



Bien Común

año XXII / número 255 / junio 2016

Medir la democracia, evaluar las instituciones

Javier Brown César

Miguel Ángel Álvarez Guerrero

Salomón Guzmán Rodríguez

Carlos Castillo



Dossier

Luis H. Álvarez, in memoriam

Papeles de investigación

La alerta de violencia de género como figura de protección
de los derechos humanos las mujeres

Wendy Balcazar Pérez



Conéctate
@frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web Nest0rT0mes Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o/y tzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://t/gd85eqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich, Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa.

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 5:27 PM Jan 24th via web

@laundmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDER.html about 19 hours ago via web in reply to laundmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Osorio González Luna, de 1924 a 1964. February 5, 2011 9:03:35 PM CST via web

@TomasOgilvie ¿? por qué dice esa Dra. Tomás? Saludos. 12:22 PM Feb 1st via web in reply to TomasOgilvie



COLABORADORES

- **Miguel Ángel Álvarez Guerrero.** Licenciado en Administración por la Universidad Mexicana. Actualmente es asesor parlamentario y consultor independiente. Se ha desempeñado como asesor parlamentario en el Grupo Parlamentario de Acción Nacional en el Senado de la República y como asesor de la Comisión de Educación.
- **Luis Eusebio Alberto Avendaño González.** Doctor en derecho. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I de CONACYT.
- **Wendy Balcazar Pérez.** Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte; estudios en Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Subdirectora de Análisis Jurídico en la Fundación Humanismo Político en el Senado de la República.
- **Luis Banck Serrato.** Alcalde de Puebla y Vicepresidente de la Asociación Nacional de Alcaldes.
- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Saúl Eduardo Magaña Ballesteros.** Licenciado en Derecho. Cursa actualmente la Maestría en Ciencias Jurídicas en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.
- **Aura Rivera Arias.** Politóloga por El Colegio de México y actualmente es asesora en el Área de Análisis Político de la Fundación Miguel Estrada Iturbide en la Cámara de Diputados.

<i>Editorial</i>	3
<i>Centrales</i>	
<i>La satisfacción con la democracia en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005, 2008 y 2012</i>	
Javier Brown César	5
<i>Reflexión sobre los organismos constitucionales autónomos: el caso del Coneval en la reforma político electoral 2014</i>	
Miguel Ángel Álvarez Guerrero	17
<i>Aspectos matemáticos de la segunda vuelta en sistemas mayoritarios</i>	
Salomón Guzmán Rodríguez	30
<i>Medir la democracia, evaluar las instituciones</i>	
Carlos Castillo	42
<i>Reflexión en torno...</i>	
<i>Categorías sospechosas e igualdad constitucional</i>	
Luis Eusebio Alberto Avendaño González	
Saúl Eduardo Magaña Ballesteros	57
<i>Agenda</i>	
<i>Anticorrupción, mando único y marihuana: las deudas del legislativo</i>	
Aura Rivera Arias	68
<i>Reconocimiento al fortalecimiento institucional municipal: Puebla 2015</i>	
Luis Banck Serrato	77
<i>Papeles de investigación</i>	
<i>La alerta de violencia de género como figura de protección de los derechos humanos de las mujeres</i>	
Wendy Balcazar Pérez	83
<i>Dossier: Luis H. Álvarez, in memoriam</i>	
<i>¡Hasta la vista!</i>	96
<i>Ser ciudadanos, no sólo habitantes de un país</i>	99
<i>La no violencia y el PAN</i>	102

*Presidente*

Ricardo Anaya Cortés

Secretario General

Damián Zepeda Vidales

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

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

Ricardo Anaya Cortés

Encargado de despacho

Fernando Rodríguez Doval

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

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
www.fundacionpreciado.org.mx
Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del



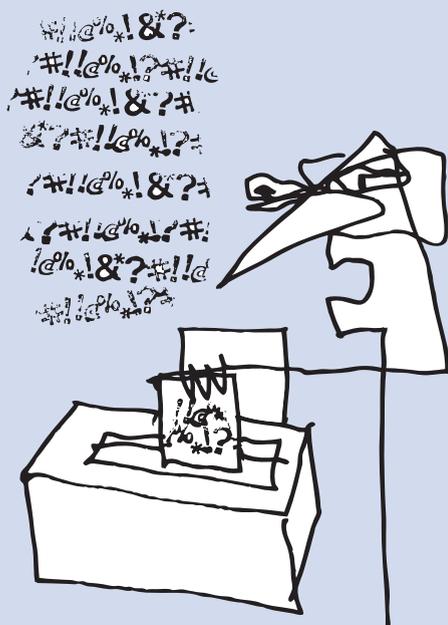


Como proceso en construcción continua y mejoramiento constante, la democracia exige evaluaciones que apunten a revisar y examinar sus instituciones, los reglamentos internos que la ordenan y las distintas herramientas que hacen posible su correcto funcionamiento, su adaptación a las nuevas necesidades y su capacidad de responder a una realidad cambiante y diversa.

Para México, esta premisa permanece vigente y exige contar con instrumentos que sean capaces de aportar información precisa sobre el modo en que se desarrolla y evoluciona nuestro sistema político, que ayuden a tener claros los retos que enfrentamos y que, al mismo tiempo, ofrezcan una apreciación de aquello que se ha logrado de manera atinada y lo que aún queda pendiente de resolver.

La presente edición de Bien Común ofrece, en ese sentido, una acercamiento a distintos aspectos de nuestra democracia, presentando una radiografía sobre su actual condición y desglosando algunos de sus principales componentes, determinantes en buena medida para su funcionar adecuado pero, sobre todo, con la intención de mostrar cómo la evaluación y la medición de resultados es sin duda un aliciente para entender qué se ha hecho bien, qué debe mejorarse y qué exige un tratamiento cuidadoso y urgente para asegurar su vigencia y capacidad de responder a las expectativas ciudadanas.

De este modo, convocamos a diversos autores para revisar algunos de los índices y estudios que actualmente cuentan con más reconocimiento respecto de la evaluación de nuestra ciudadanía, de las prácticas políticas de la sociedad mexicana, de los organismos encargados de realizar esas propias mediciones y de problemas tan arraigados y complejos como la impunidad o la cultura política. Asimismo, se presenta una revisión, con base en diversas experiencias a nivel global, de la pertinencia de contar con una segunda vuelta electoral, y cuáles son las ventajas y desventajas de contar con un mecanismo de esa índole.

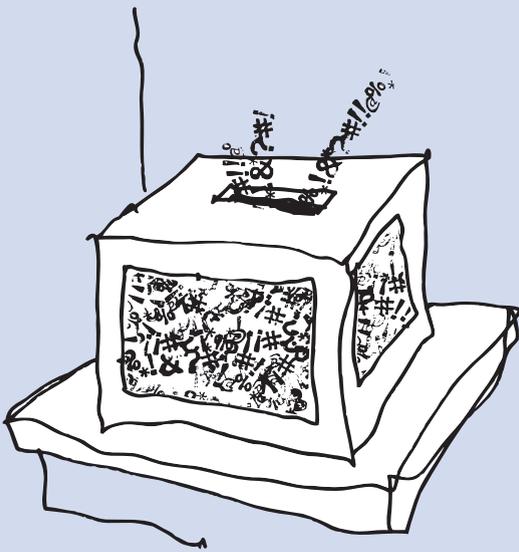


El lector cuenta de este modo con un acercamiento que le permitirá no sólo poner en dimensión y contexto nuestro sistema político sino, sobre todo, acercarse a su funcionamiento interno para tener una visión clara tanto de la importancia de cada medición, como de la complejidad que un régimen de libertades, derechos y obligaciones que exige de parte de todos los actores políticos, económicos y sociales una visión que se aleje de gregarismos e intereses particulares para centrarse en la construcción de un auténtico bien común.

Completamos este número con dos temas que al calor de la contienda electoral, han quedado relegados de la agenda pública: en primer lugar, la violencia de género y aquellos instrumentos que se han diseñado para prevenirla y erradicarla desde el Estado y los marcos legales; en segundo lugar, la agenda legislativa pendiente del Congreso de la Unión, sobre todo en lo que refiere al mando único policial, el debate sobre la legislación de la marihuana y el paquete de leyes encaminadas a poner un alto a la corrupción en todos los niveles de gobierno, las tres asumidas como partes de un todo que se relaciona y que apunta a una transformación importante del sistema de justicia.

Nuestra sección Dossier la dedicamos a recordar y evocar la memoria de Luis H. Álvarez, panista ejemplar, político de primer nivel y ser humano intachable que hizo del servicio a su país una auténtica vocación y un deber irrenunciable desde las distintas trincheras que ocupó a lo largo de su vida, ya fuera desde la oposición como desde el gobierno. Para ello recuperamos diversos materiales publicados en ediciones del Partido Acción Nacional, así como una entrevista realizada con motivo de la entrega de la Medalla Belisario Domínguez, en reconocimiento por su trayectoria y su dedicación.

La lamentable noticia de su muerte nos sorprendió a todos, y desde estas páginas, informamos a nuestros lectores que el número de julio será dedicado enteramente a su memoria, a través de la publicación de una suma de artículos, textos y ensayos dedicados a recordarle pero, sobre todo, agradecerle su aporte al Partido Acción Nacional y, sobre todo, a México.



Carlos Castillo López

La satisfacción con la democracia en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005, 2008 y 2012

Javier Brown César

¿Para qué sirven las encuestas de opinión pública? Usualmente para mentir¹ o para decir verdades a medias. Esto sucede con relativa frecuencia con las encuestas que se utilizan como instrumentos para las campañas electorales. Pero el panorama no es mejor en lo que respecta a las encuestas nacionales, las cuales se financian con ingentes recursos públicos y usualmente sirven para generar algunos resultados “llamativos” y después ser olvidadas. Inclusive en el peor escenario posible, las bases de datos de las encuestas nacionales, financiadas con recursos públicos, no están disponibles para ser descargadas y utilizadas por los investigadores.²

No cabe duda que el peor uso que se le puede dar a las encuestas es propagandístico, ya que en muchas ocasiones se tergiversan los números con el único y perverso objetivo de engañar. No son escasas tampoco las investigaciones en las que se presentan resultados “artificiales” con los que se pretende lograr impactos mediáticos o incluso ganar premios con modelos alterados. Por ello, cuando se analizan encuestas la única consigna válida es presentar las

conclusiones tal como las arrojan las pruebas y los modelos, aunque los resultados no nos gusten.

El valor de las encuestas de opinión pública radica en la posibilidad de realizar análisis estadísticos y construir modelos que permitan determinar en qué medida una variable es “afectada” por otra u otras,³ y predecir así, en la medida de lo posible, el comportamiento de las personas. En este ensayo se realizarán pruebas con base en el análisis LOGIT para “preguntarle” a cada encuesta qué factores influyen en nuestra satisfacción democracia. Como sucede con la filosofía, las respuestas obtenidas están en función de la “calidad” de las preguntas realizadas a las bases de datos a través de un proceso de minería y análisis.⁴

Este ensayo presenta tres lecturas de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de los años 2005, 2008 y 2012. Hubiera sido deseable tener nuevas versiones de la ENCUP, pero la Secretaría de Gobernación ha sido omisa en la aplicación de la encuesta, a pesar de que ésta contempla

¹ Cf. Darrel Huff. *Cómo mentir con estadísticas*. Hay varias versiones disponibles para descargar en la internet.

² Un buen recurso para descargar bases de datos es: <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/index.php/enjuve-38/encuesta-nacional-de-juventud/17-acervo/acervo>

³ En esto consiste precisamente la econometría.

⁴ No omitimos señalar que las bases que se han estudiado han sido trabajadas para efecto de poder realizar los análisis estadísticos, evitando la dispersión de los datos, mediante la recodificación de variables.

una variable que mide un indicador crítico del Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2013-2018.⁵

La “medición” de la democracia

La Segunda Guerra Mundial representó un impulso definitivo en términos de mediciones. Uno de los primeros esfuerzos se dio con la creación de la corporación RAND en 1948. Poco menos de dos décadas después se publicó la obra fundacional para la medición de la cultura cívica que fue el influyente libro de Gabriel Almond y Sidney Verba *The civil culture: political attitudes and democracy in five nations*.⁶

La historia de las mediciones de la cultura democrática ha sido fructífera, tal como lo demuestra el libro de Robert D. Putnam *Making democracy work: civic traditions in Modern Italy*,⁷ por sólo citar uno de los más representativos y ambiciosos estudios longitudinales, el cual dio pie al concepto de “capital social”.

¿Cómo se mide la democracia? El gran problema al que se enfrenta el estudioso de la ciencia política cuando pretende demostrar sus teorías, es hacer las preguntas adecuadas para desentrañar los misterios que están detrás de las actitudes, prácticas y percepciones de las personas sobre la democracia. Las encuestas nos permiten “medir” opiniones, pero para hacer esto es importante traducir nuestras inquietudes en preguntas susceptibles de cuantificarse.

Para investigar acerca de la vigencia de la democracia se hacen preguntas sobre el grado en que las personas creen que su país es más o menos democrático, así como con la satisfacción con la democracia y la llamada medición churchilliana.⁸ Estas preguntas son la base para realizar análisis de los factores asociados a la democracia, tal como en su momento lo hicieron

Almond y Verba, y así, se buscan hábitos vinculados a la democracia, como pueden ser: leer y hablar sobre política; reunirse con otras personas para resolver problemas comunitarios; pertenecer a asociaciones civiles; participar en elecciones; conocer de política, etc.

El supuesto de la aplicación de las encuestas de opinión pública es que se pueden medir los hábitos, cuantificar las conductas y ponderar los valores. Para ello se construyen escalas de frecuencia, de agrado, de aprobación u otras.⁹ Además se incluyen preguntas relativas al encuestado como edad, sexo, ocupación, religión, estudios y variables socioeconómicas como número de focos en el domicilio, disponibilidad de servicios, tipos de techo y piso, etcétera. Todas estas variables se cruzan para hacer análisis, encontrar correlaciones y proponer estrategias.

Medir la democracia es uno de los más fascinantes campos de investigación de la ciencia política, y lo es más cuando se encuentran factores asociados a las prácticas democráticas, porque entonces sabemos qué resortes pueden ser activados, o sea, qué conductas, aptitudes, habilidades y actitudes se deben fomentar para fortalecer los sistemas democráticos.

Hoy día en México es un lugar común hablar de la crisis de la democracia, pero más allá de los lugares comunes, es importante definir con claridad en qué consiste esta crisis y si se trata de una catástrofe global del régimen o de la erosión de algunos de los factores asociados a la democracia. De ahí que en este ensayo planteemos tres diferentes aproximaciones a la medición de la satisfacción de la democracia, con base en sendas encuestas nacionales.

La ENCUP 2005

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005 constó de 74 reactivos (preguntas) que no se agruparon temáticamente,

⁵ Se trata en específico de un indicador comprendido en la Meta Nacional México en Paz, en el objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática, en el objetivo sectorial 1, el cual tiene como fuente la ENCUP, la cual se ha dejado de aplicar, por lo que no hay forma de medir objetivamente el avance en el referido indicador; el gobierno marcha a la ciega en lo relativo a avances democráticos después de la llegada del PRI a la Presidencia.

⁶ California, Sage, 1989. Originalmente la obra fue publicada por Princeton University Press.

⁷ New Jersey. Princeton University Press, 1993.

⁸ “El apoyo a la democracia se puede medir de múltiples maneras, otra de las variables más usadas es la llamada democracia churchilliana, que pregunta por la democracia como el mejor sistema de gobierno excepto por todos los otros”. Corporación Latinobarómetro. Informe 2013. Santiago de Chile. p. 31.

⁹ Una de las más comunes y de la que incluso se abusa al grado de que se construyen encuestas sólo con base en ella es la famosa escala de Likert, la que toma los siguientes valores: totalmente de acuerdo, de acuerdo, indiferente (ni de acuerdo ni en desacuerdo), en desacuerdo, totalmente desacuerdo. La escala de Likert mide el grado de consenso o disenso en torno a alguna cuestión, de ahí su atractivo. Usualmente se usa para reactivos del tipo: qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación. La escala se puede convertir en dicotómica agrupando los consensos y disensos y convirtiendo el indeciso en valor perdido.

pero que conforman grandes unidades con cierta lógica interna y que se aplicaron a 4,700 personas. Las primeras dos preguntas de la encuesta recurrieron a la asociación de ideas¹⁰ y previeron respuestas abiertas, lo que en términos de encuestas de opinión pública es poco común, ya que genera problemas de procesamiento

Se incluyeron preguntas sobre la situación económica personal y del país, sobre el rumbo que lleva el país, sobre las decisiones en las que debería intervenir el gobierno y sobre qué tan complicada se considera que es la política. La ENCUP incorporó una batería de preguntas sobre aspectos relacionados con la cultura cívica y que desde el estudio de Almond y Verba se considera que permiten “medir” la cultura democrática: qué tan frecuentemente se leen noticias en los periódicos y se ven o escuchan programas sobre política, conocimiento de autoridades que gobiernan, interés en la política, percepción de la política, aprobación de la participación política de determinados grupos, necesidad de los partidos políticos, actividades voluntarias realizadas, pertenencia a asociaciones voluntarias y asistencia a eventos como juntas o asambleas.

¹⁰ En la pregunta 1 se pedía que el encuestado dijera dos palabras que asociara con privado y en la 2 con la palabra público.

Además de otras preguntas relacionadas a la cultura democrática, se incorporaron reactivos sobre confianza en instituciones, expectativas a futuro, influencia de la ciudadanía en las decisiones públicas y cultura de la legalidad. Las últimas ocho preguntas de la ENCUP fueron sobre aspectos sociológicos, como por ejemplo, si el encuestado había vivido en otro país, así como la religión practicada y los hábitos religiosos.

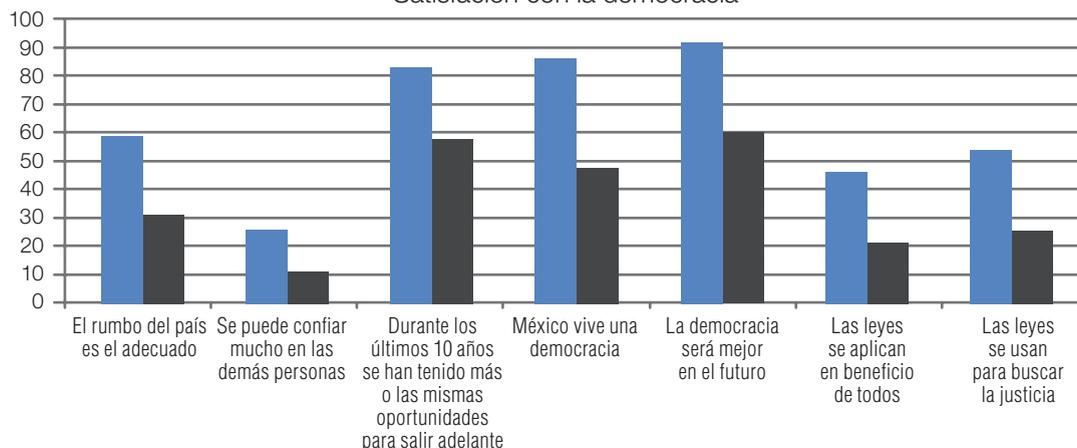
Los porcentajes válidos en 2005¹¹ para las personas que estaban satisfechas o muy satisfechas con la democracia fue del 35.7%. ¿Qué es lo que a este porcentaje le resultaba crucial para opinar de esta forma? En consecuencia con esta inquietud, la pregunta de investigación rectora de este estudio será ¿qué factores son los que influyen en la satisfacción o insatisfacción con la democracia?

Con base en la Encuesta de 2015 y después de analizar diversos factores asociados¹² podemos concluir que la satisfacción con la democracia está en función de siete factores (Gráfica 1):

¹¹ Para calcular los porcentajes válidos se excluyen las alternativas no sabe/no contesta y con base en el nuevo universo se ponderan las alternativas.

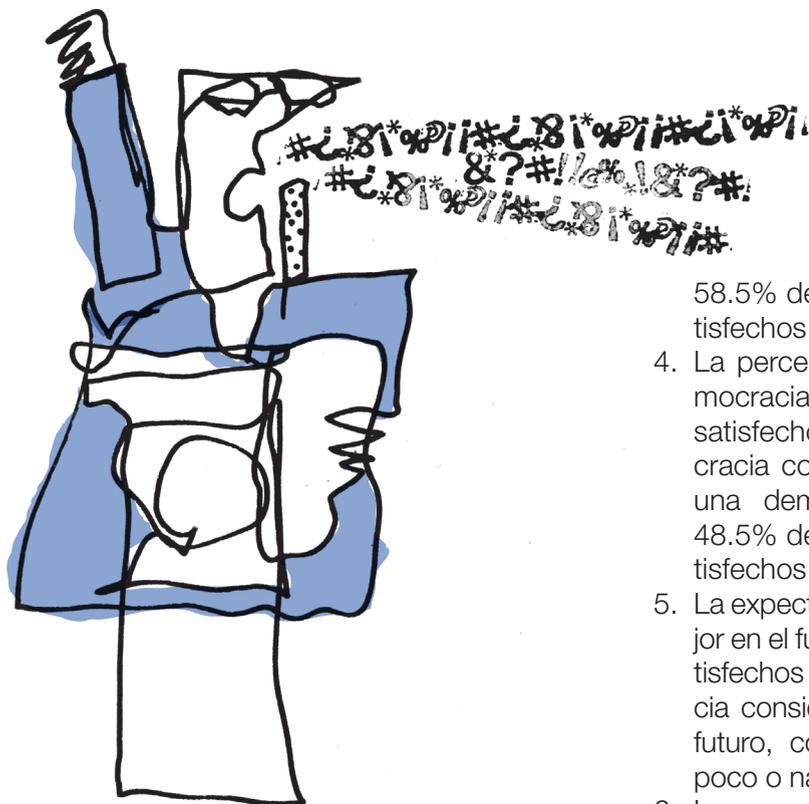
¹² Para todos los análisis de este ensayo se siguió un enfoque similar: en un primer momento se realizaron pruebas de Chi Cuadrado de factores asociados, que a nuestro juicio son mejores para analizar correlaciones que el coeficiente de correlación producto-momento de Pearson; en un segundo momento se seleccionaron las variables para construir modelos que se fueron adecuando hasta encontrar el modelo con el mejor ajuste de acuerdo al la prueba de Hosmer y Lemeshow. Cabe señalar que para este ensayo no se consideraron las variables socioeconómicas.

