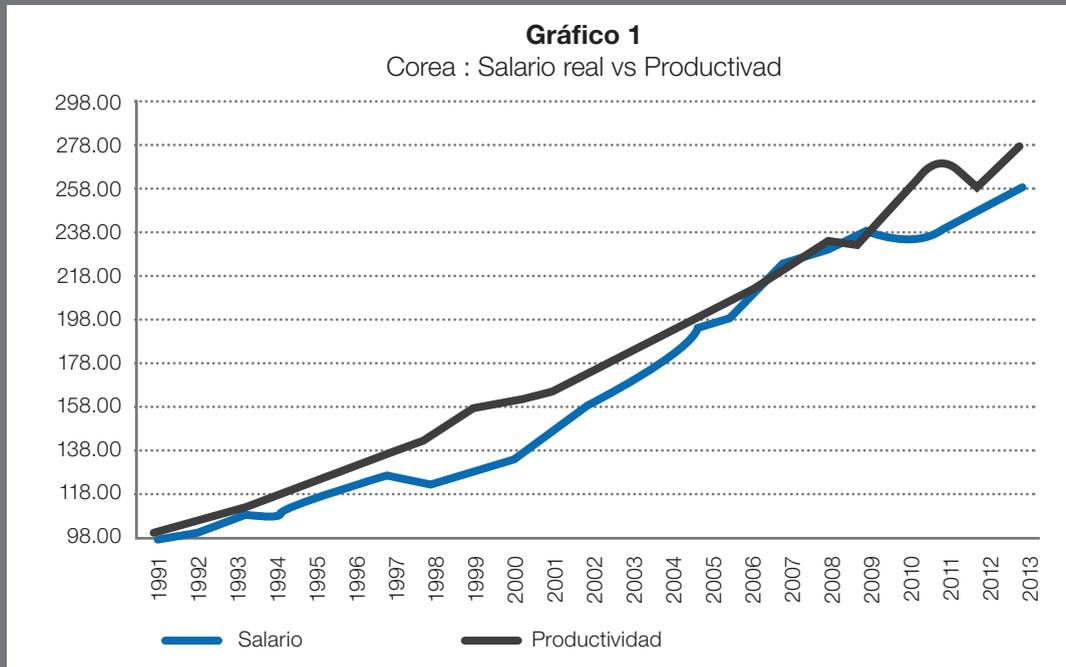
**Tabla 2**

Correlación parcial entre salario mínimo y productividad del trabajo por países de la OCDE con información

id	País	Correlación parcial Salario-real/Productividad	Tasa de crecimiento económico promedio del periodo (%)
1	Corea	0.9851	5.2000
2	Chile	0.9841	5.3957
3	Japón	0.9704	0.9783
4	Luxemburgo	0.9462	3.5696
5	Australia	0.9417	3.2565
6	Portugal	0.9326	1.3174
7	Nueva Zelanda	0.9306	2.7957
8	Hungría	0.8829	1.7364
9	Francia	0.8163	1.5696
10	Canadá	0.6563	2.3913
11	Grecia	0.6498	1.0739
12	España	0.5820	2.0304
13	Bélgica	0.3770	1.7261
14	Países Bajos	0.1918	1.9696
15	Estados Unidos	0.1303	2.4826
<b>16</b>	<b>México</b>	<b>-0.2616</b>	<b>2.7739</b>