Gráfica 1
Satisfacción con la democracia



■ Personas que están muy satisfechas o satisfechas con la democracia.
■ Personas que están poco o nada satisfechas con la democracia.

FUENTE: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005.



Los variables que en 2005 incidieron en la satisfacción con la democracia fueron:

1. La percepción de que el rumbo del país es el adecuado: casi el 60% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia así lo consideraban, contra el 31.8% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.
2. La confianza interpersonal: el 26.3% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia creían que se puede confiar en otras personas, lo que contrasta con el 11.8% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.
3. La percepción de que en el pasado se han tenido oportunidades para salir adelante: el 84.3% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia consideraban que en los últimos 10 años tuvieron más o al menos las mismas oportunidades para salir adelante, lo que contrasta con el

58.5% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.

4. La percepción de que México vive una democracia: así, el 87.4% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia consideraban que en el país se vivía una democracia, contrastando contra el 48.5% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia
5. La expectativa de que la democracia será mejor en el futuro: 93.1% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia consideraban que ésta sería mejor en el futuro, contra el 61% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.
6. La percepción de que las leyes se aplican en beneficio de todos: a pesar de que en 2005 no se creía mayoritariamente que las leyes se aplicaba en beneficio de todos, el 47.2% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia tenían esta opinión, lo que contrasta con el 22% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.
7. La creencia de que las leyes se usan para buscar la justicia: 55.1% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia consideraban que las leyes se usaban para buscar justicia, lo que contrasta con el 26.2% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.

La ecuación del modelo final es la siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Log}(p1-p) = & 3.820 + -.541(p5rec)^{13} + -.655(p21_1rec) \\ & + -.712(p24rec) + -1.321(p34arec) + --1.370(p37rec) \\ & + - 566(p43) + -.618(p44rec) \end{aligned}$$

¹³ Se refiere a variables categóricas que en la encuesta original corresponden a las preguntas 5, 21_1 recodificada, 24 recodificada, 34a recodificada, 37 recodificada, 43 y 44 recodificada.

Las variables de la ecuación se reflejan en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Variable dependiente: Satisfacción con la democracia

Variables independientes	B	Error estándar	Wald χ^2	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
El rumbo que lleva el país es el adecuado	-.541	.113	22.971	.582	.466	.726
Se puede confiar en las demás personas	-.655	.142	21.244	.519	.393	.686
En los últimos 10 años los mexicanos han tenido más oportunidades de salir adelante en su vida	-.712	.131	29.536	.491	.380	.634
México vive una democracia	-1.321	.132	100.596	.267	.206	.345
La democracia será mejor en el futuro	-1.370	.164	69.984	.254	.184	.350
Las leyes se aplican para lograr el beneficio de todos	-.566	.122	21.602	.568	.447	.721
Las leyes se usan para buscar la justicia	-.618	.119	27.166	.539	.427	.680
Constante	3.820	.195	384.813	45.608.		
Todos significativas al .000						
Casos: 4,700. $\chi^2=679.977$. $-2 \log$ de verosimilitud=1988.527. $R^2=$ Nagelkerke=.391						
Intervalos de confianza (I.C.) 95% Predictibilidad del modelo: 75.8%						

Fuente: Elaboración propia con base en Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005.

En conclusión: las expectativas sobre el rumbo del país, la confianza interpersonal, la reciente experiencia en materia de oportunidades, la percepción de la vigencia del régimen democrático y de que mejorará en el futuro, y la opinión de que las leyes se aplican en beneficio de todos y se usan para buscar la justicia, eran en 2005 factores determinantes de la satisfacción con el régimen democrático; expectativas, oportunidades, confianza y legalidad eran ejes del régimen democrático, su sustento firme, su “garantía” de permanencia.

La ENCUP 2008

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 constó del mismo número de reactivos que la encuesta anterior

(74), y se aplicó a 4,383 personas. En el cuestionario se aplicaron 41 preguntas nuevas. La Encuesta incorporó preguntas sobre valores y discriminación. Con respecto a la satisfacción con la democracia, el porcentaje válido de personas que estaba muy satisfechas o satisfechas con la democracia fue del 40%. De nueva cuenta la pregunta de investigación fue ¿qué factores son los que influyen en la satisfacción o insatisfacción con la democracia?¹⁴

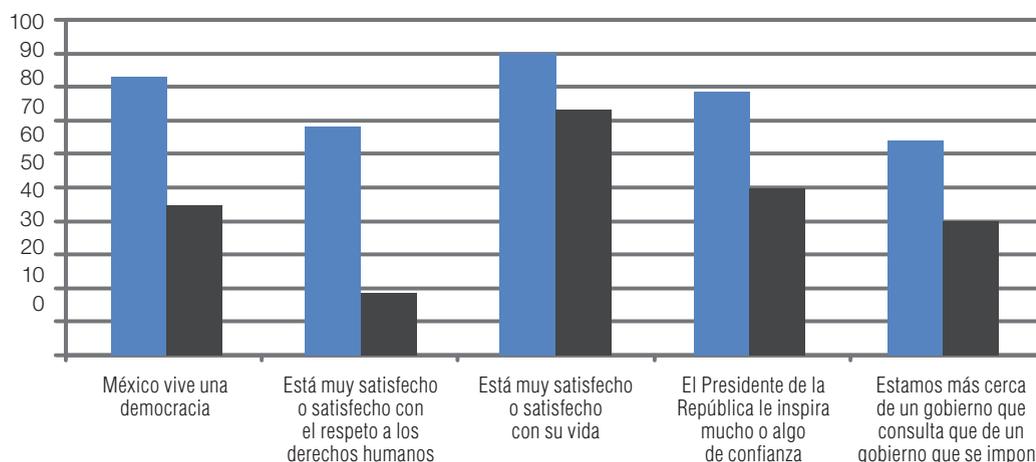
Los resultados del análisis son diferentes a los de la ENCUP 2005, ya que no sólo hay nuevas variables sino la estabilidad de un régimen democrático, gracias a que el PAN conservó la

¹⁴ Es vital señalar que los resultados de ambas encuestas no son comparables entre sí, ya que no se trata de series en el tiempo, toda vez que las metodologías de ambas son diferentes. Lo que sí reflejan las encuestas son dos “fotografías” de la satisfacción con la democracia: una de 2005 y la otra de 2008.

Presidencia de la República. Como resultado, sólo una de las variables, la percepción de que en nuestro país se vive una democracia, se

mantiene dentro del modelo, pero nuevas variables incidieron en la satisfacción con la democracia (Gráfica 2).

Gráfica 2
Satisfacción con la democracia



■ Personas que están muy satisfechas o satisfechas con la democracia.
■ Personas que están poco o nada satisfechas con la democracia.

FUENTE: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

Las variables que incidían en la satisfacción con la democracia en 2008 fueron:

1. La percepción de que en México vivimos en una democracia: el 84% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia concebía a México con una nación democrática, contra el 35% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.
2. La satisfacción con el respeto a los derechos humanos: el 68.8% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia estaba muy satisfecho o satisfecho con el respeto a los derechos humanos, lo que contrasta de forma importante con el 18.7% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.
3. La satisfacción con la propia vida: el 91% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia estaba muy satisfecho o satisfecho con su vida, a diferencia del 73.9% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.
4. La confianza en el Presidente de la República: el 79.2% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia consideraba que el Presidente de la República inspiraba confianza, contra el 50.2% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.
5. La percepción de que el gobierno consulta antes de tomar decisiones: el 64.7% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia consideraba que estábamos más cerca de un gobierno que consulta que de un gobierno que impone, contra el 40.2% de quienes estaban poco o nada satisfechos con la democracia.

La ecuación del modelo final es la siguiente:

$$\text{Log}(p1-p) = 3.109 + -1.384(p2)^{15} + -1.874(p4\text{rec}) + -.820(p5\text{rec}) + -.852(p6\text{arec}) + .506(p13)$$

Las variables de la ecuación se reflejan en el Cuadro 2:

Cuadro 2
Variable dependiente: Satisfacción con la democracia

Variables independientes	B	Error Estándar	Wald x ²	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
México vive una democracia	-1.384	.099	194.206	.250	.206	.304
Está satisfecho con el respeto a los derechos humanos	-1.874	.090	433.664	.153	.129	.183
En general está satisfecho con su vida	-.820	.130	39.849	.441	.342	.568
El Presidente de la República inspira confianza	-.852	.099	74.737	.427	.352	.517
Estamos más cerca de un gobierno que consulta que de un gobierno que impone	.506	.091	30.831	1.659	1.387	1.983
Constante	3.109	.165	355.067	22.391		
Todos significativas al .000						
Casos: 4,383 X ² =1360.586 -2 log de verosimilitud=3109.249. R ² = Nagelkerke=.455						
Intervalos de confianza (I.C.) 95% Predictibilidad del modelo: 77.5%						

Fuente: Elaboración propia con base en Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008.

La conclusión del análisis nos arroja como factores que se asociaban con la satisfacción con la democracia en 2008: la percepción de que vivimos en una democracia y de que se respetan los derechos humanos, la satisfacción de las personas con su vida y la confianza en el Presidente de la República, así como la imagen de que el gobierno consulta antes de tomar decisiones.

La ENCUP 2012

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 constó de 95 reactivos, de los cuales seis fueron sobre aspectos socioeconómicos y se aplicó a 3,750 personas. Esta es la primera encuesta que se dividió por secciones, a saber:

- Filtro.¹⁶
- Perfil del entrevistado.
- Política y los asuntos públicos.
- Niveles de información y conocimiento político.
- Percepciones sobre la democracia.
- Confianza en las instituciones.
- Interés por la política.
- Legalidad, transparencia y rendición de cuentas.
- Eficacia ciudadana.
- Valoración actual y expectativas ciudadanas.
- Niveles de acción política, prácticas y hábitos políticos.

¹⁶ La pregunta filtro es fundamental para la realización de las encuestas de opinión pública ya que prevé la condición crítica que el candidato a ser encuestado debe cumplir para que se le pueda aplicar la encuesta. En el caso de la ENCUP 2012 la pregunta filtro fue: ¿Vive usted en esta casa? Esta pregunta es relevante siempre y cuando la metodología de aplicación se base en las encuestas aplicadas en los hogares, por lo que la unidad básica es el hogar.

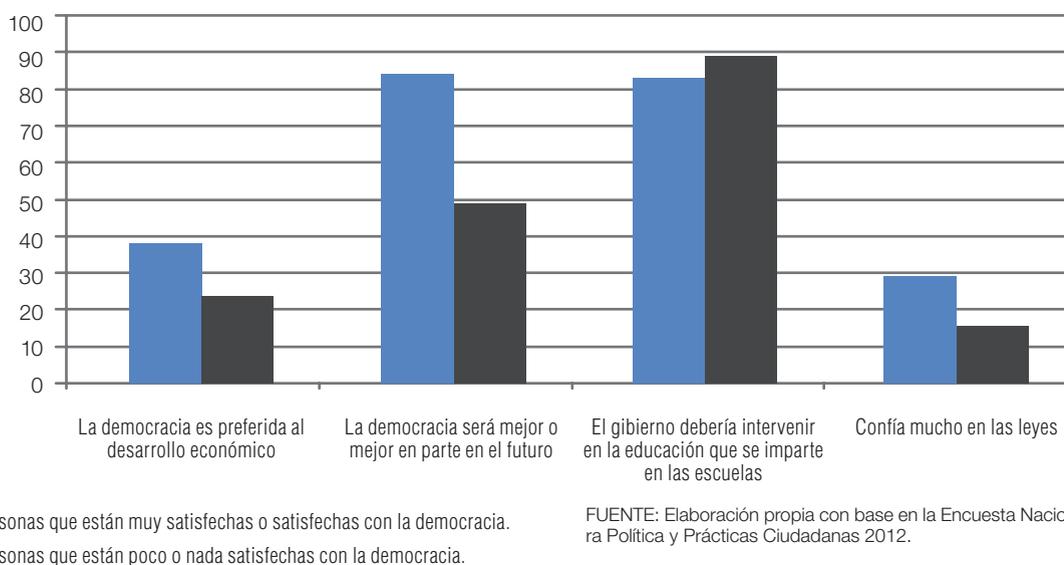
- Ideología y preferencia partidista.
- Tolerancia, discriminación, libertad, pluralismo, diálogo y acuerdo.
- Participación ciudadana en organizaciones civiles y sociales.
- Participación electoral.
- Nacionalismo.
- Socioeconómicos.

Como podrá constatar quien estudie las tres encuestas en perspectiva, la ENCUP 2012 incorporó nuevas variables vinculadas con la transparencia y el orgullo de ser mexicano (nacionalismo). Si bien la incorporación de nuevos reactivos puede ser interesante, los cambios entre las encuestas no permiten la construcción de

variables que resistan la prueba del tiempo y que sean la base para estudios longitudinales. Además de que las metodologías y muestras de las tres encuestas son diferentes.

A pesar del cambio en la metodología y los reactivos de la encuesta es posible, de nueva cuenta, preguntarnos qué factores inciden en que las personas estén satisfechas con la democracia en México. Para la versión 2012 el porcentaje válido de personas que estaban muy satisfechas o satisfechas con la democracia fue del 37.2%. A pesar de que la ENCUP 2012 incluyó nuevas variables vinculadas con la transparencia y el nacionalismo, no fueron significativas en el modelo final (Gráfica 3).

Gráfica 3
Satisfacción con la democracia



Los factores asociados a la satisfacción con la democracia fueron en 2012:

1. La percepción de que México vive una democracia: el 38% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia concebía a México con una nación democrática, contra el 23.8% de quienes estaban poco o nada satisfechos.
2. La expectativa de que la democracia sería mejor en el futuro: el 84.5% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia consideraba que la democracia será mejor o mejor en parte en el futuro, contra el 49.1% de quienes estaban poco o nada satisfechos.

3. La posición de que el gobierno debe intervenir en la educación que se imparte en las escuelas: el 83.4% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos con la democracia consideraba que el gobierno debía intervenir en la educación que se imparte en las escuelas, contra el 89.3% de quienes estaban poco o nada satisfechos.¹⁷
4. La confianza en las leyes: el 29.2% de quienes estaban satisfechos o muy satisfechos

con la democracia confiaba mucho en las leyes, contra el 15.4% de quienes estaban poco o nada satisfechos

La ecuación del modelo final es la siguiente:

$$\text{Log}(p1-p) = .833 + .548(p17)^{18} + -1.697(p23\text{rec}) + -.612(p27\text{arec}) + -.756(p31\text{rec})$$

¹⁷ La diferencia entre ambos grupos no parece significativa, pero al dejar esta variable fuera del modelo disminuía su potencial predictivo.

¹⁸ Se refiere a variables categóricas que en la encuesta original corresponden a las preguntas 17, 23a recodificada, 71a recodificada y 31 recodificada.

Las variables de la ecuación se reflejan en el Cuadro 3:

Cuadro 3
Variable dependiente: Satisfacción con la democracia

Variables independientes	B	Error Estándar	Wald x ²	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
Considera más importante la democracia o el desarrollo económico	.548	.115	22.520	1.730	1.379	2.169
La democracia será mejor en el futuro	-1.697	.124	188.641	.183	.144	.233
El gobierno debe intervenir en la educación que se imparte en las escuelas	.612	.152	16.234	1.845	1.370	2.485
Confía en las leyes	-.756	.127	35.538	.469	.366	.602
Constante	.833	.181	21.206	2.300		
Todos significativas al .000						
Casos: 3,750 X ² =344.238 -2 log de verosimilitud=2034.131. R ² = Nagelkerke=.239						
Intervalos de confianza (I.C.) 95% Predictibilidad del modelo: 70%						

Fuente: Elaboración propia con base en Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

En conclusión, la preferencia que se le da a la democracia sobre el desarrollo económico, la perspectiva optimista sobre el futuro de la democracia, la tesis de que es menos conveniente que el gobierno intervenga en la educación que se imparte en las escuelas y la confianza en las leyes, fueron los factores que en 2012 influyeron en la satisfacción con la democracia.

Conclusiones

Podemos concluir que no existe un factor constante que haya incidido en la satisfacción de la democracia en 2005, 2008 y 2012. Esto puede ser un reflejo de que las tres encuestas analizadas en este estudio se aplicaron con diferentes metodologías, muestras e instrumentos, o la constatación de que existe un cierto voluntarismo vinculado a la satisfacción con la democracia.

Lo que es un hecho a destacar es que las variables tradicionalmente asociadas al modelo de cultura cívica del participante, concebidas por Almond y Verba en los sesenta, no tuvieron influencia alguna en la satisfacción con la democracia: no lo tuvo la frecuencia con la que las personas se informan sobre política, ni el voluntariado, ni la participación en organizaciones de la sociedad civil o el conocimiento de la política, así como otras variables vinculadas tradicionalmente con el paradigma tradicional de la cultura cívica.

A pesar de las diferencias entre los factores que inciden en la satisfacción con la democracia, hay una constante en los tres análisis: la confianza; confianza en las demás personas, en el Presidente de la República o en las leyes son tres resultados que expresan que detrás de la satisfacción con un sistema democrático debe haber un plexo de expectativas normativas estables, o sea, de conductas que unas personas podemos esperar de las otras o de resultados que las personas pueden esperar de las instituciones.

Esto implica que en este nuevo milenio tal vez tengamos que repensar el paradigma de la cultura cívica para transitar a uno nuevo basado en la confianza, lo que incluso llevaría a replantear los objetivos de la formación cívica para postular, como su fin último, la cultura de la solidaridad.

La satisfacción con la democracia también

se nutre de las esperanzas: a pesar de que el futuro es un ente de razón, o sea, sólo se da en nuestra fantasía, las personas que confían en la democracia tienen mayores expectativas con respecto a que la propia democracia mejorará a futuro. No obstante, no sólo el futuro es importante, también el pasado y la memoria pueden tener papel importante con respecto a la satisfacción con la democracia, como es el caso cuando se percibe que en el pasado reciente se ha tenido más o al menos las mismas oportunidades para salir adelante.

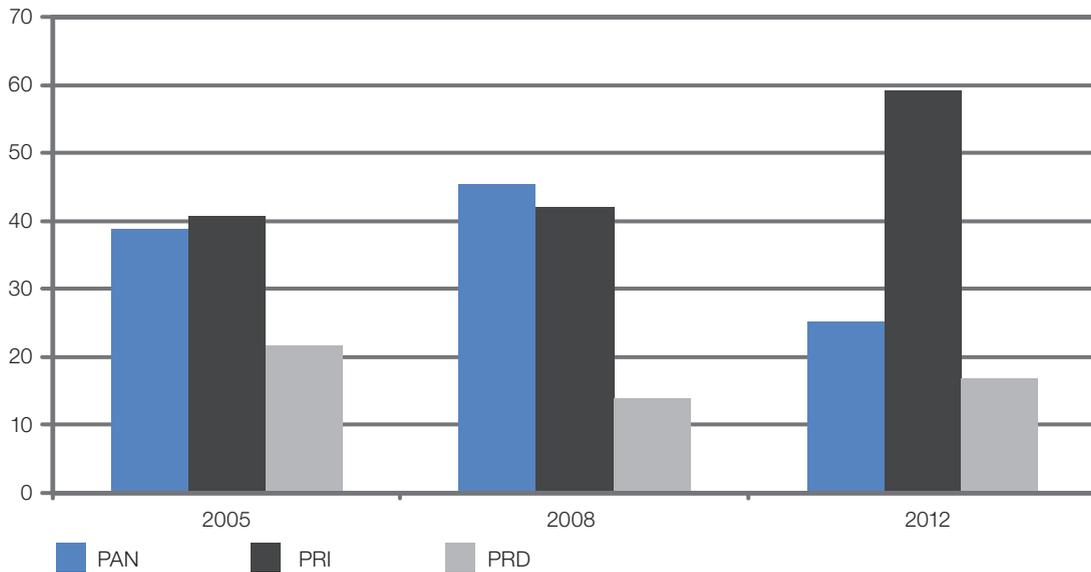
La democracia también se relaciona con la legalidad, y como ya se ha dicho, con la confianza en las leyes de tal manera que en la medida en que se refuerce la cultura de la legalidad, se fortalecerá la satisfacción con la democracia; podemos también concluir provisionalmente que la cultura de la legalidad se materializa en el respeto a los derechos humanos y en la isonomía (todos iguales ante la ley y en consecuencia leyes que se aplican en beneficio de todos).

También podemos concluir, por lo menos para 2012, que quienes estaban insatisfechos con la democracia solían anteponer el desarrollo económico a los procesos de toma de decisión democráticos y el intervencionismo estatal en la escuela sobre la libertad de enseñanza y el papel preferente de los padres a decidir sobre el futuro de sus hijos.

Hay un resultado inquietante que no se pudo incorporar a ninguno de los modelos, al tratarse de una variable con una mayor dispersión, pero se trata de un dato que no debemos omitir, ya que parece ser fundamental para comprender el espectro político en la actualidad. Los análisis arrojaron de forma reiterada una constante, que si bien no incidía en cada modelo analizado, sí aparecía en todas las encuestas: el mayor descontento con la democracia de quienes se identificaban con la izquierda (Gráfica 4).

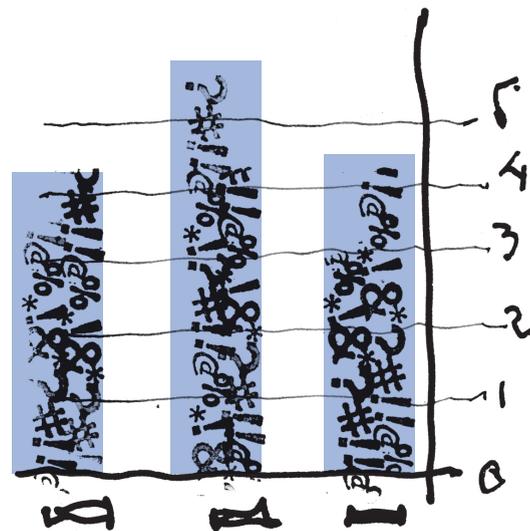
Gráfica 4

Satisfacción con la democracia e identidad partidista.
 Porcentajes válidos de quienes están muy satisfechos
 o satisfechos con la democracia



FUENTE: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005, 2008, 2012.

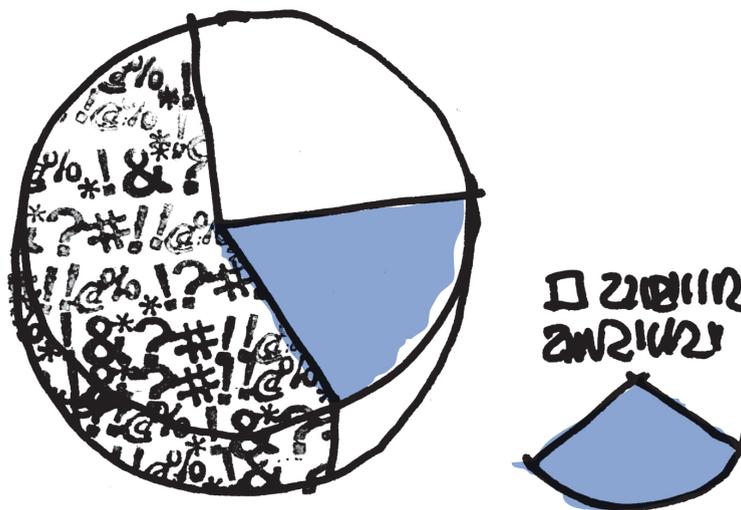
Llama la atención el hecho de que la satisfacción con la democracia cayó entre quienes se identificaban en 2012 con el PAN: en 2005 los “panistas” satisfechos o muy satisfechos con la democracia eran el 38.3% de los encuestados, en 2008 el 44.9% y en 2012 el 24.8%; más allá de la menor aceptación del PAN como resultado del desencanto con la alternancia, se debe señalar que 2012 fue el primer año en que hubo más “panistas” desencantados con la democracia que los que estaban satisfechos o muy satisfechos con la misma (Cuadro 4). ¿Habrá sido esta una de las causas de la derrota del Partido Acción Nacional?



Cuadro 4
Satisfacción con la democracia e identidad partidista en la ENCUP

Año de la ENCUP	2005			2008			2012		
Satisfacción con la democracia por partido	PAN	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD	PAN	PRI	PRD
Muy satisfecho o satisfecho	38.3	40.3	21.4	44.9	41.6	13.5	24.8	58.8	16.4
Poco o nada satisfecho	28.3	43	28.7	37.4	43.3	19.3	25.7	48.8	25.5

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política Prácticas Ciudadanas 2005, 2008 y 2012. Porcentajes válidos (excluye otros partidos, y la opción no sabe/no contesta).



Por último, no omitimos señalar la fuerte identificación de la izquierda con el PRD, lo que nos lleva a especular que en la medida en que crezca la identificación de la ciudadanía con la izquierda (ahora también con Morena), crecerá la insatisfacción con la democracia.

Para concluir podríamos plantear una inquietud: si hacia el final de este sexenio no aumenta la satisfacción con la democracia y aumenta la desconfianza hacia nuestras leyes e instituciones y entre las personas, cabría preguntar si la democracia seguirá siendo viable, y en caso de que la respuesta sea negativa, entonces ¿qué régimen será el que se consolidará después de 2018? **B**

Reflexión sobre los organismos constitucionales autónomos: el caso del Coneval en la reforma político electoral 2014

Miguel Ángel Álvarez Guerrero

Introducción

De acuerdo con las Naciones Unidas, las personas y sus capacidades son el criterio para evaluar el desarrollo de un país; desde esta perspectiva, el desarrollo se concibe como el proceso de expansión de las libertades de los individuos, entre las cuales, tres son esenciales: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida digno.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta clave para este enfoque, pues considera la salud, educación e ingreso de las personas y ofrece un panorama multidimensional del desarrollo. En ese orden de ideas la salud, el ingreso y la educación son componentes esenciales que deben ser tomados en cuenta y por tanto evaluados por parte del Estado.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en México el 46.2 por ciento de la población vive en pobreza; es decir, 55.3 millones de personas. El Informe del Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015 señala que la mayor brecha en las dimensiones de índice de desarrollo humano entre

entidades federativas se encuentra en el componente educativo. Uno de los factores más importantes que conforman las mediciones de la pobreza y la pobreza extrema son las carencias sociales. Entre 2012 y 2014 se observó que el rezago educativo tuvo una mínima reducción al pasar de 19.2% a 18.7%, lo que en términos absolutos significa que pasó de 22.6 a 22.4 millones de personas.

El documento tiene la finalidad de hacer una reflexión sobre los organismos constitucionales autónomos en particular de la Autonomía otorgada al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval a través de la reforma político electoral 2014.

Bajo la metodología deductiva partiendo de lo general a lo particular se enuncia el contenido de la reforma que da autonomía al Coneval y particularmente se analiza el dictamen de la Cámara de Diputados aprobado el 28 de octubre de 2014, el cual fue enviado a la Cámara de Senadores y se encuentra pendiente de dictamen.

No ha existido consenso para expedir las disposiciones reglamentarias que materializaran la

autonomía de una de las instituciones más importantes para el país como lo es la responsable de evaluar las políticas públicas y medir la pobreza. Ésta investigación tiene la finalidad de hacer una reflexión de los retos con que cuenta la legislación secundaria o bien la legislación que materializará la autonomía de Coneval.

Justificación

La relevancia de la investigación al analizar y reflexionar sobre los organismos constitucionales autónomos radica en dimensionar el objetivo que tiene para el Estado que una institución sea autónoma. En el caso analizado, el Coneval tiene como propósito, entre otros evaluar los programas sociales y medir la pobreza. Uno de los resultados de la reforma político electoral 2014 fue dotarlo de autonomía constitucional, sin embargo aun están presentes los retos de una legislación secundaria que materialice la verdadera autonomía constitucional y que esté a la altura de las necesidades del país en momentos en donde la economía es adversa. Es importante evaluar las políticas públicas adecuadamente para que se garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El objetivo de la investigación es reflexionar sobre los organismos constitucionales autónomos en particular sobre la autonomía constitucional otorgada al Coneval a partir de la reforma político electoral 2014 y sobre los retos que aun se tienen a nivel legislativo para materializar la autonomía de dicha institución.

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social)

Antecedentes institucionales

Hasta antes de la reforma político electoral de 2014, el Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), era un organismo público descentralizado, en su momento creado dentro del marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que buscaba entre otras cosas, coordinar las acciones orientadas a

la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social.

En 2005 fue creado a través de la Ley General de Desarrollo Social como un organismo público descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión con la capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social, sobre la medición de la pobreza y la evaluación de los programas y acciones de desarrollo social.

Autonomía constitucional de Coneval

De conformidad con la Reforma en materia político electoral de 2014 publicada el 10 de febrero en el Diario Oficial de la Federación, el Coneval cuenta con autonomía constitucional:

“Artículo 26. ...

A...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

...

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B....

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en

el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.”

El Coneval tiene las siguientes funciones:

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.
- En materia de evaluación, el Coneval es la institución responsable de emitir los Lineamientos de Evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales.
- Tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

- En relación con la medición de la pobreza tiene la responsabilidad de emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza utilizando la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mediante los indicadores: Ingreso corriente per cápita; Rezago educativo; Promedio en el hogar; Acceso a los servicios de salud; Acceso a la seguridad social; Calidad y espacios de la vivienda; Acceso a los servicios básicos en la vivienda; Acceso a la alimentación, y Grado de cohesión social.
- La medición de la pobreza deberá hacerse con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y a nivel municipal cada cinco años. Adicionalmente, se deberán emitir los criterios para identificar las zonas de atención prioritaria.
- Para ejecutar estas atribuciones, el Coneval se integra por seis Investigadores Académicos, elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de convocatoria pública, lo que garantiza la transparencia de las acciones que se emprenden y un Secretario Ejecutivo quien tiene a su cargo la dirección del Consejo.

Legislación secundaria

El artículo vigésimo transitorio del decreto publicado el 10 de febrero de 2014 establece:

“El Coneval deberá integrarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. “ (11 abril 2014) “El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor” (10 junio 2014)

Posterior a la reforma constitucional se realizaron diversos esfuerzos legislativos sin que a la

fecha se consolide alguno. A continuación se enunciará el contenido de la Minuta pendiente en materia de regulación de Coneval.

Dictamen de la Comisión de Desarrollo Social con proyecto de decreto que expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social

Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 413 votos en pro, 1 en contra y 3 abstenciones, el martes 28 de octubre de 2014, enviada al Senado de la República para los efectos constitucionales.

El dictamen aprobado en la Cámara de Diputados analiza 3 Iniciativas:

- Iniciativa PAN 4 junio 2014, presentada por la Diputada Zavala y los Senadores Calderón Hinojosa y Romero Hicks
- Iniciativa PRD 16 julio 2014, presentada por los Diputados Alonso Raya, Aureoles Conejo, Zarate Salgado, Belaunzarán, Méndez.
- Iniciativa PRI 9 octubre de 2014, presentada por el legislador Montano Guzmán.

La Iniciativa de la diputada Beatriz Zavala Peniche y senadores Luisa María Calderón Hinojosa y Juan Carlos Romero Hicks del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, crea un ordenamiento jurídico con el objeto de facultar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para prever la medición oficial de la pobreza; normar y coordinar la evaluación de los programas, acciones, fondos, proyectos, políticas y estrategias de desarrollo social, con base a sus metas y objetivos a cargo de las dependencias y entidades públicas de los ámbitos federal, estatal y municipal, así como de evaluar los fondos de aportaciones federales destinados a garantizar el ejercicio de los derechos; establecer los mecanismos de coordinación con las autoridades federales, locales y municipales para el cumplimiento de sus

funciones; y emitir recomendaciones para la mejora de la gestión pública de los programas y acciones de desarrollo social.

En la Iniciativa del PAN se destaca el Objeto de la Ley estableciendo que es de orden público y de interés social, teniendo por objeto regular el apartado C del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la regulación de:

- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- La Coordinación del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, con las autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus funciones y las recomendaciones que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Las recomendaciones que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La propuesta del PAN establece respecto a los requisitos de elección de los consejeros:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Tener treinta y cinco años cumplidos al momento de la designación;
- Contar con reconocido prestigio académico, debiendo:
 - a) Pertener o haber pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores
 - b) Colaborar en una institución académica con programas inscritos en el padrón nacional de posgrados de calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Contar con reconocido prestigio profesional
- Tener experiencia mínima de diez años en evaluación de políticas y programas de desarrollo social, así como en análisis medición e identificación de la pobreza.
- No pertenecer a un partido político, no haber sido candidato a ocupar un cargo de elección

popular, o ejercido alguno de ellos durante los cinco años anteriores a su nombramiento

- No haber sido dirigente de algún partido o asociación política religiosa o sindical
- No haber sido sentenciado mediante resolución firme por delito doloso o inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

La propuesta del PAN señala que el Consejo emitirá las recomendaciones que considere pertinentes a los responsables de la operación de las estrategias, programas o acciones de desarrollo social, con el fin de mejorar sus resultados. Podrá emitir recomendaciones al Congreso de la Unión respecto de los asuntos legislativos en materia de desarrollo social.

Las recomendaciones serían parte integral de las evaluaciones y deberán ser publicadas para que los responsables de la operación de los programas, acciones y estrategias de desarrollo social puedan corregirlos, reorientarlos o sustituirlos total o parcialmente.

Al recibir la recomendación, los responsables de la operación de los programas, acciones y estrategias de desarrollo social, deberán emitir en un término no mayor a 60 días naturales, un informe sobre la misma, en el cual argumenten su procedencia, y en su caso las medidas que tomarán para atenderla.

La iniciativa de los diputados integrantes del PRD, suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya, Silvano Aureoles Conejo, Fernando Zárate Salgado, Fernando Belaunzarán Méndez, Carol Antonio Altamirano, Alliet Bautista Bravo y Jessica Salazar Trejo, expide un nuevo ordenamiento jurídico con el objeto de regular: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; los mecanismos para la medición de la pobreza; los programas, objetivos, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social; las recomendaciones que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social; y las recomendaciones de Coordinación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

Desarrollo Social con las autoridades federales, locales y municipales.

El dictamen analizado destaca las facultades del Consejo General:

- Realizar las investigaciones y estudios que permitan evaluar y orientar la Política Nacional de Desarrollo Social
- Emitir los lineamientos para la evaluación que realicen de forma interna la Federación, estados y municipios, estos deberán propiciar que las mismas sean eficientes, objetivas y claras.
- Establecer la facultad expresa de emitir recomendaciones a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social así como a la Comisión Nacional de Desarrollo Social.
- Dotar de atribuciones para impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los ámbitos relacionados con el Desarrollo Social.
- Lo concibe como órgano de consulta y asesoría para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y municipal.
- Le otorga facultades para promover cursos, talleres y seminarios de manera permanente, para el desarrollo y conocimiento de técnicas y metodologías de evaluación y medición de la pobreza.

La iniciativa del PRD respecto a las recomendaciones señala que las autoridades tendrán la obligación de dar contestación en un plazo no mayor a 60 días, así como hacerlas del conocimiento público.

La iniciativa del diputado José Alejandro Montano Guzmán, del Grupo Parlamentario del PRI, expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y en adición propone reformar, derogar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social con el objeto de establecer los lineamientos y el marco jurídico correspondiente al carácter que la reforma constitucional le confiere al Consejo Nacional de Evaluación como Órgano Constitucional Autónomo, con el objeto de regular los

mecanismos de medición de la pobreza; la conformación del Consejo General y sus Facultades, la conformación del Comité Técnico, sus facultades y su relación con el Consejo General; finalmente precisa los años en los cuales deberán de llevarse a cabo las mediciones de pobreza a nivel nacional y estatal, así como la desagregada a nivel municipal, siendo en cada caso los años 2015 y 2016, respectivamente.

La iniciativa del PRI señala que contará con un Consejo General que estará integrado por un Comité Técnico, unidades administrativas, órganos colegiados y contraloría interna. El Consejo General es el órgano máximo de gobierno y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de medición de la pobreza y evaluación de la política de desarrollo social. De acuerdo con esta propuesta estaría integrado por un Presidente y seis consejeros.

Para la integración del Consejo, la elección de los primeros consejeros y del Presidente se realizará de manera simultánea por única ocasión. El Presidente será nombrado por un periodo de cuatro años, por su parte, dos de los consejeros serán nombrados por dos años, dos consejeros por tres años, y dos consejeros por cuatro años. Los consejeros nombrados y el Presidente podrán ser reelectos por un periodo adicional de cuatro años.

En la propuesta del GPPRI el comité técnico es el órgano técnico auxiliar del Consejo General, tiene por objeto formular las metodologías para la medición de la pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social. El Comité Técnico estará integrado por seis investigadores académicos y será presidida por el Presidente del Consejo. Los investigadores académicos que conformen el Comité Técnico serán designados por el consejo general a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Presidente del Consejo.

El Comité Técnico tendrá las siguientes facultades:

- Formular los lineamientos y metodología para la definición, identificación y medición de la pobreza
 - Formular el calendario para la difusión de los resultados de la medición de la pobreza
 - Formular el Programa Anual de Evaluación
 - Formular los lineamientos generales para la Evaluación de estrategias, programas y acciones de la Política de Desarrollo Social
 - Realizar la revisión técnica de las evaluaciones
 - Formular las recomendaciones que estime pertinente derivado de los resultados de las evaluaciones y proponerlas al Consejo General para su aprobación por conducto del Presidente.
 - Someter a consideración del Consejo General los requisitos mínimos que deberán cumplir los organismos evaluadores independientes que participen en las convocatorias que emita el Consejo.
- La Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, después del análisis de las propuestas, aprobó el 28 de octubre de 2014 el dictamen con proyecto de decreto que expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y se reforma, deroga y adiciona la Ley General de Desarrollo Social, del cual se destaca lo siguiente:
- Reglamenta el apartado C del artículo 26 de la Constitución mediante la regulación de:
 - El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
 - La coordinación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social con las autoridades federales, estatales y municipales
 - Las recomendaciones que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
 - La ley se regirá bajo los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia y rigor técnico.
 - El Consejo General queda como órgano máximo de gobierno del Consejo y el Comité Técnico como órgano técnico auxiliar del Consejo General.
 - Define la evaluación externa como la que se realiza a través de organismos evaluadores independientes, que cumplan con los requisitos que determine el Consejo.
 - Establece que las recomendaciones propuestas emitidas por el Consejo, derivadas de los hallazgos identificados en la evaluación de la Política de Desarrollo Social y de los resultados de la medición de la pobreza tendrán como finalidad mejorar los resultados de las estrategias, programas, o acciones de desarrollo social.
 - Define al Coneval como órgano autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y tendrá por objeto la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones.
 - El consejo se integrará por:
 - El Consejo General
 - El comité técnico
 - Las unidades administrativas
 - Contraloría interna.
 - El Consejo General es el órgano máximo de gobierno del Consejo, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de evaluación de las estrategias, programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social y de la medición de la pobreza, así como de garantizar que los principios de objetividad, transparencia, rigor técnico guíen todas las actividades del Consejo.
 - El Consejo General estará integrado por un Presidente y seis Consejeros, todos deberán cumplir los requisitos establecidos en la ley.
 - La Comisión Nacional de Desarrollo Social propondrá a la Cámara de Diputados, una terna de candidatos que cumplan con los requisitos. Emitirá una convocatoria pública para la elección del Presidente y los Consejeros, la

cual deberá de contener las etapas para el procedimiento de elección, fechas y plazos.

- La Comisión Nacional de Desarrollo Social deberá evaluar que los aspirantes cumplan con los requisitos legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proposición de tres personas por cada vacante; y remitirá la relación correspondiente a la Cámara de Diputados.
- La Cámara de Diputados, con base en la terna de candidatos que le proporcione la Comisión Nacional de Desarrollo Social, elegirá a cada uno de los Consejeros y al Presidente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.
- Los Consejeros desempeñarán su encargo por periodos de cuatro años en forma escalonada; concluido su periodo de designación, los Consejeros serán sustituidos, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.
- Los nombramientos podrán ser objetados por el Presidente de la República, en conjunto o en particular, en un plazo de diez días hábiles y si no lo hiciere, ocupará el cargo de Consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados.
- La Contraloría Interna es el órgano de control, vigilancia, auditoría y fiscalización de las actividades del Consejo, así como de investigación y denuncia ante las instancias competentes de las presuntas faltas administrativas o hechos que puedan ser constitutivos de delitos cometidos por los servidores públicos del Consejo.
- El Contralor Interno será nombrado por el Consejo General a propuesta del Presidente, debiendo observar en la designación que éste cumpla con los criterios de probidad, experiencia, capacidad, imparcialidad, etc. El nombramiento será por un término de tres años, pudiendo ser ratificado por un segundo periodo.

Marco teórico y conceptual

Organismos Constitucionales Autónomos¹

Sobre los órganos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2005, menciona en el contenido de la respectiva ejecutoria, que surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como consecuencia de la nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público. Con ello, la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir a toda la organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo, y judicial).

Actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado. En un inicio, su creación se encontraba justificada por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales, y para lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder

Son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos.

El simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente, no resulta suficiente para considerarlo como autónomo. En diversas constituciones hay órganos del Estado a los que sólo se hace referencia y, otros, cuyas funciones son detalladas pero sin ser autónomos, a los cuales se les denomina órganos de relevancia constitucional o auxiliares, y su diferencia con los autónomos radica en que éstos no están incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales.

¹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. No. 29

Del análisis de las características que según diversos autores deben tener los organismos públicos autónomos, se puede concluir que gozan de las siguientes:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales.
- b) Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía.
- c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).
- d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).
- e) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

De acuerdo con Valentín Ugalde Calderón los organismos constitucionales autónomos surgen de la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental, se dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, encargados ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad.

Son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, por la autonomía que los caracteriza; no se deben a su creador o a quien los designa, pues se busca con ellos un equilibrio constitucional.

Asimismo, la autonomía encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- a) la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente;
- b) la urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia;
- c) la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien
- d) en el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.

Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad. En la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.

Autonomía

García Máynez la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.

También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados. Asimismo, puede ser la libertad de organizarse para actuar libremente en el cumplimiento

de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad.

Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.

Tipos de autonomía:

1. Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Según Buttgenbach es cuando los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.
2. Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación.
3. Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica.
4. Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
5. De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
6. Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

No existe consenso entre los principales grupos parlamentarios respecto a la regulación del Coneval; posterior a la reforma político electoral 2014 el Congreso de la Unión incurrió en omisión legislativa.

El artículo Vigésimo transitorio del decreto publicado el 10 de febrero de 2014 establece:

“El Coneval deberá integrarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.” El plazo se venció el 11 abril 2014.

“El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor”.

El plazo se venció el 10 junio 2014. A casi ocho meses de que se venció el plazo establecido en el artículo transitorio constitucional queda incabada la reforma que da autonomía constitucional al Coneval.

La autonomía constitucional se ve vulnerada: El texto constitucional indica:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio

en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con mayoría del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, es decir con mayoría del partido en el gobierno por lo que el nombramiento refleja consenso de las distintas fuerzas políticas, sin embargo existen pequeños grandes detalles en el dictamen que ponen en riesgo la autonomía pretendida en la reforma, veamos:

“La Comisión Nacional de Desarrollo Social deberá evaluar que los aspirantes cumplan con los requisitos legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proposición de tres personas por cada vacante; y remitirá la relación correspondiente a la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados, con base en la terna de candidatos que le proporcione la Comisión Nacional de Desarrollo Social, elegirá a cada uno de los Consejeros y al Presidente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Los Consejeros desempeñarán su encargo por periodos de cuatro años en forma escalonada;

concluido su periodo de designación, los Consejeros serán sustituidos, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

Los nombramientos podrán ser objetados por el Presidente de la República, en conjunto o en particular, en un plazo de diez días hábiles y si no lo hiciere, ocupará el cargo de Consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados”.

En este orden de ideas cómo puede ser que, un organismo constitucional autónomo responsable de evaluar las políticas públicas y medir la pobreza, tenga intervención de la Secretaría que es responsable de ejecutar la mayoría de los programas sociales, es decir, de la Secretaría de Desarrollo Social.

De conformidad con el capítulo tercero de la Ley General de Desarrollo Social la Comisión Nacional de Desarrollo Social es presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social:

“Artículo 47. La Comisión Nacional es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.

Artículo 48. La Comisión Nacional tiene por objeto consolidar la integridad y el federalismo

sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.