# INDICADORES

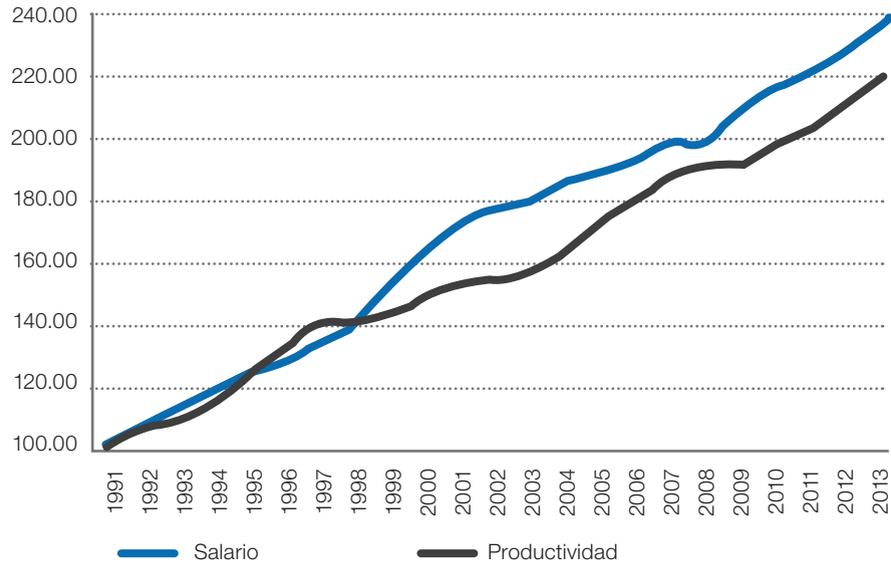
En las siguientes gráficos se realiza la normalización de cada variable con el fin de uniformar la información y observar en una misma unidad de medida la evolución simultánea de ambas variables de acuerdo al orden de la Tabla 2 de correlación por países de la OCDE con información completa durante el periodo 1991-2013. 



# INDICADORES

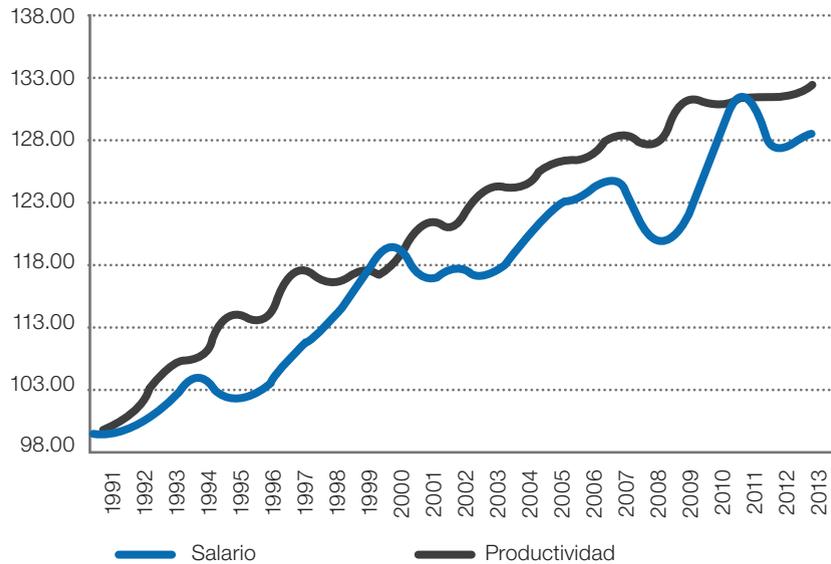
**Gráfico 3**

Chile : Salario real vs Productivad



**Gráfico 4**

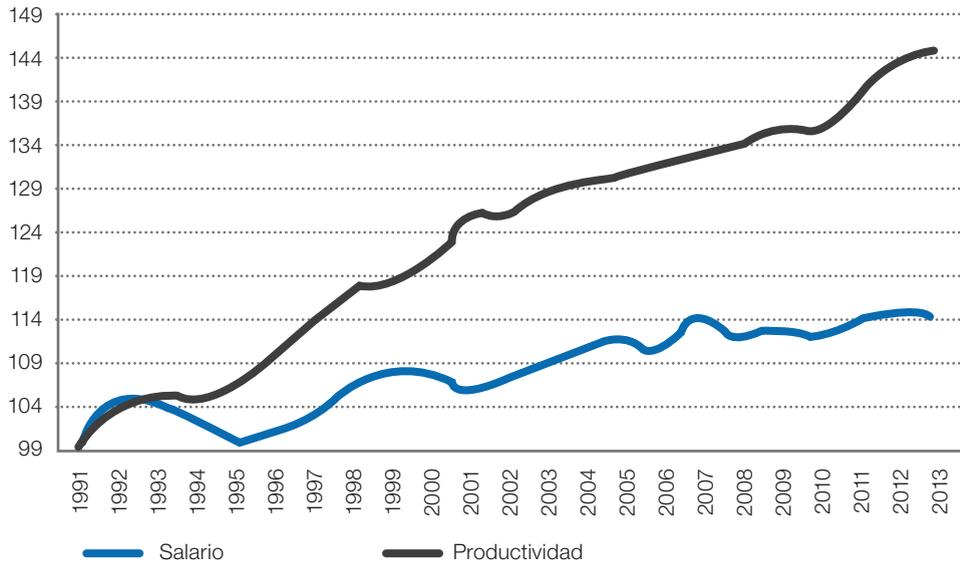
Luxemburgo : Salario real vs Productivad