Artículo 49. La Comisión Nacional será presidida por el titular de la Secretaría y además estará integrada por:

I. Los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Además de los titulares de los organismos sectorizados de la Secretaría podrán ser invitados a participar en reuniones específicas los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

II. El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas. Podrán ser invitados a participar en reuniones específicas, los titulares de otras dependencias de dichos gobiernos;

III. Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas, y

IV. Los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores”.

La Contraloría Interna es el órgano de control, vigilancia, auditoría y fiscalización de las actividades del Consejo, así como de investigación y denuncia ante las instancias competentes de las

presuntas faltas administrativas o hechos que puedan ser constitutivos de delitos cometidos por los servidores públicos del Consejo.

El Contralor Interno será nombrado por el Consejo General a propuesta del Presidente, debiendo observar en la designación que éste cumpla con los criterios de probidad, experiencia, capacidad, imparcialidad, etc. El nombramiento será por un término de tres años, pudiendo ser ratificado por un segundo periodo.

Podría interpretarse que la facultad de nombrar al contralor con que cuenta el Consejo General es discrecional, sin embargo, la independencia de Coneval está en duda por tener la intervención de la Comisión Nacional de Desarrollo Social en el proceso de integración.

Conclusión

El Senado de la República cuenta con la responsabilidad de analizar a conciencia la autonomía constitucional del Coneval. El reto implica entrar a la discusión respecto a que metodología se establecerá en la ley bajo la cual se medirá la pobreza.

A pesar de haberse realizado las audiencias públicas con relación al tema, a casi ocho meses de que se venció el plazo para que el Congreso haga su labor aun no se tienen definidas las posiciones de los Grupos parlamentarios. Se debe considerar el principio de igualdad sustantiva en la integración del Consejo, no se determina que naturaleza jurídica tendrán las recomendaciones; tampoco se establecen las consecuencias que habrá si el órgano a quien se envió la recomendación se niega a realizar el cambio en la política pública, de acuerdo al Dictamen se pueden emitir recomendaciones al Congreso de la Unión respecto de asuntos legislativos, se debe establecer que debe hacer el Congreso ante dichas recomendaciones.

Es importante revisar de manera armónica la legislación pues se debe considerar la reciente reforma en materia de niñas, niños y adolescentes en donde se faculta al Coneval a

realizar evaluación de las políticas públicas en la citada materia. La reforma secundaria de Coneval debe ir de la mano de transparencia y rendición de cuentas y de un diseño institucional en donde no se genere subordinación con el poder ejecutivo lo cual es contrario a la reforma constitucional. **B**

Bibliografía

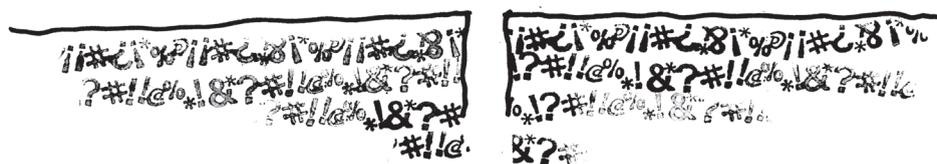
- Beltrán Pedreira, Elena, La Construcción de la igualdad constitucional, en *Constitución y Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, tercera reimpresión, 1999.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999

Sitios consultados

- www.diputados.gob.mx
- www.dof.gob.mx
- www.juridicas.unam.mx
- www.sil.gob.mx
- www.senado.gob.mx

Documentos consultados

- El Concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México No 2003 -1. p. 5
- Indicadores para el Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Definiciones Justificación conceptos fuentes, Nueva York 2006.
- Informe de Actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Desarrollo Humano para vivir mejor. p. 16.
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances, 2013, Presidencia de la República, septiembre de 2013. p.73
- Medición del Desarrollo Humano en México. Estudios Sobre Desarrollo Humano. PNUD México No. 2003-6. p 7
- The Global Gender Gap Report, 2014 World Economic Forum, 395.
- Dictamen de la Comisión de Desarrollo Social con proyecto de decreto que expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social. Gaceta Parlamentaria martes 28 de octubre de 2014 Número 4143-II
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. No. 29



Aspectos matemáticos de la segunda vuelta en sistemas mayoritarios

Salomón Guzmán Rodríguez

Introducción

Actualmente, de 105 países con elección presidencial, 86 de ellos llevan a cabo una segunda vuelta y sólo 19 con elección presidencial de una ronda plural. La gran mayoría de estos países se pueden clasificar como subdesarrollados, por ejemplo: México, Bosnia, Camerún, República del Congo, Guinea, Honduras, Corea, Panamá, Singapur, etc. Por su parte, de acuerdo con registros del hoy Instituto Nacional Electoral (INE), en las elecciones federales de 2012 existieron, sin contabilizar las famosas alianzas electorales, siete partidos políticos, mientras que en 2015 once partidos; es decir, de una elección a otra se incorporaron 4 partidos nuevos. El porcentaje de votación fue distinto en ambas elecciones federales para los tres principales instituciones políticas (PRI, PAN y PRD), en 2012 la proporción de votación fue 29.87, 25.89 y 16.46% mientras que, en el año de 2015, de 29.10, 20.89 y 10.83%, aproximadamente. Con otras palabras, en 2012 estos tres partidos concentraron poco más del 72% del total de la votación emitida y en 2015 sólo el 60%. Si esta misma relación se mantiene en 2018, más partidos políticos menos porcentaje de votación, son altamente probables dos situaciones: 1) que el partido que triunfe gane con menor porcentaje de la votación total emitida, lo cual generaría cierto descontento social; y 2) que se presente un empate técnico tal que dañe a las instituciones democráticas del país y se agudice la ingobernabilidad. ¿Frente a esta

situación, la segunda vuelta electoral será una opción viable para la democracia mexicana? El objetivo de este trabajo es hacer una pequeña reflexión respecto a dos temas importantes en relación con la posibilidad de llevar elecciones con segundas vueltas, bajo dos principales aportaciones teóricas experimentales actuales.

La importancia del voto estratégico en elecciones con segundas vueltas

Recientemente, André Blais, Simon Labbé-St-Vincent, Jean-François Laslier, Nicolas Sauger y Karine Van der Straeten (2011) muestran, por medio de experimentos de votación, que el voto individual en una elección depende de una combinación de factores: i) las opciones que el individuo puede elegir; ii) el conjunto de valores que posee; iii) los intereses que le induce a preferir algunas opciones sobre otras y el juicio del votante sobre las distintas posibilidades de que un candidato sea el ganador. Se prueba un modelo estratégico de votación en el que la decisión de apoyar o no apoyar a un candidato dependen de dos factores: 1) a una persona, cuanto más le gusta un candidato, mayor es la propensión a votar por ese candidato; 2) a mayor viabilidad de ganar del candidato de preferencia, mayor es la propensión a votar por ese candidato. Estos autores franceses, en su mayoría, prueban el modelo con una serie de experimentos de laboratorio en la que los participantes tienen que elegir entre cinco candidatos en las elecciones celebradas con dos diferentes reglas de votación: la

pluralidad de una sola ronda y el sistema de segunda vuelta. El objetivo es determinar si las consideraciones estratégicas entran en juego de manera diferente en los dos sistemas. El paradigma estratégico asume que los votantes intentan maximizar su utilidad esperada, que se basa en una combinación tanto de preferencias como de expectativas sobre los resultados probables. Un modelo de elección racional requiere de una especificación completa del valor de los diferentes resultados posibles, así como la probabilidad subjetiva del individuo de que las diferentes acciones a su disposición darán lugar a diferentes resultados en la elección.

En este estudio se proporcionan estimaciones econométricas de la propensión a votar por un candidato determinado, utilizando una combinación de B , el beneficio que resulta de votar por un candidato determinado, y V , que indica la posibilidad percibida de ganar por un candidato; a partir de ello se supone que decidir votar por un candidato sobre la base de B y V , se puede predecir que se vota estratégicamente, en el sentido de que algunos no votan por su primera opción, ya que no quieren perder su voto sobre un candidato que tiene poca o ninguna posibilidad de ganar. El objetivo del estudio es comparar la importancia de las consideraciones estratégicas en las elecciones entre la primera y segunda vuelta.

La mayoría de los estudios sobre el voto estratégico pertenecen a las elecciones de una sola ronda. Muy poco se argumenta sobre la segunda vuelta electoral en elecciones legislativas. Es cierto que algunos países utilizan un sistema de segunda vuelta para elecciones legislativas, pero el sistema de doble ronda es el más popular para las elecciones presidenciales. El supuesto estándar en la literatura afirma que la decisión de votar por cierto candidato no se limita a reflejar las preferencias, ya que entran en juego las consideraciones estratégicas, y éstas desempeñan un papel importante y se aplica a tipos de elección de una sola ronda. Las cosas son más complicadas cuando se trata de otros

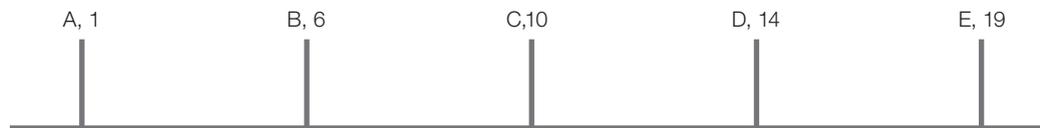
sistemas de votación, como es la segunda vuelta o segunda ronda. En ambos tipos de elecciones, el votante tiene que determinar si el candidato es viable o no, pero en las elecciones de dos rondas esto implica tratar de anticipar los posibles resultados de la primera vuelta, y luego el resultado probable de la segunda votación con diferentes resultados. Por esa razón, Cox concluye que el voto estratégico es más complicado y menos frecuente. Blais (2003, 2004) analizó la elección presidencial francesa en 2002 y encontró resultados interesantes. Se muestra poca evidencia de que los votantes franceses desertan su primera preferencia, explicado por qué la primera preferencia fue percibida como inviable o poco probable de ganar. Además, parece existir voto estratégico a la inversa, es decir, personas que desertan su primera opción, ya que estaban seguros de que su primera preferencia llegaría a la segunda ronda, con el fin de enviar señales a los diferentes candidatos. Precisamente, un número de los votantes franceses en la elección presidencial de 2002 estaban más o menos seguros de que la segunda vuelta sería entre Chirac y Jospin, y decidió votar por otro candidato no viable cuya posición les gustaba, a pesar de que su candidato preferido era uno de los dos principales contendientes, posiblemente con la esperanza de que su candidato viable preferido prestara más atención a un tema propuesto por el candidato no viable. En consecuencia, el objetivo era determinar si los votantes conceden menor importancia a la viabilidad de que un candidato gane en la segunda ronda en comparación a la primera ronda de votación. La hipótesis se prueba a través de una serie de experimentos de votación en que se invita a los votantes para elegir entre el mismo conjunto de candidatos en las elecciones de una sola ronda y dos rondas. El experimento es el siguiente: existen dos grupos de 21 votantes (los participantes se asignaron al azar a uno de los dos grupos). Para cada grupo se realizan ocho elecciones sucesivamente, cuatro de una ronda y cuatro más de segundas vueltas. En cada elección hay cinco

candidatos, ubicados en cinco puntos distintos en un eje izquierda-derecha, que va de 0 a 20: un candidato de extrema izquierda, una izquierda moderada, centrista, una derecha moderada, y un extremo derecho. El conjunto de opciones es idéntico en los dos sistemas de votación. Para cada una de las cuatro elecciones (en el mismo sistema de votación), a los participantes

se les asigna una posición tomada al azar en el eje 0-20. Hay un total de 21 posiciones, y cada participante tiene una posición diferente. A los participantes se les informa acerca de la distribución de posiciones: los participantes son informados desde el principio que una de las ocho elecciones será elegido al azar como la elección “decisiva”.

Figura 1

Posiciones de los candidatos de izquierda extrema



También se les dice que se pagarán 20 unidades monetarias menos la distancia entre la posición del candidato elegido y su propia posición asignada al azar. Por ejemplo, un votante cuya posición asignada es de 11 recibirá 10 si el candidato A gana en la elección decisiva, 12 unidades si E gana, 15 si B gana, 17 si D gana y 19 si C gana. En el experimento es de interés de los votantes que el candidato elegido se encuentre lo más cerca posible de su propia posición. Cuando los electores votan, se les pide indiquen, en una escala de 0 a 10, cada una de las posibilidades de ganar la elección de los candidatos. Cuatro elecciones sucesivas se llevan a cabo exactamente de la misma manera en cada uno de los dos sistemas de votación. La votación es secreta y el resultado de cada elección se hace público, lo que proporciona a los participantes información sobre el apoyo relativo dado a los distintos candidatos. El mejor resultado para cada votante será aquel que obtenga la más alta recompensa, la elección del candidato que está más cerca de su propia posición. Sin embargo, un votante puede llegar a la conclusión de que el candidato más cercano no

tiene ninguna posibilidad de ganar y que la pelea es entre el candidato más cercano (su segunda preferencia) y el más lejano (su peor opción). El modelo propuesto anterior supone que el votante considera no sólo los beneficios vinculados a la elección de los distintos candidatos, sino también su viabilidad. El votante tiene que determinar qué candidatos son viables y cuáles no lo son. En esta configuración, si todos los votantes fueran a votar sinceramente por el candidato de preferencia, los candidatos A y E reciben cada uno cuatro votos, cuatro votantes tienen B como su candidato más cercano, cuatro tienen D, y tres tienen C; los dos últimos votantes (posiciones 8 y 12) están a igual distancia de C y B o de C y D. El resultado es que los candidatos A y E no pueden ganar si todos votan sinceramente. En una ronda de elecciones se necesitan al menos cinco votos para ganar, mientras que A y E reciben sólo cuatro votos cada uno. C ganará si y sólo si los votantes con las posiciones 8 y 12 deciden votar por él. De otro modo, B o D gana, y si hay un empate entre los dos, un sorteo decide el ganador. En todos los casos, A y E no pueden ganar si todos votan sinceramente. Los únicos candidatos viables son B, C y D. En las elecciones de dos rondas o segundas vueltas, habrá una segunda vuelta entre B y D si cada uno recibe cinco votos. Es imposible (asumiendo de nuevo la votación sincera) para A y E llegar a la segunda ronda. Por su parte, si A llega a la segunda ronda no puede ganar en la segunda vuelta porque se enfrentará a un candidato no extremista, cuya posición está obligado a estar más cerca de la de la mayoría de votantes. Una vez más, B, C, y D son los tres candidatos viables. Todo esto supone la votación sincera. A la misma conclusión se puede llegar si tenemos en cuenta la votación estratégica. En una elección plural, el voto estratégico implica abandonar a los candidatos más débiles a favor de una segunda opción más fuerte, y no parece haber ninguna razón para que cualquier votante que es más cercano a B, C, o D cambie por A o E. El mismo resultado se aplica en el caso de las

elecciones de dos rondas. El voto estratégico por lo general significa abandonar a los candidatos más débiles exactamente de la misma manera que en una elección plural de una sola ronda. En teoría, existe la posibilidad de votar por el candidato menos favorecido en la primera ronda si se asegura la victoria del candidato más favorecido en la segunda ronda (Cox 1997). Pero esto parece una estrategia muy arriesgada (el candidato favorecido puede fallar al entrar en la segunda vuelta), sobre todo si, como es el caso en la configuración de los experimentos, ninguno de los candidatos está garantizado para llegar a la segunda ronda. Los resultados de estos autores citados en la primer parte coinciden con la predicción de Cox: las consideraciones estratégicas entran en juego en una y dos rondas de votación. Los hallazgos indican, sin embargo, que las diferencias entre los dos sistemas de votación son pequeñas, lo que sugiere que los requisitos de información no varían mucho entre los dos sistemas. Por consiguiente, se concluye que los considerados estratégicos son casi tan importantes en la segunda ronda al igual que en las elecciones de una sola ronda.

La viabilidad de tener elecciones con segundas vueltas

En otro estudio reciente, O'Neill (2006) cuestiona cuándo las elecciones de segunda vuelta son viables y cuándo un resultado plural es suficientemente bueno. Una elección con segunda vuelta incrementa la verosimilitud del ganador según Condecert, pero también encierra ciertos costos. El método para determinar si una segunda vuelta es deseable tiene que ver con la probabilidad de que el candidato ganador tenga las mismas probabilidades de ganar en ambas rondas. Los modelos estadísticos de la conducta de los votantes que se desarrollan estiman esta probabilidad, que se verificó con los datos de la segunda vuelta electoral de las elecciones de los Estados Unidos. Los modelos permiten a los gobiernos tomar decisiones más informadas en la creación de reglas para decidir cuándo llevar a

cabo una segunda vuelta electoral. Puede decirse que el método clásico en muchos países para elegir a cualquier persona es por medio del voto de la pluralidad. El candidato con más votos gana independientemente del número de votos que recibe ese candidato. Si el candidato ganador recibe una mayoría de los votos, entonces el ganador es también el ganador de Condorcet. Sin embargo, si el ganador no tiene mayoría, puede no ser el ganador de Condorcet, y podría argumentarse que el resultado electoral no representa la voluntad del electorado. Para estos fines, se supone que elegir al ganador de Condorcet es un objetivo loable, aunque sin duda es discutible. Cuanto más el ganador de una elección plural tenga mayoría, es más probable que sea un ganador de Condorcet. En ausencia de un ganador por mayoría, una segunda vuelta se puede utilizar para aumentar la probabilidad de que el ganador de Condorcet gane la elección. Sin una segunda vuelta, el ganador de Condorcet ganará las elecciones sólo si es el ganador de la primera elección. Suponiendo que las preferencias de los votantes no cambian entre la primera y la segunda vuelta electoral, el ganador de Condorcet va a ganar la segunda vuelta electoral si se encuentra entre los dos primeros clasificados de la primera elección. Si el ganador de Condorcet no se encuentra entre los dos primeros clasificados de la elección plural, una segunda vuelta no va a elegir al ganador de Condorcet, pero al menos será el mejor a elegir de los dos principales candidatos.

A pesar de las claras ventajas de la celebración de una segunda vuelta electoral, cuando no hay un ganador por mayoría, las ventajas deben sopesarse frente a los costos que representa. La celebración de una segunda elección es cara, la temporada de campaña es más larga, y los votantes deben tomar el tiempo para ir a las urnas por segunda vez. En el establecimiento de los requisitos legales para determinar cuándo es necesaria una segunda vuelta, un gobierno puede sopesar los costos y beneficios de la celebración de una segunda vuelta electoral. En

consecuencia, es importante mostrar cuándo un ganador por mayoría relativa es lo suficientemente bueno. La medida será la probabilidad de que el ganador de la elección plural gane una segunda vuelta. Cuando el ganador en una primera elección plural rebasa por mucho al segundo lugar, esta probabilidad está cerca de uno, y una segunda vuelta no es necesaria, ya que es muy poco probable que cambie el resultado. Por el contrario, cuando los dos principales candidatos en una elección plural están casi empatados y muy por debajo de la mayoría, esta probabilidad está cerca del límite inferior de la mitad, una segunda vuelta electoral aumentaría de forma significativa la probabilidad de elegir al ganador de Condorcet.

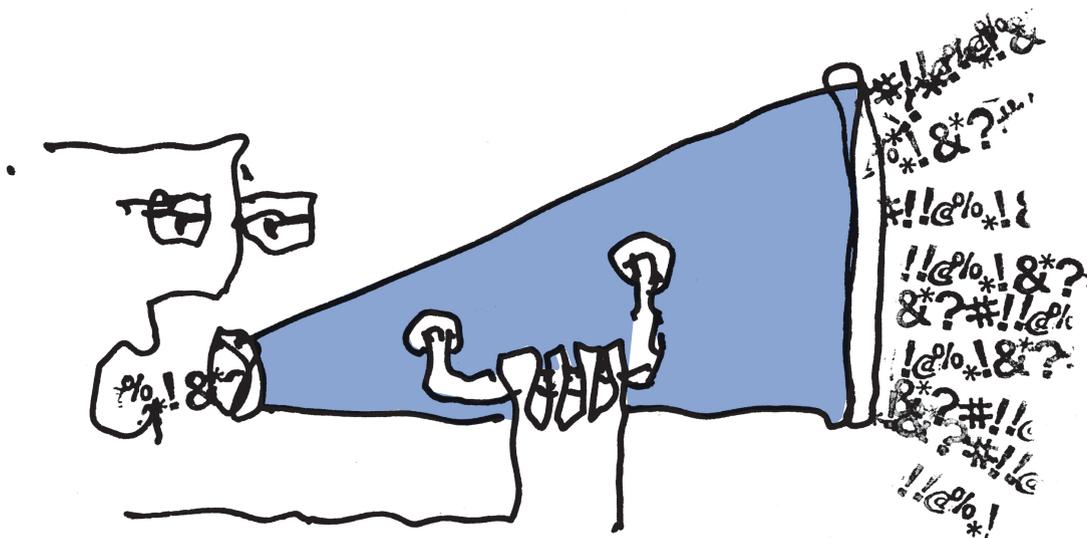
La probabilidad de que un ganador por mayoría también gane una segunda vuelta se calcula a partir de un modelo matemático del comportamiento de los votantes. Se proponen dos modelos matemáticos: 1) es un modelo simple pero intuitivamente razonable; 2) El segundo modelo es más complejo y se espera sea más preciso. Para probar la exactitud de los dos modelos y estimar el parámetro del segundo modelo, se recogen datos de 762 elecciones con segunda vuelta en los Estados Unidos. Para cada elección se obtienen los porcentajes de los votos recibidos por los dos primeros candidatos de la primera votación, si el ganador por mayoría ganó la segunda vuelta, y el porcentaje de la votación del ganador en la primera ronda de elección que recibió en la segunda vuelta. Se plantea que la composición del electorado y las preferencias de los votantes no cambian entre la primera y la segunda vuelta electoral. Este supuesto se viola claramente en la segunda vuelta electoral en el mundo real, ya que el incentivo para votar puede cambiar en las dos elecciones y la nueva información que pueda surgir cambia las preferencias del votante. Por ejemplo, bajo este supuesto, un candidato podría no recibir una menor proporción de los votos en la segunda vuelta de lo que recibió en la primera elección, pero esto claramente puede pasar en una

segunda vuelta electoral real. La justificación de la suposición es que simplifica enormemente el diseño de los modelos. Los modelos resultantes serán útiles si las desviaciones de la suposición estática del electorado no son significativas o si los modelos se pueden modificar para compensar las desviaciones. Los modelos no tienen en cuenta las ideologías políticas. En casos específicos, esta información es claramente útil para predecir el ganador de la segunda vuelta electoral. En términos generales, sin embargo, no es políticamente factible basar un umbral electoral en una comparación cuantitativa de las ideologías de los candidatos. El intento de hacerlo en casos específicos crearía numerosas dificultades prácticas mucho más allá del alcance de este documento. Antes de ahondar en los detalles de los modelos estadísticos que se utilizarán, el artículo discute tres cuestiones de fondo. En primer lugar, algunas cuestiones prácticas y teóricas específicas de la segunda vuelta. Aunque la premisa es que ya se utiliza una segunda vuelta y que la única cuestión pendiente es determinar el umbral apropiado para decidir cuándo es necesaria una segunda vuelta. En segundo lugar, se describen los enfoques diferentes que se toman en diferentes países para decidir cuándo es necesaria una segunda vuelta. En tercer lugar, se resume el trabajo previo para analizar los umbrales de la segunda vuelta electoral.

- La segunda vuelta sirve para elegir a un candidato con apoyo de la mayoría, y muchos gobiernos promulgan la segunda vuelta en respuesta a candidatos ganadores con menos de la mayoría de los votos. Por ejemplo, Arkansas promulgó la segunda vuelta en 1937, después de que el ganador de la primaria demócrata para gobernador recibió sólo el 32% de los votos, y la ciudad de Nueva York adoptó segunda vuelta en 1972, después de que el ganador de la primaria demócrata recibió sólo el 33% de los votos. Por su parte, los votantes de las minorías argumentan que la

segunda vuelta les dificulta elegir a un candidato de la minoría. Por ejemplo, en Arkansas a principios de 1970, varios candidatos negros ganaron las elecciones cuando los candidatos blancos dividieron el voto de la mayoría, y en respuesta, estos gobiernos promulgaron segunda vuelta de votación. Por supuesto, la segunda vuelta puede ayudar a los votantes minoritarios mediante la prevención de la división de votos entre sus votantes o permitiendo coaliciones con otros grupos minoritarios. El uso de una segunda vuelta electoral también puede influir en otros aspectos del sistema político. Por ejemplo, es más probable que exista mayor número de candidatos, además, en las elecciones de segunda vuelta se tiende a apoyar a un mayor número de partidos políticos viables a diferencia de las elecciones plurales;

- Numerosos autores estudian el comportamiento teórico de la segunda vuelta y, a pesar de los beneficios que genera este sistema de elección, su defecto teórico más importante es que viola el principio de monotonía (votar por un candidato no favorecido en la primera elección en última instancia, podría beneficiar al candidato favorecido). Varios autores han utilizado las elecciones simuladas para estimar la probabilidad de que los sistemas de pluralidad y de segunda vuelta elijan al ganador de Condorcet. Merrill estudió, (1988) por ejemplo, que cuando el número de candidatos es fijo, en la segunda vuelta es más probable que se elija al ganador Condorcet que con la votación plural, es decir, sin segunda vuelta. En respuesta, Wright y Riker (1989) argumentan que cuando el número de candidatos se toma como una variable endógena, la votación plural es más probable que el candidato ganador sea Condorcet que en segundas vueltas, puesto que un menor número de candidatos compiten en los sistemas de votación plural. Por otra parte, Martirelli (2002) considera que los problemas de agregación de información conducen a que



la utilidad esperada sea más alta con segundas vueltas que en votaciones plurales;

- Otro sistema de votación, conocido en los estados como segunda vuelta instantánea y en otros lugares como el voto alternativo, permite que los votantes acudan a las urnas por segunda vez. Este beneficio debe sopesarse frente a dos posibles costos: 1) que algunos votantes pueden tener dificultades para la clasificación de los candidatos; 2) el proceso para el recuento de las papeletas es más complicado. Varios gobiernos locales en los Estados Unidos utilizaron la votación de desempate instantánea en la primera mitad del siglo XX, y en la actualidad las ciudades de Burlington, Vermont y San Francisco, California, sobre el uso de doble vuelta instantánea. Otros países también utilizan la votación de desempate instantánea o el voto alternativo. Por ejemplo, Australia ha utilizado el voto alternativo desde 1918 para elegir a su Cámara de Representantes;
- Muchos gobiernos experimentan diferentes conclusiones sobre los costos y beneficios

de la segunda vuelta. Por ejemplo, la mayoría de las elecciones en los Estados Unidos toman las posiciones extremas: o bien sin segunda vuelta, o bien requieren un porcentaje de mayoría para evitar una segunda vuelta. El estado de Carolina del Norte requiere una segunda vuelta si el ganador de la elección plural recibe menos del 40% de los votos. Varios países de América utilizan reglas intermedias: Costa Rica y Nicaragua requieren mayoría relativa del 40% de los votos para evitar una segunda vuelta; Ecuador requiere tener el 40% de los votos y un 10% de distancia con el candidato segundo lugar; Argentina requiere tener (1) 45% de los votos, o (2) el 40% de los votos y una ventaja de 10%;

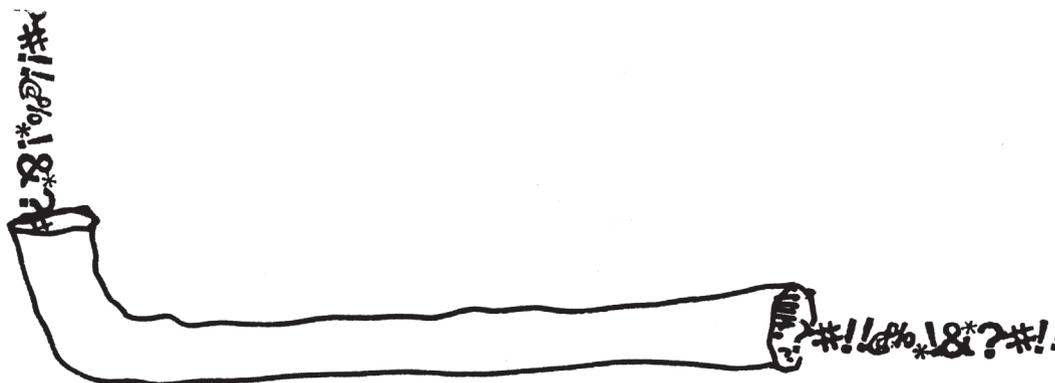
- Shugart y Taagepera proponen la regla de doble complemento para determinar cuándo es necesaria una segunda vuelta. Bajo su regla, si V_1 y V_2 representan el porcentaje de votos recibidos por el ganador y el segundo puesto en elecciones plurales, respectivamente, una segunda vuelta no es necesaria cuando $50 - V_2 > 2(50 - V_1)$.

Tabla 1
Sistemas electorales en el Mundo

País	Sistema electoral	Familia de sistemas electorales	Niveles	No. de diputados (directamente electos, los que votan)	Sistema electoral para el Presidente
Afganistán	SNTV	Other	1	249, 249	TRS
Algeria	List PR	PR	1	462, 462	TRS
Argentina	List PR	PR	1	257, 257	TRS
Austria	List PR	PR	3	183, 183	TRS
Azerbaijan	FPTP	Plurality/Majority	1	125, 125	TRS
Belarus	TRS	Plurality/Majority	1	110, 110	TRS
Benin	List PR	PR	1	83, 83	TRS
Bolivia	MMP	Mixed	2	130, 130	TRS
Brazil	List PR	PR	1	513, 513	TRS
Bulgaria	List PR	PR	1	240, 240	TRS
Burkina Faso	List PR	PR	2	111, 111	TRS
Burundi	List PR	PR	1	100, 121	TRS
Cape Verde	List PR	PR	1	72, 72	TRS
Central African Republic	TRS	Plurality/Majority	1	105, 105	TRS
Chad	FPTP	Plurality/Majority	H	304, 304	TRS
Chile	List PR	PR	1	120, 120	TRS
Colombia	List PR	PR	1	166, 166	TRS
Comoros	TRS	Plurality/Majority	1	24, 33	TRS
Costa Rica	List PR	PR	1	57, 57	TRS
Côte d'Ivoire	FPTP	Plurality/Majority	H	255, 255	TRS
Croatia	List PR	PR	1	151, 151	TRS
Cyprus	List PR	PR	1	56, 56	TRS
Cyprus (North)	List PR	PR	1	50, 50	TRS
Czech Republic	List PR	PR	1	200, 200	TRS
Djibouti	MMP	Mixed	1	65, 65	TRS
Dominican Republic	List PR	PR	2	190, 190	TRS
East Timor	List PR	PR	1	65, 65	TRS
Ecuador	List PR	PR	2	137, 137	TRS

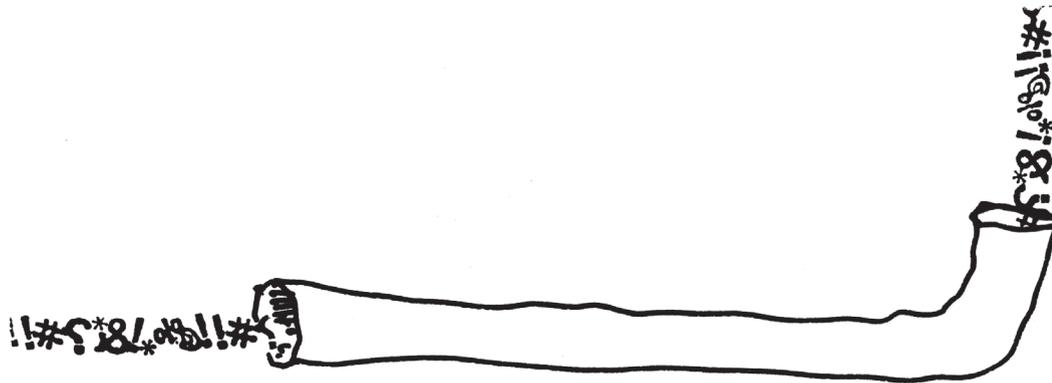
País	Sistema electoral	Familia de sistemas electorales	Niveles	No. de diputados (directamente electos, los que votan)	Sistema electoral para el Presidente
Egypt	TRS	Plurality/Majority	2	568, 596	TRS
El Salvador	List PR	PR	1	84, 84	TRS
Finland	List PR	PR	1	200, 200	TRS
France	TRS	Plurality/Majority	1	577, 577	TRS
Gambia	FPTP	Plurality/Majority	1	48, 53	TRS
Georgia	Parallel	Mixed	2	150, 150	TRS
Ghana	FPTP	Plurality/Majority	1	275, 275	TRS
Guatemala	List PR	PR	2	158, 158	TRS
Guinea	Parallel	Mixed	2	114, 114	TRS
Guinea-Bissau	List PR	PR	1	102, 102	TRS
Haiti	TRS	Plurality/Majority	1	92, 92	TRS
Indonesia	List PR	PR	1	560, 560	TRS
Iran, Islamic Republic of	TRS	Plurality/Majority	1	290, 290	TRS
Kazakhstan	List PR	PR	1	98, 107	TRS
Kenya	FPTP	Plurality/Majority	1	337, 350	TRS
Kyrgyzstan	List PR	PR	1	120, 120	TRS
Liberia	FPTP	Plurality/Majority	1	73, 73	TRS
Lithuania	Parallel	Mixed	2	141, 141	TRS
Macedonia, former Yugoslav Republic (1993-)	List PR	PR	1	123, 123	TRS
Madagascar	FPTP	Plurality/Majority	H	127, 127	TRS
Maldives	FPTP	Plurality/Majority	1	77, 77	TRS
Mali	TRS	Plurality/Majority	1	147, 147	TRS
Mauritania	TRS	Plurality/Majority	1	95, 95	TRS
Mongolia	Parallel	Mixed	2	76, 76	TRS
Montenegro	List PR	PR	1	81, 81	TRS
Mozambique	List PR	PR	1	250, 250	TRS
Namibia	List PR	PR	1	72, 72	TRS
Nicaragua	List PR	PR	2	90, 92	TRS
Niger	List PR	PR	H	171, 171	TRS

País	Sistema electoral	Familia de sistemas electorales	Niveles	No. de diputados (directamente electos, los que votan)	Sistema electoral para el Presidente
Nigeria	FPTP	Plurality/Majority	1	360, 360	TRS
Palau	FPTP	Plurality/Majority	1	16, 16	TRS
Palestinian Territory, Occupied	List PR	PR	1	132, 132	TRS
Peru	List PR	PR	1	130, 130	TRS
Poland	List PR	PR	1	460, 460	TRS
Portugal	List PR	PR	1	230, 230	TRS
Republic of The Congo (Brazzaville)	TRS	Plurality/Majority	1	137, 137	TRS
Romania	MMP	Mixed	2	332, 332	TRS
Russian Federation	List PR	PR	1	450, 450	TRS
Sao Tome and Principe	List PR	PR	1	55, 55	TRS
Senegal	Parallel	Mixed	2	150, 150	TRS
Serbia	List PR	PR	1	250, 250	TRS
Seychelles	Parallel	Mixed	2	34, 32	TRS
Sierra Leone	FPTP	Plurality/Majority	1	112, 124	TRS
Slovakia	List PR	PR	1	150, 150	TRS
Slovenia	List PR	PR	2	90, 90	TRS
Sudan	Parallel	Mixed	3	450, 450	TRS
Syrian Arab Republic	BV	Plurality/Majority	1	250, 250	TRS
Tajikistan	Parallel	Mixed	2	63, 63	TRS
Tanzania, United Republic of	FPTP	Plurality/Majority	1	239, 357	TRS
Tunisia	List PR	PR	1	217, 217	TRS
Turkey	List PR	PR	1	550, 550	TRS
Turkmenistan	TRS	Plurality/Majority	1	125, 125	TRS
Uganda	FPTP	Plurality/Majority	1	290, 386	TRS
Ukraine	Parallel	Mixed	2	450, 450	TRS
Uruguay	List PR	PR	1	99, 99	TRS
Uzbekistan	TRS	Plurality/Majority	1	150, 150	TRS
Yemen	FPTP	Plurality/Majority	1	301, 301	TRS



País	Sistema electoral	Familia de sistemas electorales	Niveles	No. de diputados (directamente electos, los que votan)	Sistema electoral para el Presidente
Zimbabwe	FPTP	Plurality/Majority	1	210, 210	TRS
Bosnia and Herzegovina	List PR	PR	1	42, 42	FPTP
Cameroon	FPTP	Plurality/Majority	H	180, 180	FPTP
Congo, Democratic Republic of	Parallel	Mixed	H	500, 500	FPTP
Equatorial Guinea	List PR	PR	1	100, 100	FPTP
Gabon	TRS	Plurality/Majority	1	120, 120	FPTP
Honduras	List PR	PR	1	128, 128	FPTP
Iceland	List PR	PR	2	63, 63	FPTP
Kiribati	TRS	Plurality/Majority	1	44, 46	FPTP
Korea, Republic of	Parallel	Mixed	2	300, 300	FPTP
Malawi	FPTP	Plurality/Majority	1	193, 193	FPTP
México	MMP	Mixed	2	500, 500	FPTP
Panama	FPTP	PR	H	71, 71	FPTP
Paraguay	List PR	PR	1	80, 80	FPTP
Philippines	Parallel	Mixed	2	287, 287	FPTP
Rwanda	List PR	PR	1	53, 80	FPTP
Singapore	FPTP	Plurality/Majority	H	89, 100	FPTP
Togo	List PR	PR	1	81, 81	FPTP
Venezuela	Parallel	Mixed	2	167, 167	FPTP
Zambia	FPTP	Plurality/Majority	1	150, 158	FPTP

Fuente: elaboración propia con información de <http://www.idea.int/esd/world.cfm>. Ver glosario de términos en <http://www.idea.int/esd/glossary.cfm#TRS>



Bibliografía

- Blais, A., Labbé-St-Vincent, S., Laslier, J., Sauger, N., & Van der Straeten, K. (2011). Strategic Vote Choice in One-round and Two-round Elections: An Experimental Study. *Political Research Quarterly*, 64(3), 637-645. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23056381>
- Blais, Andre, John H. Aldrich, Indridi H. Indridason, Renan Levine. 2006. Do voters vote for government coalitions? *Party Politics* 12:691-705.
- Blais, Andre. 2004. Y a-t-il un vote stratégique en France? In *Le nouveau desordre electoral*, ed. Bruno Cautres and Nonna Mayer, 279-302. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Bouton, L. (2013). A Theory of Strategic Voting in Runoff Elections. *The American Economic Review*, 103(4), 1248-1288. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23469618>
- Cox, Gary W. 1997. *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Martinelli, C (2002), *Simple plurality versus plurality runoff with privately informed voters*. *Social Choice and Welfare*, 19, 901-919
- O'Neill, Jeffrey C. "Choosing a Runoff Election Threshold." *Public Choice* 131, no. 3/4 (2007): 351-64. <http://www.jstor.org/stable/27698107>.
- Shugart, M S , & Taagepera, R (1994) *Plurality versus majority election of presidents: A proposal for a "double complement rule "* *Comparative Political Studies*, 27, 323-348
- Wright, S.G , & Riker, W.H. (1989). Plurality and runoff systems and numbers of candidates. *Public Choice*, 60, 155-175.
- Wright, Stephen G. "Voter Turnout in Runoff Elections." *The Journal of Politics* 51, no. 2 (1989): 385-96. <http://www.jstor.org/stable/2131348>.

Medir la democracia, evaluar las instituciones

Carlos Castillo

La constante evaluación y seguimiento del desarrollo institucional del país, de los retos que una realidad cambiante ofrece a los organismos encargados de armonizar la vida común, así como de aquellas instancias que garantizan el correcto avance de la democracia, representan en su conjunto no solo la oportunidad de mejora y ajustes, sino, sobre todo, de medir con certeza nuestro camino como país, saber dónde estamos parados y, con base en ello, determinar qué hace falta para que nuestro sistema siga estando a la altura de las exigencias de la sociedad mexicana.

Son, en ese sentido, múltiples los índices, informes y estudios que, de manera científica, objetiva y profesional, buscan acercarse a diversas instituciones mexicanas para medir su desempeño y esclarecer con ello una ruta sobre lo pendiente, lo que hace falta reforzar y, de igual modo, lo que es necesario afinar para consolidar la democracia en el país. Lo anterior, por supuesto, en el sentido de que un régimen de libertades y derechos sólo puede funcionar de manera idónea si cuenta con aquellas instancias que garanticen su correcta labor; esto es, si no se quiere que, a la postre, democracia sea sólo un vocablo hueco e incapaz de orientar y marcar la ruta de nuestro camino como país.

El siguiente ensayo parte de varios trabajos previos publicados en los últimos meses en la revista *La Nación*, adaptados para el presente número de *Bien Común* y destinados a ofrecer

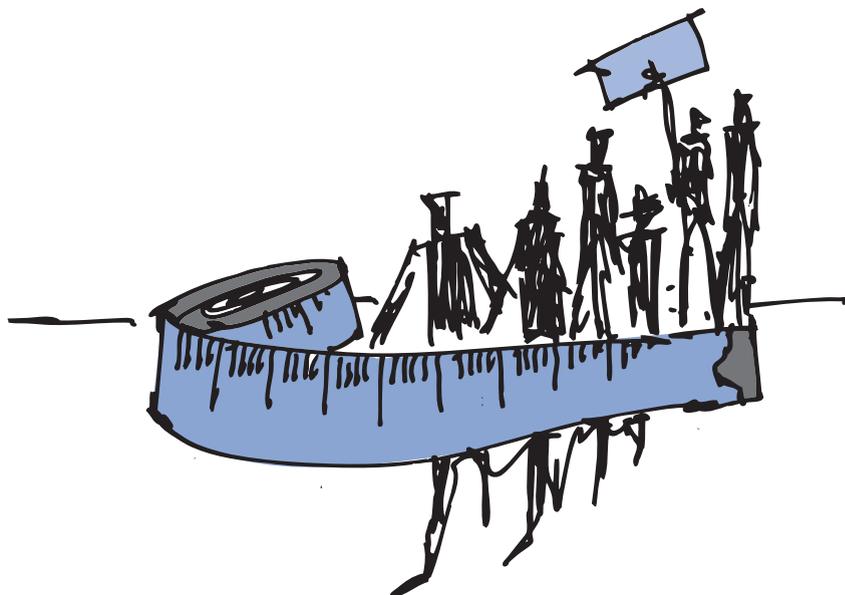
al lector una breve pero clara radiografía de nuestra democracia, de nuestras instituciones y de nuestra ciudadanía. No sobra mencionar que los resultados son, no pocas veces, desalentadores o francamente preocupantes, pero es precisamente a partir de conocer la propia realidad como las fuerzas políticas, los actores económicos y sociales, así como la sociedad civil, podrán tener en claro qué hace falta reforzar y dónde hay que poner un empeño acorde con la urgencia de lo que estas mediciones ofrecen.

Los estudios que se revisan son tres, dos realizados en México y uno de carácter internacional. En todos los casos su consulta es gratuita y está disponible en las respectivas páginas de internet de las instancias que coordinan cada uno. Este acercamiento, si bien expone algunos resultados, debe sin duda reforzarse con la revisión detallada de los diversos parámetros utilizados, las metodologías y los resultados completos: ojalá esta revisión sirva para despertar el interés en estos enormes esfuerzos.

I. El IDD-MEX 2014: desarrollo democrático nacional

La desigualdad económica y de avance social característica de nuestro país, lo es también respecto de la evolución del desarrollo democrático que se vive en las diversas entidades que conforman el territorio nacional.

Esta situación ha llevado a que la evolución y el fortalecimiento de nuestra cultura política



presente extremos y brechas tan marcados como los que existen entre ricos y pobres, destacando, por su parte, zonas donde la convivencia, la participación y los derechos políticos o las instituciones muestran un claro avance, y otras donde por diversos factores, los retrocesos son constantes, graves y ponen en riesgo incluso la estabilidad y la paz social.

Así lo muestra el Informe 2014 del Índice de Desarrollo Democrático de México, estudio auspiciado y coordinado por la Fundación Konrad Adenauer en colaboración con organismos e instituciones como Polilat, Coparmex, el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México, y cuyas principales características y resultados más significativos se exponen a continuación.

¿Qué mide el IDD-MEX?

Integrado por cuatro categorías de análisis, el Índice evalúa las dimensiones de Democracia de los ciudadanos (respeto a los derechos políticos y libertades civiles); Democracia de las instituciones (calidad y eficiencia del sistema político); Democracia social y humana (capacidad para generar políticas que mejoren el bienestar y el desarrollo humano); y Democracia económica (capacidad para generar políticas que aseguren la eficiencia económica).