# INDICADORES

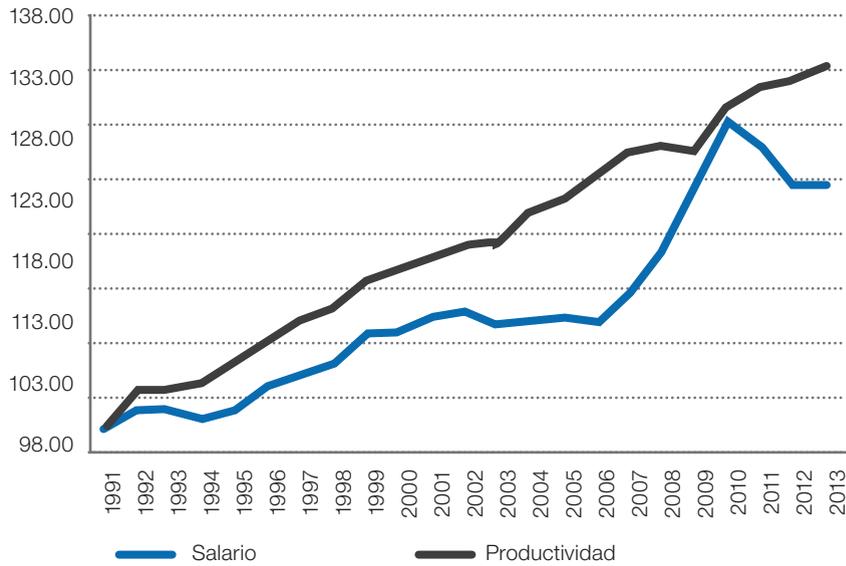
**Gráfico 5**

Australia : Salario real vs Productivad



**Gráfico 6**

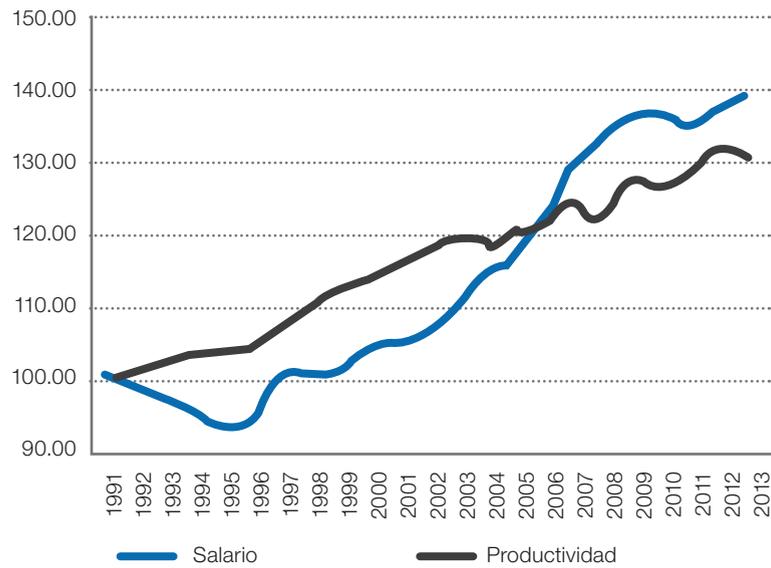
Portugal : Salario real vs Productivad



# INDICADORES

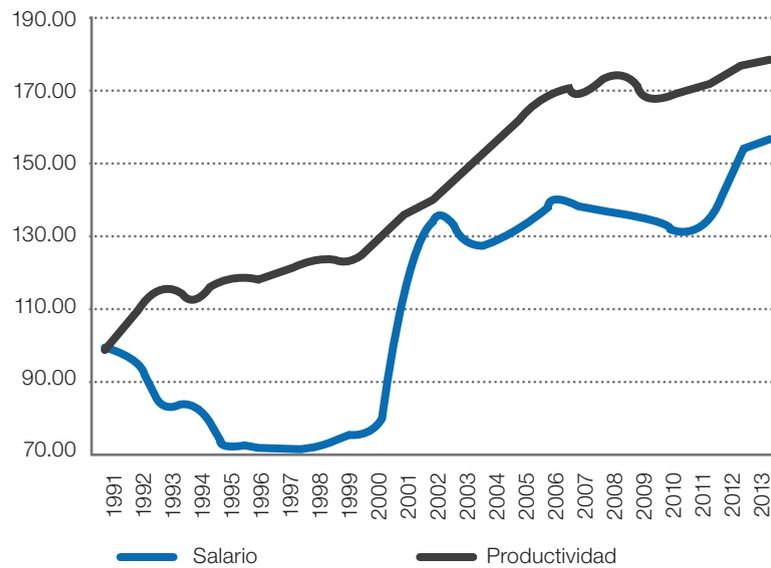