Cabe señalar que una de las mayores ventajas de este esfuerzo es que por realizarse anualmente, y desde 2010, ofrece la evolución del país en general y de cada entidad federativa a lo

largo de un periodo de tiempo que permite constatar avances y retrocesos, políticas exitosas, riesgos y áreas de oportunidad, así como una aproximación científica, objetiva y detallada, lejana de sesgos partidistas y con importantes y en ocasiones alarmantes— resultados.

La medición de cada categoría, antecedida por el ranking general (el promedio que alcanza cada entidad a partir de las cuatro dimensiones), presenta los siguientes datos:

Principales resultados generales y por Dimensión

Ranking general

La media de las cuatro categorías arroja un ranking general, que ubica cuatro niveles de desarrollo democrático a nivel nacional:

- Desarrollo democrático Alto, que incluye, del primer al quinto lugar, a Yucatán, Distrito Federal, Nayarit, Aguascalientes y Baja California Sur. De estos estados, tres ocupan el primer lugar en alguna de las dimensiones (Yucatán en Democracia de las instituciones; DF en Democracia de los ciudadanos; y Baja California Sur en Democracia social y humana).
- Desarrollo democrático Medio, que incluye a 16 estados (Sonora, Campeche, Chihuahua, Baja California, Jalisco, Guanajuato, Hidalgo, Coahuila, Tlaxcala, Nuevo León, Colima, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, San Luis Potosí y Zacatecas). Destacan, por su aumento en el ranking respecto del año anterior,

Chihuahua (+22 lugares), Sonora (+15 lugares) y Sinaloa (+13 lugares), mientras que por su caída se encuentran Coahuila, Colima y Querétaro (cada uno, -10 lugares).

- Desarrollo Democrático Bajo, que incluye a Oaxaca, Veracruz, Estado de México, Chiapas, Morelos, Durango y Tamaulipas. De éstos, Morelos tiene el lugar 31 (de 32) en dos categorías (Democracia de las instituciones y Económica), y Quintana Roo el 30 en las mismas dos categorías.
- Desarrollo Democrático Mínimo, que incluye a Michoacán, Puebla y Guerrero.

Como datos generales también, y respecto del año anterior (2013), destaca que el promedio del Índice es el más bajo en 5 años, pero que 18 estados progresan en puntaje general.

Dimensión I. Democracia de los ciudadanos

Esta Dimensión se encuentra integrada por indicadores como adhesión política, derechos políticos, libertades civiles, género en el gobierno e inseguridad, y presenta como principales resultados:

- 56% de las entidades se encuentran por encima de la media nacional, siendo los más altos Distrito Federal, Yucatán, Tabasco y Nayarit.
- Los estados que bajan su puntuación respecto de 2013 son Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Puebla y Querétaro.
- En este rubro, Guerrero llega a 1,435 puntos en la medición, siendo el más bajo de las 32 entidades.

Dimensión II. Democracia de las Instituciones

Para conformar esta dimensión se incluyen indicadores de percepción de la corrupción, participación de partidos políticos, participación en decisiones públicas, rendición de cuentas, desestabilización por hechos violentos o crisis de gobierno.

- Respecto de 2013, esta dimensión bajó 10%
- Sólo 9 estados superan la media nacional (Yucatán, Tlaxcala, Guanajuato, Hidalgo, Baja California Sur, Nayarit, Distrito Federal, Aguascalientes y Querétaro).
- Los más bajos de las 32 entidades son Michoacán y Morelos.

Dimensión III. Democracia Social y Humana

Esta dimensión se conforma por indicadores de desempleo urbano, hogares bajo la línea de pobreza, desempeño en salud y en educación, y presenta los siguientes datos principales:

- Evolución respecto del año anterior en Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz
- Caídas notorias en Tabasco, Durango, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Tamaulipas y Zacatecas.

Dimensión IV. Democracia Económica

Conformada por indicadores que miden el Producto Interno Bruto, la desigualdad, la competitividad, la autonomía financiera y la inversión, donde destaca que:

- Avanzan en la medición Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Durango
- Retroceden Coahuila, Morelos y Nuevo León.

Resultados por entidad federativa

En seguida del análisis general y comparativo de las entidades del país, el IDD-MEX ofrece una ficha particular para cada estado, con análisis de factores coyunturales locales como inseguridad, escenarios electorales, coyuntura política, situación socioeconómica y áreas de oportunidades para mejorar el desarrollo democrático.

Además, para cada una de las cuatro dimensiones se mide el avance o retroceso respecto del año anterior, se destaca el valor obtenido en el ranking general y el lugar que ocupa la entidad; en ese sentido, también aparecen las

fortalezas y debilidades de cada dimensión y los datos generales demográficos (municipios, población, porcentaje de población con lengua indígena, última elección, entre otros).

Cabe destacar que el Índice de Desarrollo Democrático de México 2014 se encuentra disponible para su descarga íntegra y gratuita en el sitio www.idd-mex.org, donde pueden consultarse también los diversos criterios metodológicos utilizados para su realización, los índices de años anteriores y las distintas actividades que se realizan para su presentación al público cada año.

En síntesis, lo que la Fundación Konrad Adenauer ofrece es una herramienta de suma utilidad: radiografía de la situación país en aspectos tan importantes y determinantes para el presente y el futuro, y que resulta de suma utilidad no sólo para la evaluación de lo hecho sino, sobre todo, para determinar las principales áreas de oportunidad que gobiernos, partidos, grupos parlamentarios y sociedad civil pueden asumir como parte de su agenda propia de trabajo.

II. Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México

La importancia de conocer el estado que guarda el ejercicio de la ciudadanía en un país resulta de primer orden en el sentido que la democracia requiere, para su correcto funcionamiento, del involucramiento directo de la sociedad, de su participación activa y de diversos factores que van construyendo una cultura política tal y como la entendieron sus principales teóricos, Almond y Verba, quienes en 1970 señalaron cuán determinante para el futuro de este sistema de gobierno resultaba contar con mujeres y hombres corresponsables del destino colectivo de una nación.

En México, durante los siglos XX y XXI, ha habido dos instituciones fundamentales para el mejoramiento de la calidad de la ciudadanía. En primer lugar destaca la labor realizada por el Partido Acción Nacional en sus 76 años de historia, puesto que gracias a la tenacidad, a la lu-

cha, a la insistencia y a la determinación de la búsqueda del respeto al voto, la labor panista fue despertando entre la sociedad la importancia de la participación, de ese discreto e íntimo pero crucial acto que es el voto; de la mano, la demanda de los representantes, dirigentes y militancia panista de respeto a los resultados electorales, fue empujando la apertura de un sistema opaco y cerrado, que en 1996 dio uno de sus más importantes pasos con la creación del Instituto Federal Electoral.

Este hecho permitió, un año después, que el PRI perdiera la mayoría en la Cámara de diputados y, para el 2000, fue precisamente el IFE el encargado de organizar y escrutar la elección presidencial en la que se alcanzó la alternancia democrática, con el PAN a la cabeza de esta nueva etapa de la vida pública nacional. Todo este proceso, que es parte de la transición democrática, fue apuntalado por la acción ciudadana encauzada a través de los partidos, y por sus características de gradualismo, de una cuasi generalizada paz social y de participación de la sociedad, ha sido un paradigma de las transformaciones políticas de los últimos tiempos.

¿Cuál es, no obstante, el estado de la democracia mexicana a poco más de 15 años de la transición? ¿Cómo viven los habitantes de nuestro país este régimen que ha demostrado sus fortalezas institucionales pero que, al mismo tiempo, enfrenta nuevos retos y cada vez más complejos escenarios en ámbitos tan variados como la economía, el desarrollo social, la contribución de los propios ciudadanos en las elecciones o la percepción respecto de las diversas fuerzas políticas? Estos y otros tantos indicadores son parte del “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México” (disponible en su totalidad en www.ine.mx), realizado en colaboración por el Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México en 2014: un ejercicio que no sólo arroja datos importantes para responder esas preguntas sino, además, es decisivo para entender cuáles son los retos de nuestra democracia, dónde están sus fortalezas y sus

debilidades, cómo ha variado la vida pública de México y, en buena medida, dónde es necesario centrar esfuerzos entre actores políticos y ciudadanía para, en conjunto, dar un nuevo impulso al sistema político nacional.

El informe se encuentra dividido en siete apartados, a saber: 1) Ciudadanía, Estado de derecho y acceso a la justicia; 2) Vida política y calidad de la ciudadanía; 3) Sociedad civil y ciudadanía (participación no electoral); 4) Vida comunitaria y ciudadanía; 5) Valores y calidad de la ciudadanía; 6) Ciudadanía y redes personales y organizacionales; 7) A modo de conclusión: ¿quién es el ciudadano promedio en México?, y fue realizado, según reza la Presentación, en dos encuestas, “ una encuesta nacional de 11 mil cuestionarios con una cobertura en cinco regiones geográficas, cinco estratos de interés y en q2 municipios que midieron percepción ciudadana, prácticas y ciudadanas y eficacia en solución de problemas. Además una encuesta de asociaciones, con 169 entrevistas con líderes o representantes de asociaciones donde se anali-

zaron patrones de organización, alianzas y peticiones entre actores colectivos de la sociedad civil”.

Ambas muestras, cabe señalar, son indicio claro del enorme esfuerzo que significa realizar un ejercicio de esta índole, mérito indudable de los organismos participantes y que refrendan la vocación del INE por evaluar, medir y diagnosticar tanto su labor como la de otros actores políticos y sociales del país.

Principales resultados

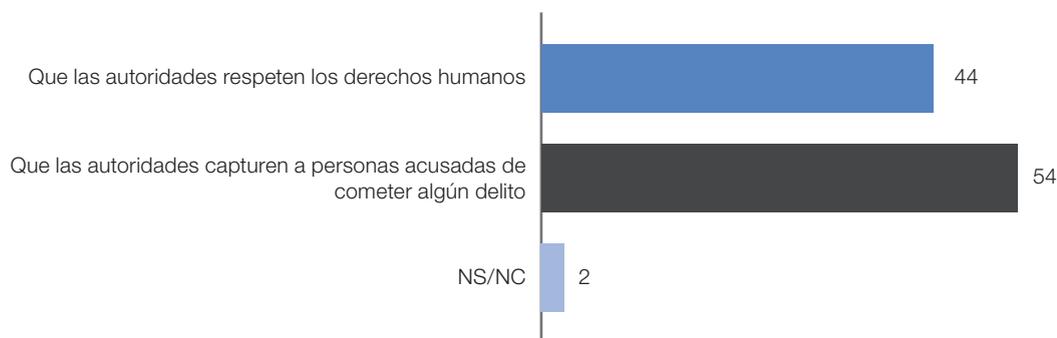
Sin pretender agotar ni abarcar la totalidad del informe, y sólo como muestra de los grandes desafíos que implica el régimen democrático y de participación en México, se presentan a continuación los principales resultados del Informe.

1) Ciudadanía, Estado de derecho y acceso a la justicia

Uno de los principales datos que destaca en este texto se expone en la gráfica que sigue, y tiene que ver con el tema de derechos humanos:

Gráfica 1

Derechos humanos y aplicación de la ley: en su opinión qué es más importante, ¿qué las autoridades respeten los derechos humanos o que capturen a personas acusadas de cometer algún delito?



A partir de esta información es destacable que para la población entrevistada, la preeminencia de los derechos humanos sobre la efectividad de la justicia es menor, lo que arroja que la mayoría aprobaría una acción efectiva de la autoridad aunque ésta no se apegue al respeto de los derechos básicos de los delincuentes.

2) Vida política y calidad de la ciudadanía

Por lo que toca a la participación de la ciudadanía

en las elecciones, cabe señalar que el abstencionismo no llega a 40% de la población, aunque aún estamos lejos de alcanzar las cifras de democracias establecidas (de acuerdo con los datos, para el caso mexicano, de la elección de 2012). En ese sentido, destaca el Informe, hay una tendencia a la alza que “parece estar acompañada por un progresivo descrédito de las instituciones políticas –particularmente los partidos–...”.

Cuadro 1
Participación electoral en varios países

PAÍS	Porcentaje de votos sobre ciudadanos registrados	Año de elección (Congreso o Parlamento)
Chile	49.35	2013*
Alemania	71.55	2013
España	68.94	2011
Argentina	79.39	2011**
Canadá	61.49	2011
Reino Unido	65.77	2010
Estados Unidos	67.95	2012
Francia	55.40	2012
México	62.08	2012

Fuente: “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”. Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, p. 58. México.

* En 2012 se implementó el voto voluntario y la inscripción automática lo que aumentó considerablemente el padrón.

**Voto obligatorio.

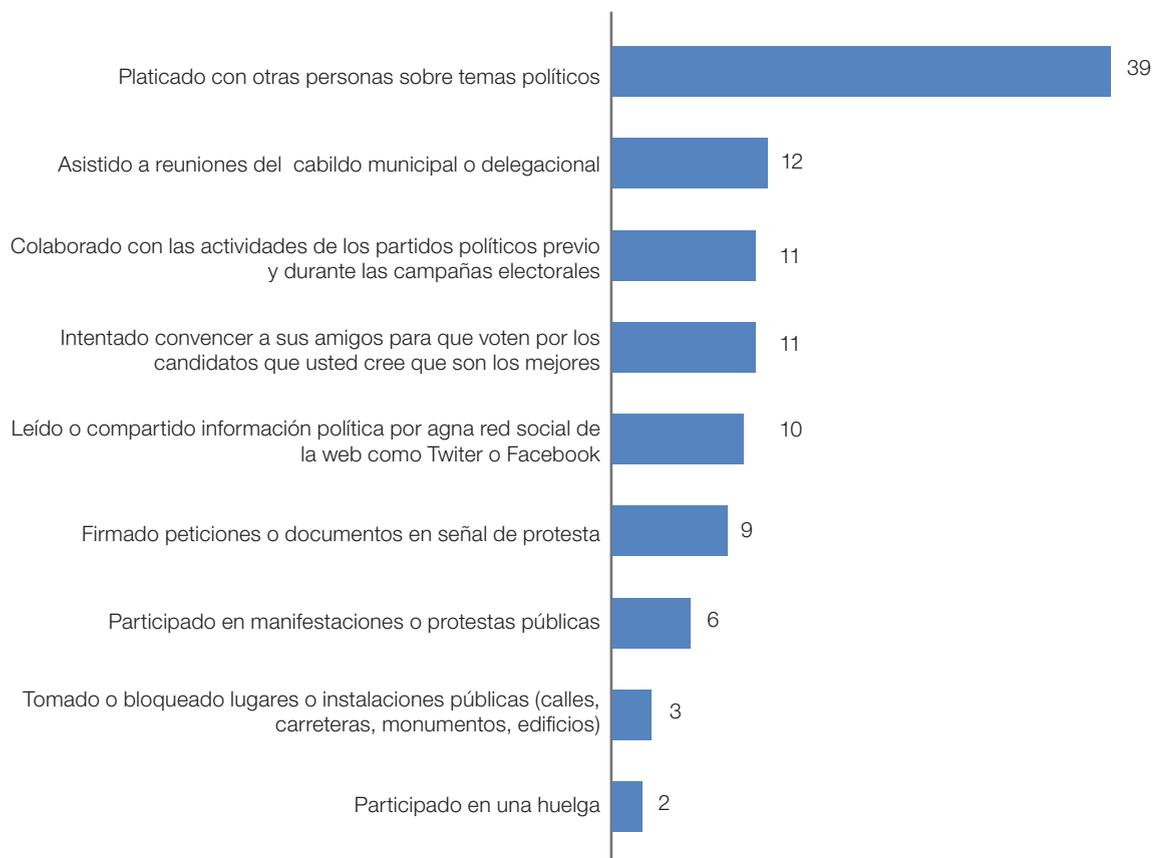
3) Sociedad civil y ciudadanía (participación no electoral)

Si bien la democracia requiere del voto de la mayor parte de la población para funcionar de la mejor manera posible, éste es solamente uno de los niveles de participación; otro, el no elec-

toral, está relacionado con la manera en que la ciudadanía se involucra en otras formas de actividades relacionadas con lo público. Los datos del Informe al respecto, son:

Gráfica 2

Tipos de participación política no electoral en la que se involucran los mexicanos



Fuente: "Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México". Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, p. 71. México.

Como puede constatar, y salvo por el tema de la plática entre personas sobre temas políticos, el resto de las diversas formas de participación es, en nuestro país, reflejo de una indiferencia o apatía acerca de los temas que tienen que ver con la vida pública.

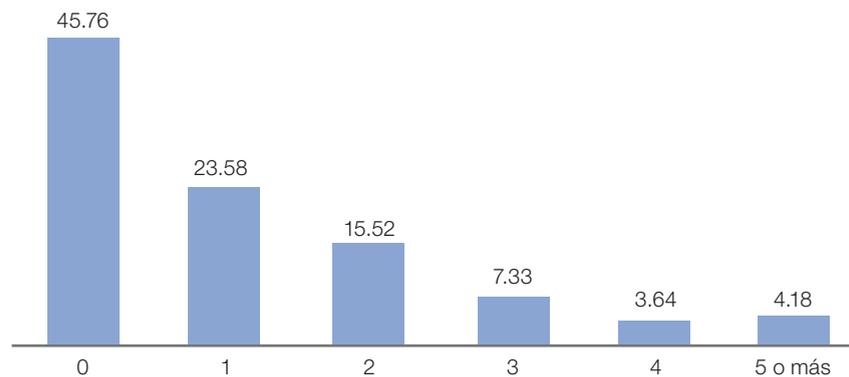
4) Vida comunitaria y ciudadanía

La participación en temas públicos no está restringida a los partidos políticos: existen diversas organizaciones –llamadas en el Informe del INE “civiles”– que desarrollan sus actividades en materias distintas y que, en ese sentido, implican un involucramiento de la sociedad en temas de

interés colectivo. En México, esta participación es sumamente baja (casi la mitad de la población no participa en ninguna organización), destacando sobre todo la pertenencia a organizaciones religiosas, aunque incluso ésta sólo abarca al 10% de la población encuestada.

Gráfica 3

Membresía en organizaciones civiles

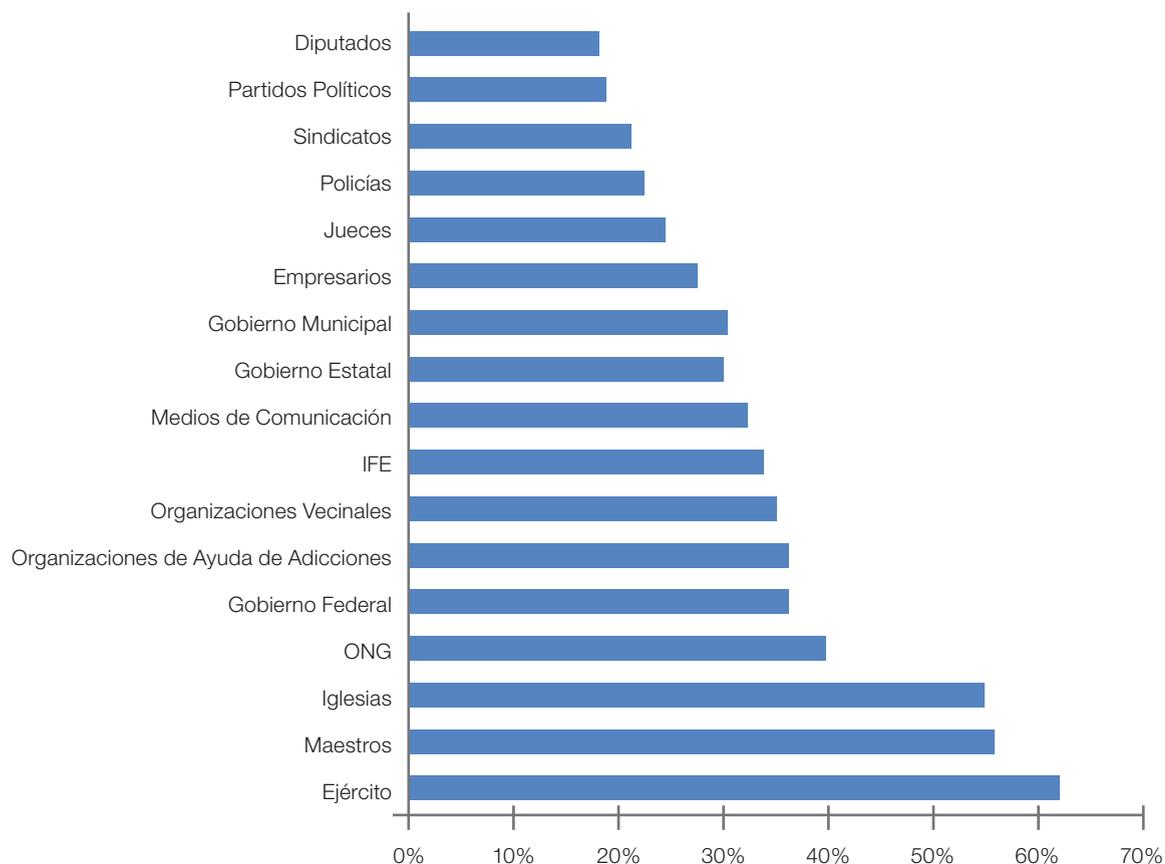


Fuente: “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”. Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, p. 71. México.

5) Valores y calidad de la ciudadanía

Este apartado estudia las diversas visiones ciudadanas acerca del sistema político y los niveles de confianza que existen en un listado de instituciones. Es grave, en ese sentido, que los más altos niveles de desconfianza los ocupan, en primer lugar, los diputados, y en segundo, los partidos políticos. No obstante, para la mayoría (53%), la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

Gráfica 4
 Nivel de confianza en instituciones
 y organizaciones políticas y sociales a nivel nacional



Fuente: "Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México". Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, 2014, p. 128. México.

Conclusiones

En su último apartado, el Informe del INE señala: "Queda claro que si queremos una democracia de calidad es importante contar con ciudadanos organizados que sean un contrapeso para el Estado, que denuncien abusos y desvíos, que exijan cuentas a su gobernantes, que propongan e implementen soluciones a los problemas que les aquejan y que no se sienten a esperar que las soluciones vengan del gobierno".