**Gráfico 7**

Nueva Zelanda : Salario real vs Productividad



**Gráfico 8**

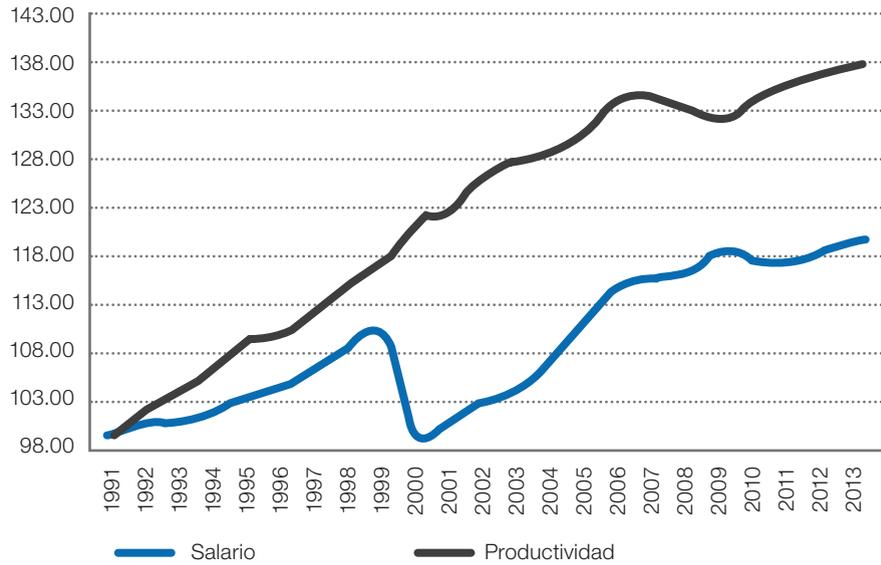
Hungría : Salario real vs Productividad



# INDICADORES

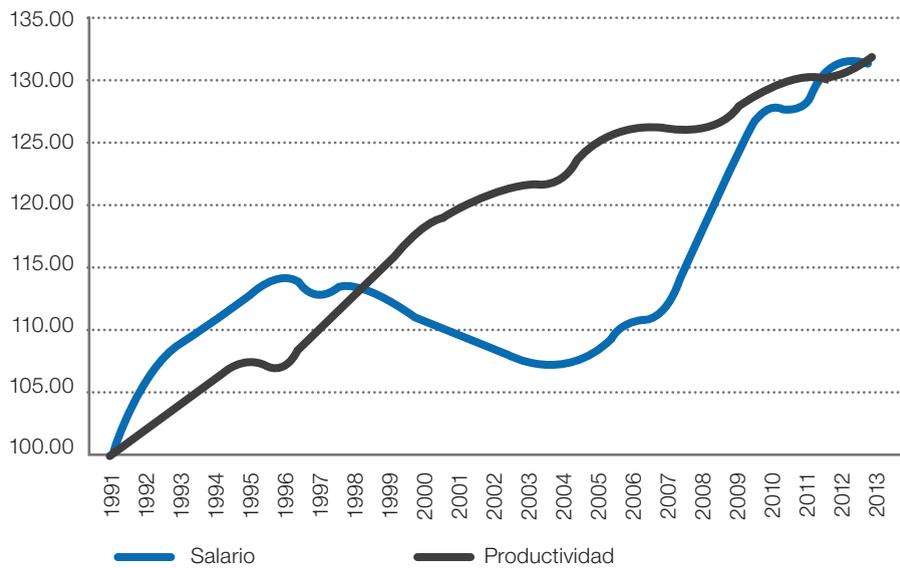
**Gráfico 9**

Francia : Salario real vs Productivad