Esta claridad, empero, no está necesariamente reflejada por las actuales prácticas ciuda-

danas que retratan los datos aquí reunidos, así como muchos otros contenidos en el documento de marras. El papel de los partidos y, sobre todo, de Acción Nacional, es determinante en ese sentido, porque la historia de sus luchas políticas, la capacidad de encauzar las más urgentes demandas sociales, y la tenacidad que distingue sus demandas son todas el principal sello distintivo panista, su más grande aportación a la historia de México, la causa principal de su quehacer en la vida pública del país.



III. Índice Global de Impunidad México 2016

Los incentivos en México para no cumplir la ley son numerosos pero tienen una raíz clara y común: la impunidad.

Cuando la aplicación de efectiva las normas, la eficiencia de las autoridades en inhibir y perseguir el crimen, y la capacidad de los jueces en la aplicación de la justicia son hechos aislados, queda abierto y es atractivo el camino a una serie de prácticas que, desde la corrupción, pasando por el crimen organizado o la delincuencia común, vulneran el Estado de derecho, dejan indefensa a la ciudadanía y convierten a la ley del más fuerte en el sustituto más efectivo del Derecho como herramienta para asegurar y garantizar la convivencia pacífica y armónica de un pueblo.

Si bien los datos respecto de los altos niveles de impunidad suelen surgir a la luz de ciertos hechos notorios, de magnitud suficiente para figurar en los medios de información, aquéllos son moneda cotidiana en la vida de los mexicanos y se presentan en todas los niveles del sistema de justicia, en cada uno de los niveles de gobierno y en prácticamente todas las entidades federativas del país.

Así lo rebela la reciente publicación de Índice Global de Impunidad de México 2016 (IGI-MEX), realizado por el Centro de Estudios sobre Impu-

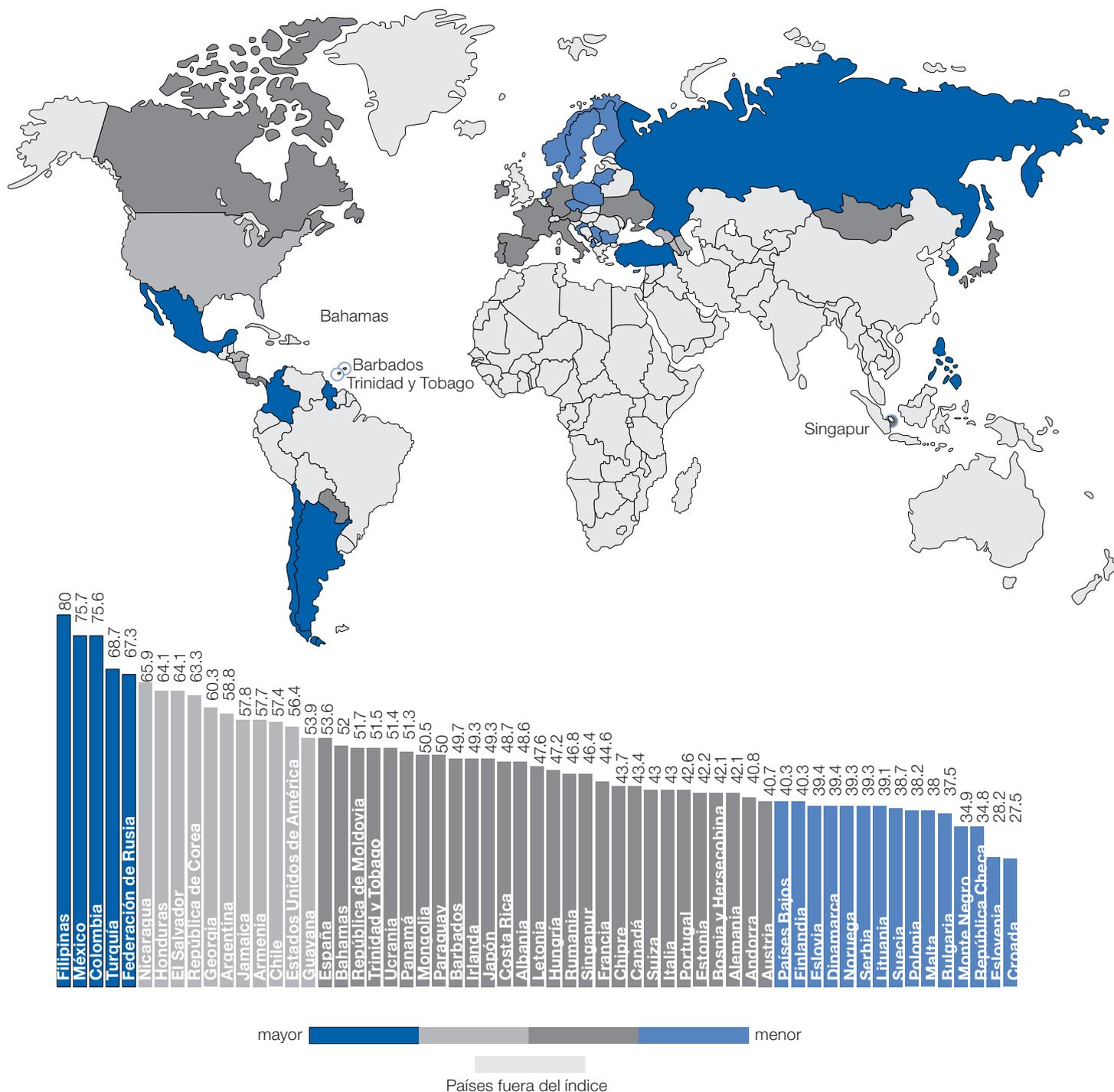
nidad y Justicia (CESIJ) de Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) y coordinado Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, en colaboración con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de ese estado; un esfuerzo que, además, suma las aportaciones de académicos e investigadores de instituciones como Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), la Universidad Iberoamericana (UIA), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), las universidades de Georgetown y Notre Dame (EEUU), entre otros.

Este instrumento de medición, cabe destacar, se desprende de un trabajo previo de alcance mundial realizado por la misma UDLAP, el Índice Global de Impunidad 2015, y estudia, para el caso mexicano y en cada una de las entidades federativas, los niveles, las razones, los alcances y las consecuencias de un mal que, en palabras de Luis Ernesto Derbez, rector, “es origen y destino de otros problemas nacionales como la inseguridad, violencia, corrupción, desarrollo económico e inclusive de la desigualdad social”.

Cifras respecto de la impunidad en México

El primer dato alarmante es que nuestro país ocupa el lugar 58 de 59 que mide el IGI de 2015, sólo superado por Filipinas y por debajo de naciones de los continentes europeo y americano, tal y como lo demuestra el siguiente mapa:

Mapa 1
Índice Global de Impunidad (IGI) 2015

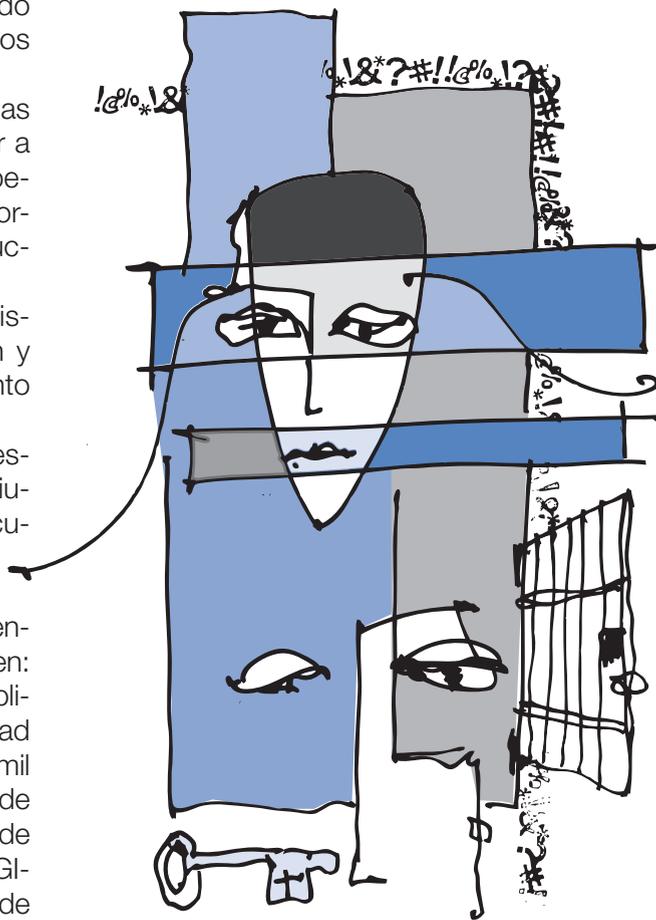


El lugar ocupado por México revela los grandes pendientes que se enfrentan en cada una de las dimensiones que son consideradas para la elaboración del Índice, y que son:

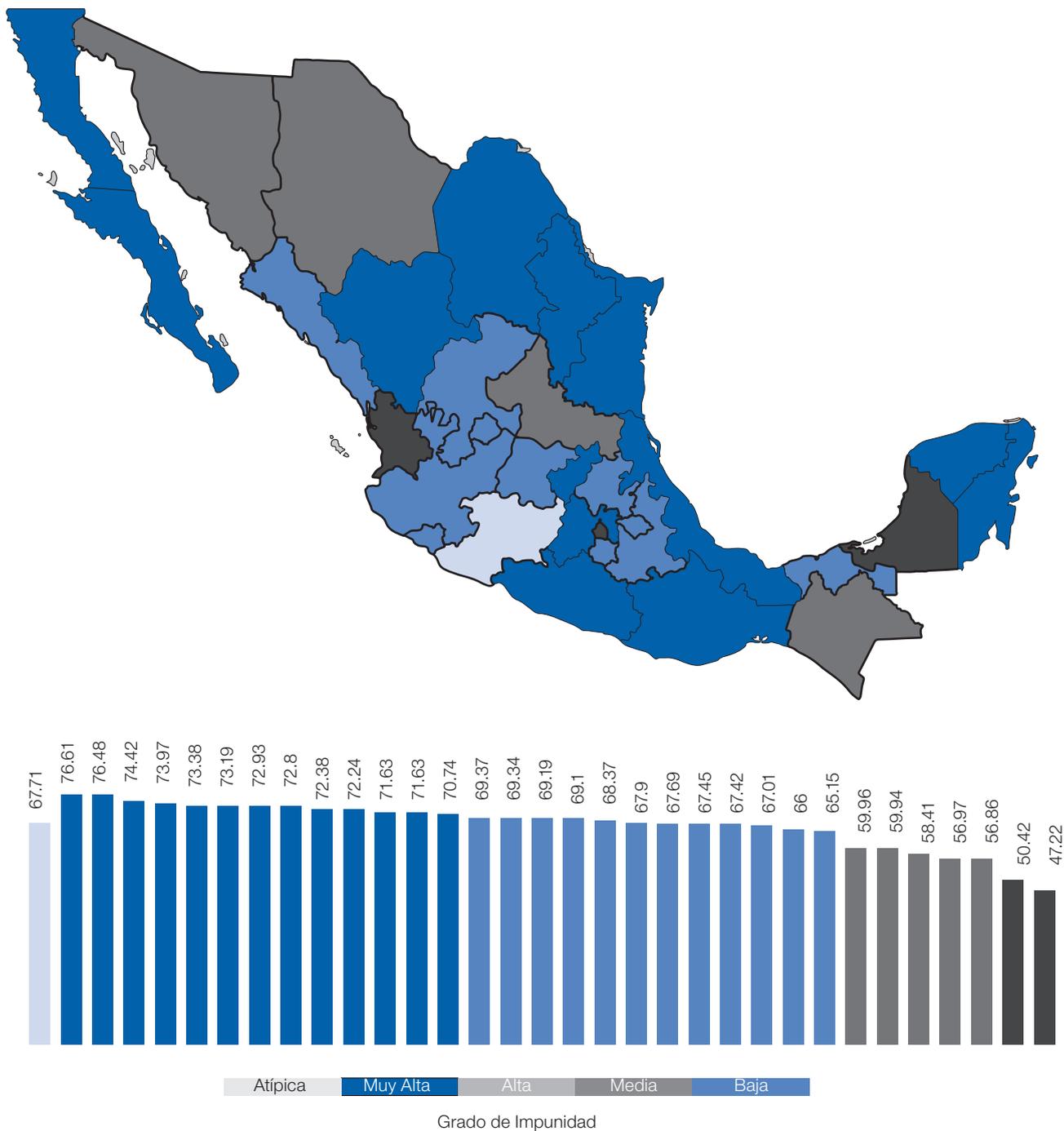
- Dimensión estructural: “capacidades que tienen los estados para castigar, de acuerdo con las reglas del debido proceso, a aquellos que infringen el Estado de derecho”.
- Dimensión funcional: “manera en que las áreas de gobierno encargadas de castigar a quienes violentan el Estado de derecho operan, independientemente de su marco normativo, o de sus capacidades e infraestructura institucional”.
- Cifra negra: “porcentaje de delitos no registrados dentro del sistema de procuración y administración de justicia y que por tanto quedan sin castigo”.
- Dimensión de los Derechos humanos: “respeto que tiene el Estado por sus propios ciudadanos y por el contrato social que lo vincula con ellos”

Estas tres dimensiones, cabe señalar, se encuentran integradas por 35 variables, que incluyen: número de delitos, agencias del ministerio público, personal dedicado a funciones de seguridad pública, magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes; personal penitenciario y número de reclusos, entre otros (la información completa de la metodología, así como el texto íntegro del IGI-MEX 2016 están disponibles en su totalidad y de manera gratuita en www.udlap.mx/igimex)

Con base en las tres dimensiones y sus variables, los resultados por cada estado de la República se clasifican en cinco categorías por nivel de impunidad: Baja, Media, Alta, Muy alta y Atípica, dando como resultado el ranking que se presenta a continuación.



Mapa 2
Grupo entidades por grado de impunidad



Como puede observarse, la impunidad en nuestro país es, por desgracia, moneda corriente en prácticamente la totalidad del territorio nacional: 25 estados presentan niveles Altos y Muy altos, contra 7 que componen las categorías Media y Baja. Por lo que respecta a Michoacán, el propio reporte señala que: “es un estado atípico en términos de impunidad antes y después del año base de estudio que es 2013. El comportamiento atípico es corroborado en términos de análisis estadístico cualitativo y observaciones públicas de actores gubernamentales, autoridades nacionales de Derechos humanos y por organizaciones de la sociedad civil. La información sobre seguridad y justicia, previa y posterior al 2013, presenta serios cuestionamientos sobre su veracidad”.

Como principales resultados de esta medición general, se desprenden las siguientes conclusiones (pp. 12 y 13):

- Solamente se denuncian 7 de cada 100 delitos cometidos, por lo que la cifra negra desde 2013 alcanza un porcentaje no menor al 92.8% (ENVIPE).
- Los mexicanos dicen que las dos principales razones por las que no denuncian son: la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad (ENVIPE).
- Del total de delitos consumados, solamente existe un 4.46% de sentencias condenatorias (impunidad cercana al 95% de los delitos que fueron acreditados por la autoridad como consumados).
- La cifra anterior (delitos consumados) en perspectiva con la cifra negra (delitos que no fueron denunciados por los ciudadanos) arrojaría que la impunidad simple y llana, entendida como delito sin castigo, estaría en los márgenes del 99%. Es decir, menos del 1% de los delitos son castigados.
- El personal penitenciario responsable de cuidar a los reclusos en los Ceresos estatales es de apenas 20 policías por cada 100 reclusos.
- El porcentaje de reclusos sin sentencia en

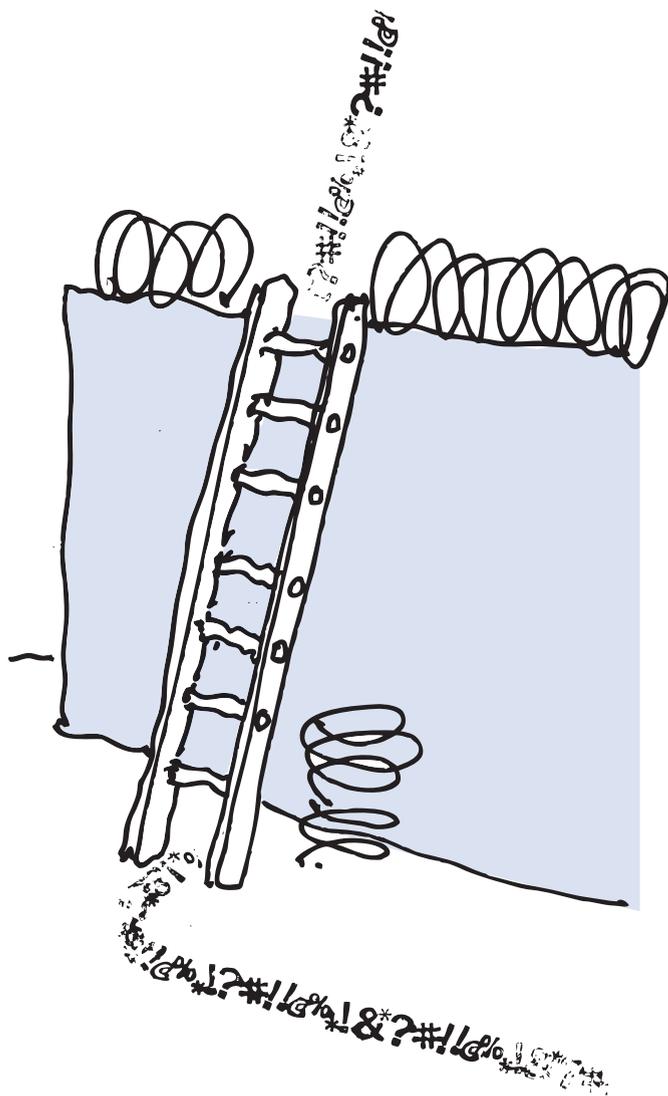
primera instancia alcanza un promedio nacional de 35.7%.

- A nivel nacional el peor desempeño por subdimensión se encuentra en estructura sistema de justicia seguido por funcional sistema de seguridad.

A estas cifras sigue el estudio de las 32 estados de la República; para cada caso, se incluyen tres apartados de estudio y análisis: 1) Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia y derechos humanos; 2) Cadena impune; 3) Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores.

Así, la integración del IGI-MEX 2016 ofrece una radiografía que demuestra con claridad, a partir de cifras estadísticas y metodología científica, la situación general y particular del país respecto de un mal que se manifiesta en prácticamente todos los aspectos de la vida cotidiana: la casa blanca del Presidente, el caso Moreira, el famoso “no entienden que no entienden” en The Economist, Ayotzinapa, el abuso de poder de parte de autoridades, el desprestigio de la clase gobernante, la fuga de Joaquín Guzmán, las autodefensas, la desgracia del penal de Topo Chico, por mencionar algunos de los más graves, tienen todos su raíz en los altos niveles de impunidad que se viven en México.

Sin una justicia efectiva, sin un Estado de derecho fuerte, sin un sistema de policía apto y a la altura de las necesidades de país, sin un compromiso serio y definitivo por los Derechos humanos, el piso común sobre el cual llevar a cabo el día a día de los ciudadanos, e inclusive la permanencia y continuidad del sistema democrático, se encuentran en permanente riesgo, al acecho del azar, sin certeza de que el crimen en cualquiera de sus dimensiones será prevenido, perseguido y castigado. Crecer como país en temas políticos, económicos y sociales será pues muy complejo, por no decir imposible, si no se comienzan a realizar los cambios necesarios para revertir las cifras que se presentan en este Índice: espejo de nuestra realidad institucional.



IV. Consideraciones finales

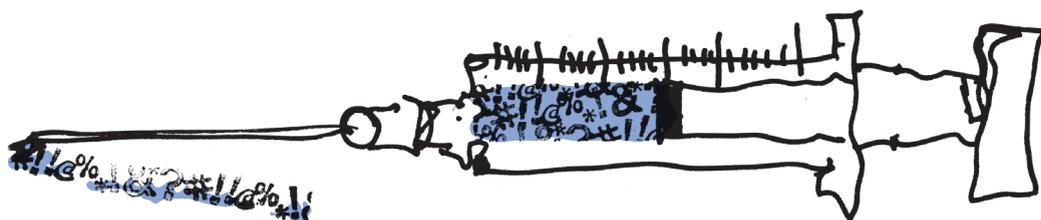
El repaso y reseña de estas evaluaciones de las instituciones mexicanas arrojan datos e información que demuestran el largo camino por recorrer para nuestro sistema de gobierno, así como la certeza de que si bien vivimos bajo un régimen de mayorías, éste no es ni estático ni puede considerarse como terminado o definitivo. Es importante considerar, asimismo, que la democracia es construcción permanente, que el Estado y sus organismos exigen responder a realidades cambiantes y que imaginar lo contrario es sumamente riesgoso, pues representa tornar estático lo que a todas luces es móvil y flexible.

Así, el desarrollo institucional de los estados de la República mexicana, el fortalecimiento de la ciudadanía y la promoción de la participación más allá del voto, así como la impunidad que aqueja a prácticamente todo el país, son asuntos ni sencillos ni fáciles de abordar, mucho menos posibles de solucionar bajo visiones cortoplacistas o parciales de la complejidad nacional. Incluso, cabe señalar que del mejoramiento de estos tres componentes en general –pasando por supuesto por la enorme cantidad de particularidades– depende en buena medida el éxito o fracaso futuro de nuestro país bajo el actual régimen político.

Porque no hay Estado democrático que pueda agenciarse tal nombre sin un régimen que garantice libertades y contribuya al bienestar de la ciudadanía; tampoco lo hay sin una sociedad donde la cohesión social, el involucramiento y la participación sean cualidades que se ejerzan de manera natural por la mayor parte de los habitantes; y mucho menos sin un Estado de derecho que garantice la convivencia, la paz y el orden fundamentales para construir una justicia garante de derechos y obligaciones. **B**

Categorías sospechosas e igualdad constitucional

Luis Eusebio Alberto Avendaño González
Saúl Eduardo Magaña Ballesteros



Resumen

A partir de la reforma constitucional del diez de junio de 2011, ha surgido para las y los jueces y magistrados locales la función protectora a la Constitución, como garantía de los derechos fundamentales de los derechos humanos. Como consecuencias de la obligación del ejercicio del control constitucional y convencional ex officio, constituye un deber de los jueces familiares identificar las denominadas categorías sospechosas, las cuales son entendidas como rasgos prohibidos que menoscaban la dignidad humana por medio de un trato diferenciado, y que producen desventaja hacia determinados grupos estereotipados, sin que exista una razón que la justifique. Las categorías sospechosas surgen por virtud de un trato desigual, que bien puede tener su origen en el legislador al determinar el supuesto abstracto –desigualdad formal–, o bien, en la práctica, al aplicar la norma abstracta al caso concreto; de ahí que tendrán que advertirse las diferencias que puedan surgir de la desigualdad formal o la desigualdad sustantiva.