**Gráfico 10**

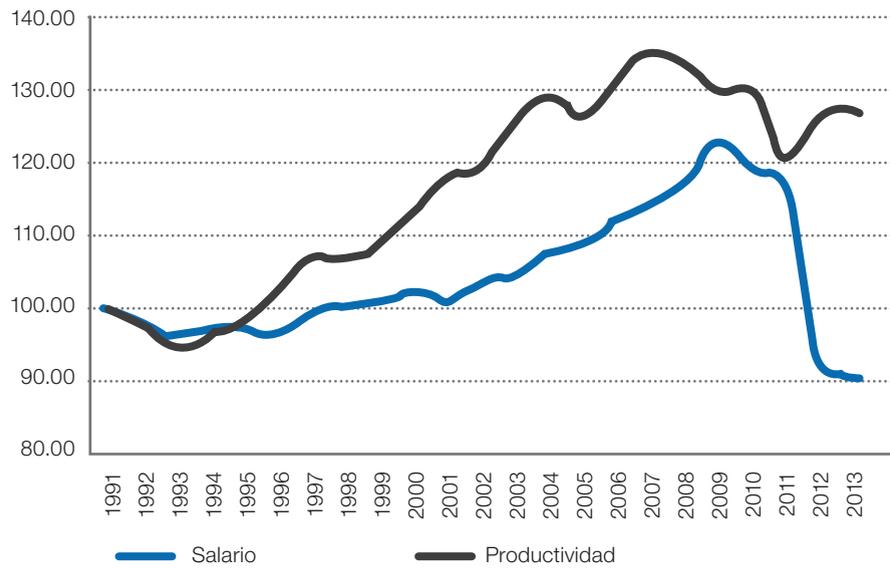
Cánada : Salario real vs Productivad



# INDICADORES

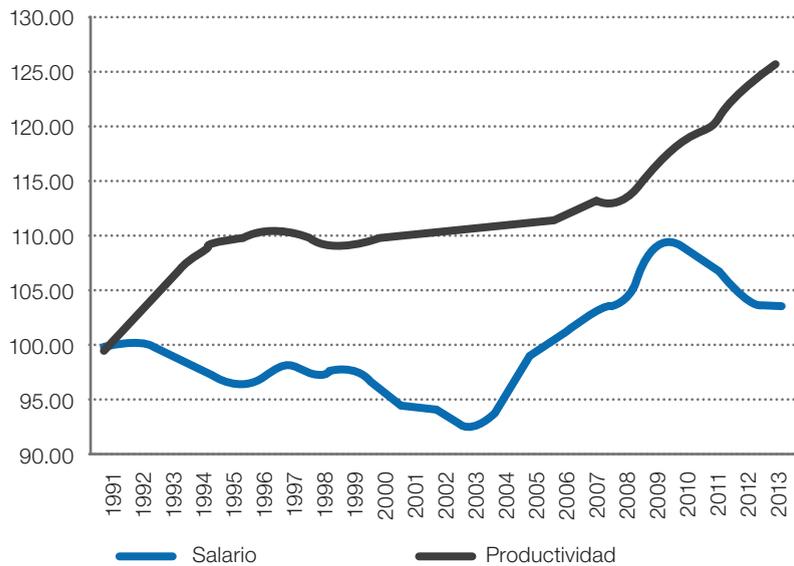
**Gráfico 11**

Grecia : Salario real vs Productivad



**Gráfico 12**

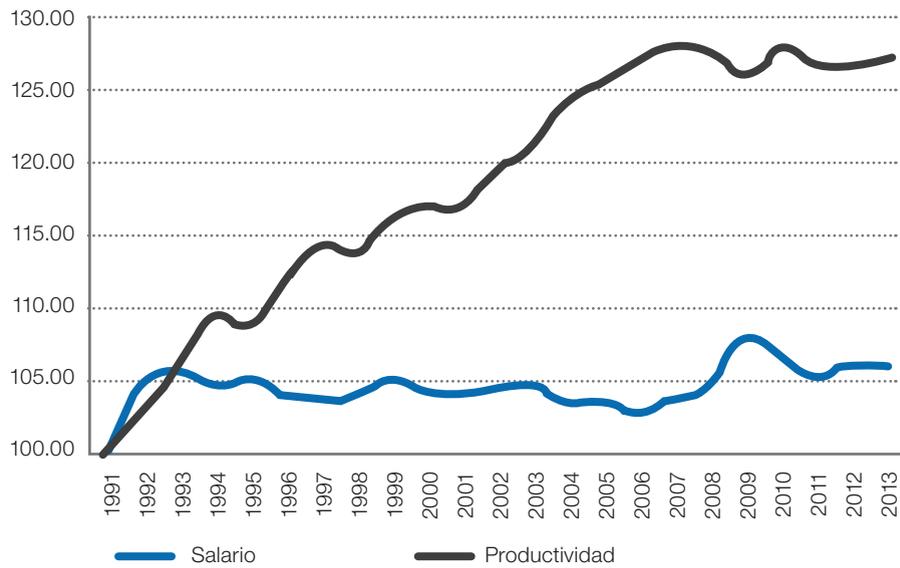
España : Salario real vs Productivad



# INDICADORES

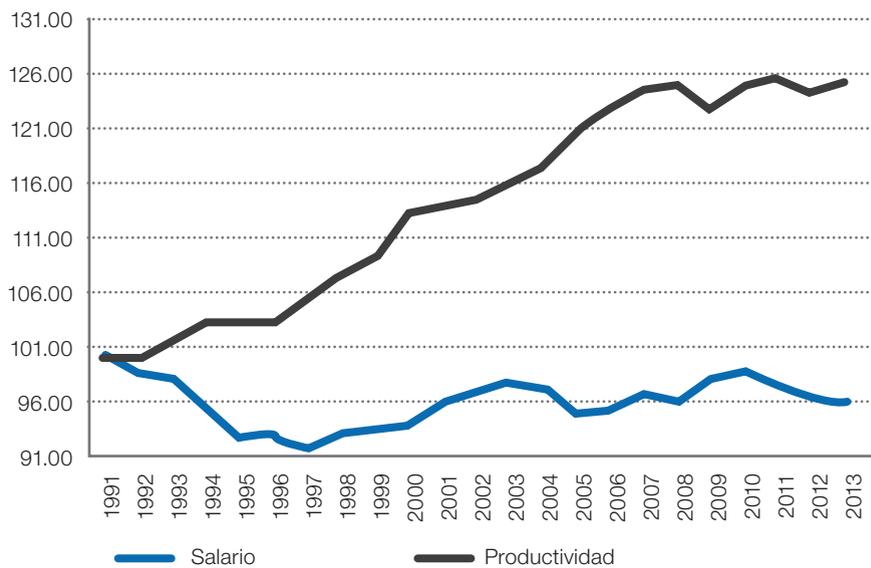
**Gráfico 13**

Bélgica : Salario real vs Productivad

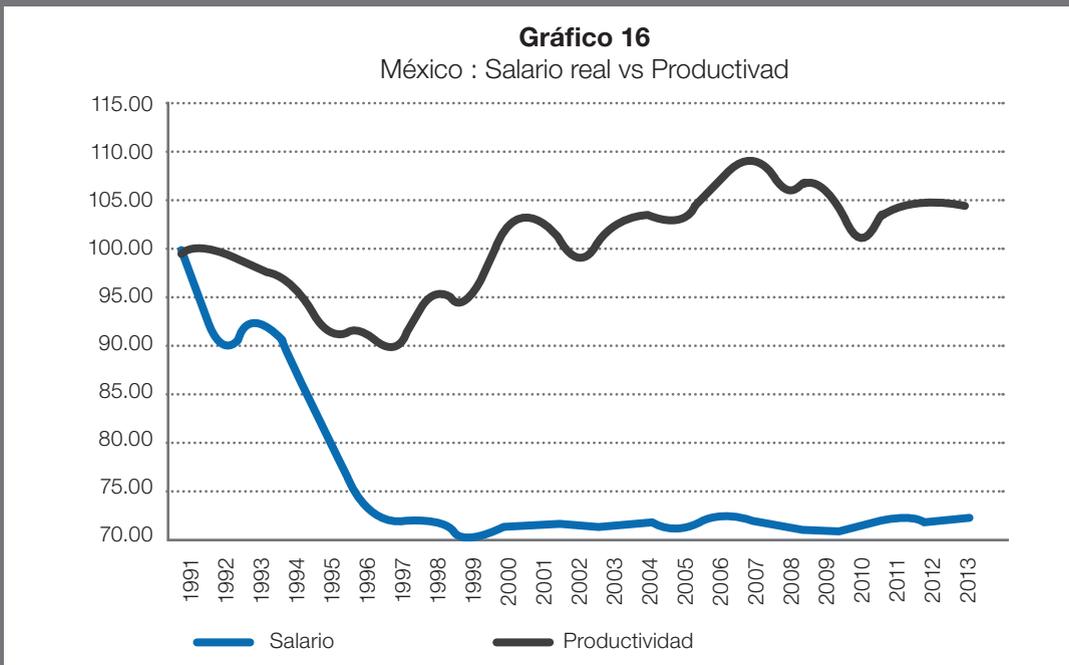
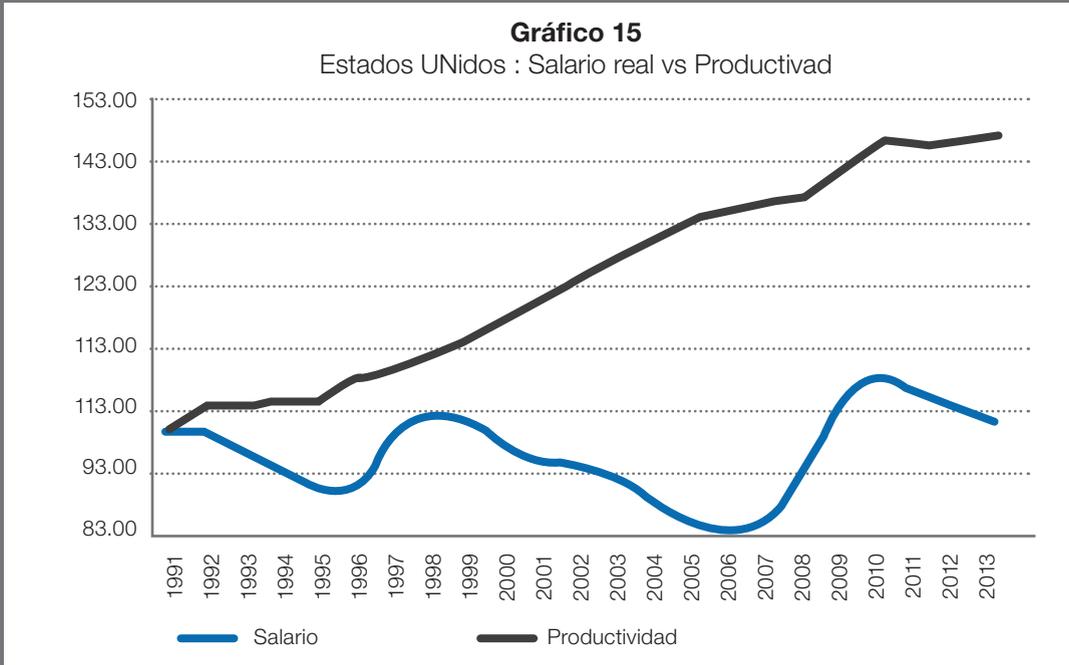


**Gráfico 14**

Países Bajos : Salario real vs Productivad



# INDICADORES





# Conoce las nuevas EDICIONES

de la Fundación Rafael Preciado Hernández



Adquiérelos en las oficinas de la Fundación Rafael Preciado Hernández  
o comunícate al tel. 55 59 63 00 para pedidos a domicilio.

[www.frph.org.mx](http://www.frph.org.mx)