I. Introducción

En México se ha impuesto como parte de las obligaciones del control difuso, la obligación de todos los jueces y magistrados locales el ejercer la función protectora de la Constitución en general y de los derechos humanos en particular.

Como consecuencia de la obligación del ejercicio del control constitucional y convencional ex officio, es que ahora constituye deber de los jueces familiares locales el identificar las denominadas categorías sospechosas, las cuales se entienden como rasgos prohibidos que menoscaban la dignidad humana por medio de un trato diferenciado, y que producen desventaja hacia determinados grupos estereotipados, sin que exista una razón que la justifique.

Tales categorías, surgen por virtud de un trato desigual, que bien puede tener su origen en el legislador al determinar el supuesto abstracto o bien, en la práctica, al aplicar la norma abstracta al caso concreto; de ahí que tendrán que advertirse las diferencias que puedan surgir a consecuencia de la desigualdad formal o la desigualdad sustantiva.

* El presente trabajo es producto parcial del proyecto de investigación FOFI-UAQ 2016 denominado: 'Derechos humanos y las categorías sospechosas en el paradigma de la igualdad constitucional en México'.

Consecuencia de lo anterior, la hipótesis del presente trabajo consiste en describir las razones y enunciados a partir de cómo el intérprete y operador de la norma jurídica puede identificar las categorías sospechosas, y evitar con ello un ejercicio arbitrario, que constituya un acto violatorio de derechos humanos. El eje a partir del cual se aborda la propuesta metodológica es el principio de igualdad, evitando con ello sincretismos.

II. La desigualdad formal y la desigualdad material o sustancial

El principio de igualdad consiste en establecer términos de igual consideración y respeto a las personas, que se traduce en un punto de vista moral bajo la idea de imparcialidad para considerar a todo individuo igualmente valioso respecto a todos los demás (Dworkin, 1984:62).

También es una directiva de trato igual o trato diferenciado, siempre que esté justificado por diferencias relevantes, con lo cual se dice que la igualdad no es una propiedad atribuible a las cosas o personas, sino una noción relacional entre personas o cosas. Lo importante en el sistema jurídico es preguntarse cómo deben ser tratadas las personas. Laporta nos ayuda bastante para entender ese cómo:

“[...] Una institución satisface el principio de igualdad si y sólo si su funcionamiento está abierto a todos en virtud de principios de no discriminación y, una vez satisfecha esa prioridad, adjudica a los individuos beneficios o cargas diferenciadamente en virtud de rasgos distintivos relevantes [...]” (Laporta, 1985: 27).

En ese sentido, la construcción jurisprudencial constitucional también ha abonado en el tema al describirlo como uno de los valores superiores del constitucionalismo, pues a falta de él sólo puede existir una “concepción parcial y mutilante de lo que es una Constitución” (Rubio, 1991: 9).

La Corte mexicana toma la idea de que la igualdad es un mandato indeterminable que requiere de un esfuerzo de creatividad interpretativa, precisamente porque designa un concepto relacional de un objeto o de una situación, cuya existencia pueda ser afirmada o negada como descripción de esa realidad aisladamente considerada.

Lo anterior hace que se cuelen de uno u otro modo, los cuatro criterios axiológicos bajo los cuales, según Ferrajoli, los derechos fundamentales tienen su fundamento, a saber: igualdad, democracia, paz y tutela del más débil. Ermanno Vitale explica muy bien que la filosofía política del filósofo italiano da un valor prioritario a la igualdad, porque en la escala es el que absorbe a los otros tres (Vitale, 2002: 44). Un ejemplo, dice es que está sumergido en el principio de la ley del más débil, porque ésta busca disminuir las enormes desigualdades que pasan de un individuo a otro por el factor meramente accidental del nacimiento, como son: la clase social, la ciudadanía, la riqueza, etcétera. Por su parte, la paz tiene la idea de una menor desigualdad global, pues exige la redistribución equilibrada de los recursos. Por último, la democracia implícitamente promueve una igualdad política, que conlleva un conjunto de instituciones necesarias en materia de derechos de libertad y derechos sociales, sin los cuales la democracia se transformaría en la omnipotencia de la mayoría.

Sin duda la igualdad es un fundamento indiscutible del derecho y, por tanto, con mayor razón opera como condicionante para la validez del sistema jurídico. Por lo cual, tal principio debe guardar congruencia en el texto constitucional; es decir, no debe permitirse que la Constitución recoja mandatos discriminatorios sin una justificación relevante, como sucede en la previsión del artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución mexicana, en que bajo la idea de la seguridad pública se menoscaban los derechos de algunos servidores públicos.

Así que el replanteamiento teórico de la inclusión de la moral al derecho es determinante en

la construcción jurisprudencial, en la medida en que a través de los intérpretes constitucionales se entiende a la igualdad como un principio jurídico irradiante del orden infra constitucional y como precondition de validez sustantiva de las normas. Aquí es justo donde se manifiesta el salto del Estado legalista al Estado constitucional democrático de derecho, y más específicamente, en la reconfiguración del discurso justificatorio de la Corte encaminado hacia un constitucionalismo principalista.

La evolución histórica del principio ha dividido la idea de igualdad en dos conceptos distintos, a saber: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. Las dos comparten una misma idea, el cumplimiento del principio de igualdad, sin embargo sus destinatarios son distintos; la igualdad ante la ley hace referencia a su eficacia: a la necesidad de que la norma sea aplicable por igual a todos aquellos que se encuentren en una situación descrita en el supuesto, se interpreta entonces como un principio que nos señala que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales sin ofrecer fundamentación razonable y suficiente para ello. De ahí que la igualdad en la aplicación de la ley se equipare a la legalidad, es decir, al cumplimiento de la ley. La igualdad en la ley, en cambio, apunta a su contenido, por lo que se constituye como un límite a la libertad del legislador; para respetarla, el legislador no puede establecer distinciones entre supuestos de hecho que, desde el punto de vista de la finalidad perseguida en la norma, debieren ser considerados iguales, de manera que su diferenciación ha de ser tenida por arbitraria y discriminatoria. Constituye por eso un límite al legislador y contempla la igualdad en el tratamiento dado por la ley.

Para Treacy debe distinguirse el principio de igualdad en su concepción formal con su concepción material, a fin de entender de mejor manera la necesidad de que el Estado adopte medidas tendientes a remover los obstáculos que impidan de hecho la igualdad. La evolución

de una concepción formal, hacia una igualdad fáctica o real, permite establecer un cambio en el paradigma, ya que la visión tradicional de la igualdad se ve complementada con otra más moderna que advierte que la mera supresión de ciertos obstáculos normativos, no se traduce necesariamente en un resultado igualitario, sino que es necesario realizar acciones positivas a fin de asegurar la igualdad real (Treacy 2011:184).

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en el amparo indirecto en revisión 1464/2013, que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley, y el de igualdad en la ley. La igualdad formal obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, lo que impide a los órganos jurisdiccionales modificar arbitrariamente sus decisiones en casos iguales, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán fundar y motivar razonable y suficiente. En tanto la igualdad sustancial o de hecho opera frente a la autoridad materialmente legislativa, y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio; tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En la misma sentencia de amparo directo en revisión 1464/2013, que produjo la Tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.), la Primera Sala, al distinguir las modalidades conceptuales de la igualdad jurídica como derecho humano, entre la igualdad formal o de derecho, y la igualdad sustantiva o de hecho, mencionó que la violación a esta última

puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural o sistemática. Que la omisión en la realización o adopción de acciones puede dar lugar a que se demande su cumplimiento a través de la vía jurisdiccional, en donde el afectado deberá demostrar que pertenece a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso, y que tal situación debe ser argumentada y probada por las partes o, por el juez, quien podrá justificarla o identificarla mediante las medidas para mejor proveer.

En diverso amparo indirecto en revisión 1463/2013, la misma Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, sostuvo que la igualdad jurídica desde el punto de vista sustantivo o de hecho impone al Estado el deber de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar diferencias injustificadas o discriminación sistemática, o que se reviertan los efectos de la marginación histórica o estructural de un grupo social relevante. A estas medidas las cataloga como acciones positivas o de igualación positiva, y para que el Estado pueda dar formalmente un trato desigual de *iure* o de facto respecto de otras personas o grupos, el supuesto debe estar justificado precisamente por la consecución de

la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad.

Para Karla Pérez Portilla resulta útil la distinción entre igualdad formal e igualdad sustancial, toda vez que el desarrollo del derecho anti-discriminatorio está cada vez más apartado de la noción de igualdad formal, y en cambio, sus preceptos, políticas y estrategias están basadas en un entendimiento de la igualdad en sentido sustancial, lo cual, entre otras cosas implica la protección de la dignidad humana y el combate a la desventaja (Pérez 2015:656).

III. Las categorías sospechosas

El principio de igualdad fue ideado como límite al poder, evitando así que el Estado distinguiese a las personas otorgando privilegios basados en la clase social. De esta forma el artículo 1° de la Declaración de Derechos Humanos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que establece: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derecho” (Santiago, 2007:13). A lo anterior, el contenido del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta un parteaguas en el desarrollo de los principios de igualdad y de no discriminación. Actualmente el citado numeral, en su quinto párrafo, dispone:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A decir de Estefanía Vela Barba, una de las razones por las cuales esta reforma es fundamental es porque implica la comprensión de la igualdad no como similitud, sino como diferencia. Es el

derecho que todos tienen para ser quienes son, incluso si esto difiere de lo que la mayoría es. Si no se permite esta autonomía, la igualdad se convierte en asimilación: el mecanismo por medio del cual las personas pierden su identidad para conformarse a lo mayoritario (Vela, 2012:73). A su vez, el protocolo para juzgar con perspectiva de género emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se indica que las categorías sospechosas, son conocidas también como rubros prohibidos de discriminación –hacen las veces de focos rojos para las autoridades, específicamente para quienes juzgan–. Implica que se requerirá de un escrutinio estricto y una carga probatoria determinada para establecer la legitimidad o necesidad de una distinción, exclusión, restricción o preferencia (Protocolo, 2013).

Así, las distinciones que el Estado realice entre las personas dirigidas a justificar un trato diferente y que estén basados en criterios tales como la nacionalidad o el sexo, se presumen inconstitucionales por violar el derecho a la igualdad ante la ley establecido en el artículo 16 de la Constitución Nacional Argentina. Esa presunción en contra de la categoría o criterio escogido sólo podrá ser superada por el Estado si éste demuestra la existencia de un interés estatal urgente que justifique en forma excepcional la aplicación de esa categoría, que en el lenguaje del tribunal de los Estados Unidos se ha calificado como “sospechosa”. Que la persona afectada, asimétricamente, tiene la prerrogativa de no tener que argumentar que ha sido afectado en su derecho constitucional a la igualdad de trato ante la ley, pues en el caso de tratos diferentes fundados en categorías sospechosas, se presume que la afectación existió por el solo recurso a un criterio de esas características (Saba, 2015).

En mi opinión personal, podría expresar que las categorías sospechosas son rasgos prohibidos que menoscaban la dignidad humana por medio de un trato diferenciado, y que producen desventaja hacia determinados grupos estereotipados, sin que exista una razón que la justifique.

Dos casos a estudio

Para delimitar y en su momento solucionar el problema planteado, partiremos de los siguientes casos concretos:

1. María “M” acudió ante el juez de lo familiar de la ciudad de Querétaro a denunciar en su carácter de concubina supérstite el juicio sucesorio *ab intestato* a bienes de Martín “P”. Expuso en la denuncia que cohabitó con el *decurjus* durante quince años, y que éste siempre se ostentó como libre de matrimonio. Previo al dictado de la declaratoria de herederos, se presentó Antonia “H” en su carácter de cónyuge supérstite. Es hasta ese momento en que María “M” se enteró del matrimonio previo del *decurjus*. Luego entonces, y sin que el juez de lo familiar presuma la buena fe de quien se ostenta como concubina supérstite le negó el derecho a heredar y reconoció como tal a la esposa de quien el *decurjus* se encontraba separado por más de veinte años, tras sostener la inexistencia del concubinato por la presencia de un matrimonio válido.
2. Esther “M” acude ante el juez de lo familiar de la ciudad de Querétaro a denunciar en su carácter de concubina supérstite el juicio sucesorio *ab intestato* a bienes Eduardo “T”. Sustentó su derecho a heredar en haber cohabitado con el *decurjus* durante cinco años previos a su muerte, no obstante que el *decurjus* cohabitaba con ella por un lapso de tres meses y se ausentaba del domicilio común por un plazo igual, dada su actividad laboral. Durante el procedimiento sucesorio, se presentó Lucía “R”, también en su carácter de concubina supérstite, quien sostuvo dicho carácter tras manifestar que durante su estancia laboral en la plataforma de petróleo y en la ciudad costera, el occiso había establecido junto con ella un domicilio común por cuatro años, con intervalos de cohabitación y ausencia también por tres meses. En la declaratoria de herederos, el juez de lo

familiar, sin presumir la buena fe de ambas, niega el derecho a heredar, con base en que conforme al artículo 1514 del Código Civil para el Estado de Querétaro, si al morir el autor de la herencia le sobreviven varias concubinarias, ninguna de ellas hereda.

Ambos supuestos concretos, llevan a la siguiente interrogante: ¿puede considerarse a una persona como concubinario de buena fe, para el caso de que ignore que su pareja se encuentre unido en matrimonio o mediante diverso concubinato? La interrogante anterior deriva del hecho que, en principio, los artículos 235 y 237 del Código Civil para el Estado de Querétaro permiten que en el matrimonio nulo, para el cónyuge de buena fe –misma que se presume, salvo prueba en contrario–, se produzcan todos los efectos civiles. Por otra parte, los numerales 273, 1261 fracción V, y 1514 del referido Código desconocen la integración del concubinato, cuando alguno de sus integrantes se encuentre casado o unido en otro concubinato –independientemente de la presencia de buena o mala fe–, al indicar el primer precepto que el concubinato surge de una relación monógama y heterosexual, libre de matrimonio, mientras que los dos últimos desconocen el derecho a heredar testamentaria o *ab intestato*, a aquellas personas que hayan vivido con el occiso, en duplicidad de concubinatos, lo que impide producir efectos jurídicos tanto a aquellas uniones integradas de buena fe, por una persona soltera con otra adúltera, como entre aquella libre de matrimonio, que se une con otro, pero que desconoce la existencia de otro concubinato. Luego entonces, la legislación civil no contempla la figura del adúltero o concubinario que actúe de buena fe, para que produzca efectos jurídicos a su favor, no obstante que la propia ley presuma su buena fe.

De ambos casos se aprecia un trato diferenciado otorgado por el legislador queretano al regular las instituciones jurídicas del matrimonio y el concubinato, pues al matrimonio nulo le reconocen efectos jurídicos si se adquirió de

buena fe, e incluso, presume la buena fe, salvo prueba en contrario. En cambio, en el concubinato, la legislación impide la existencia del concubinato de buena fe por la existencia concomitante de un matrimonio, o de relaciones de concubinato concomitantes celebradas de buena fe con diferentes mujeres, lo que debe ser analizado cuidadosamente para determinar: si se está en presencia de una categoría sospechosa productora de una desigualdad formal o sustancial, a fin de que el juez de lo familiar, con el deber de ejercer ex officio el control de constitucionalidad y convencionalidad, pueda realizar una interpretación conforme, a través de argumentos que permitan resolver si la desigualdad se sustenta en razones objetivas y razonables que así lo permitan.

Para arribar a dicho análisis es necesario seguir una propuesta metodológica, con el objeto de no violentar el principio de igualdad y de no discriminación, a fin de otorgar una herramienta para la actividad argumentativa que habrá de realizar el operador de la norma jurídica, en los casos que se sometan a consideración del juez de lo familiar. Estimo necesario establecer como objetivos particulares de la presente investigación:

- Las categorías sospechosas
- Distinción de la desigualdad formal y la desigualdad material o sustantiva
- Obligación de ejercer el control de constitucionalidad y de convencionalidad
- Interpretación conforme
- Aplicación del principio *pro persona*
- Argumentación para fundamentar la valoración y decisión del juez ante la desigualdad.

De conformidad con el artículo 8° de la Convención Americana de los Derechos Humanos, dentro de las garantías judiciales se encuentra la del derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente

e imparcial. Esta imparcialidad supone el trato igual de las partes, lo que implica la preexistencia de una igualdad por virtud del estado civil de cualquier mujer.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer prohíbe toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos a las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En cuanto a la igualdad de género y el efectivo acceso a la justicia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados están obligados a no impedirle a la ciudadanía el acceso a los recursos judiciales, además de organizar al aparato judicial para garantizar el acceso de todas las personas a tales recursos. Por ello, el Estado debe facilitar a toda persona los medios para hacer exigibles sus derechos, removiendo aquellos obstáculos que imposibiliten el acceso a la justicia. Entre las exigencias internacionales se encuentra la de asegurar el acceso a los servicios judiciales en situación de paridad a todos los habitantes de su jurisdicción. El acceso a la justicia es un derecho humano fundamental en un sistema democrático que tenga por objeto garantizar los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad. Es así que los poderes judiciales deben garantizar el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación.

El ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad y no discriminación también se encuentra plasmada explícitamente en los artículos 1° último párrafo y 17 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se estipula la prohibición expresa a todo tipo de discriminación motivada, entre otros, por virtud del estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular

o menoscabar los derechos y libertades de las personas, así como el deber de las y los jueces de impartir justicia de forma expedita, en los términos y plazos que señalan las leyes, emitiendo sus resoluciones en forma pronta, completa, imparcial y gratuita. De forma tal que todo tribunal en México debe atender a ambos preceptos garantizando un acceso a la justicia expedito, gratuito y con respeto al principio de no discriminación. El cumplimiento de estos mandatos constitucionales implica el uso de criterios no discriminatorios al momento de juzgar y requieren de superar en ocasiones prejuicios y estereotipos imbuídos en la percepción social, de tal forma que resulte difícil su identificación sin un ejercicio de concientización que permita distinguir buenas prácticas jurisdiccionales en la materia. Cobran relevancia lo previsto por los artículos 4° y 29 constitucionales, donde se destaca el derecho fundamental a la igualdad entre hombres y mujeres, la tutela legal en la organización y el desarrollo a la familia, así como la cláusula pétrea o intangible, relativa a la prohibición a la discriminación, aun en aquellos casos graves en que la Constitución permite la restricción o suspensión de derechos humanos y garantías constitucionales. Este control deriva de la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, que impone a todos los órganos jurisdiccionales la obligación de preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.

Una propuesta de argumentación para fundamentar la valoración y decisión judicial ante la desigualdad

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que para determinar si un trato diferenciado es discriminatorio, el ejercicio del análisis de constitucionalidad debe constar de tres pasos a seguir:

1. Determinar si la finalidad es objetiva y constitucionalmente válida, en razón de que los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar relación con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad;
2. Examinar la racionalidad de la medida, esto es, que exista una relación de índole instrumental entre los medios utilizados y el fin pretendido; y,
3. Valorar que se cumpla con una relación de proporcionalidad, la cual propiamente sopesa la relación de medios afines, con el objetivo de determinar si en aras de un fin constitucionalmente válido no se afectan innecesaria o excesivamente otros bienes o derechos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, verificando, en su caso, si pudiera existir alguna vía menos gravosa para el derecho.

Es por ello que la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal del país, ha sostenido que la constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, requieren una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta, siendo menester la aplicación del respectivo test de proporcionalidad –fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido–. De ahí que, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con

tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

Ahora bien, si corresponde al juzgador familiar proteger la Carta Fundamental, mediante un control difuso, ¿cómo habrá de actuar éste, para argumentar si en la desigualdad formal que derive de categorías sospechosas, se pueda sustentar su fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido?

Para ello es menester distinguir la igualdad formal de la igualdad sustancial, que debe realizar el juez de lo familiar, para que por vía de interpretación conforme y pro persona, pueda identificar categorías sospechosas. Esto es, al partir de diferencias formales y sustanciales entre el grupo de personas unidas en concubinato, con respecto al matrimonio, es menester justificar si se amerita otorgar un trato desigual, ya sea por el legislador o por el juzgador en el caso concreto, a fin de no atentar en contra del derecho fundamental a la dignidad humana, pero, ¿qué debe entenderse por dignidad humana?. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 1400/2014, sostuvo que la dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral sino que se proyecta como un bien jurídico o circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica. Funge tanto como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, como en un derecho fundamental, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Que no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta –en su núcleo más esencial– como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada

como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.

Karla Pérez Portilla explica que la dignidad de la persona: es el núcleo de los derechos de igualdad y de las medidas encaminadas a conseguirla; que el concepto de la dignidad de la persona debe ser delineado claramente, por encontrarse aún en construcción. Que la dignidad humana se trata de sentimientos que se crean o destruyen dentro y a raíz de relaciones sociales, las cuales a su vez están sujetas a eventos y procesos históricos, institucionales, estructurales y culturales que determinan el respeto y/o reconocimiento que se confiere a determinados grupos y que, por ende, influyen en la autoestima de los individuos pertenecientes al grupo. De ahí que la determinación de si una conducta constituye discriminación o no, depende de la evaluación del impacto de la conducta, decisión o norma, tomando en cuenta varios factores contextuales. Concluye en señalar que la dignidad humana significa que el individuo siente autoestima y amor propio, y tiene que ver con la integridad física, psicológica y empoderamiento. Que al determinarse cuándo existe violación a la dignidad humana, requiere de un análisis contextual no sólo en el pasado sino también contemporáneo; es decir, tomando en cuenta las circunstancias históricas, económicas, políticas y sociales que rodean una determinada conducta.

También refiere la misma autora, que la existencia de la desventaja es el resultado de vivir en un mundo desigual, en donde hay diferencias enormes en el ingreso, la salud, el estatus social, etcétera. La existencia de la desventaja es separarse de la noción de igualdad formal, la cual implica tratar a todas las personas de manera igual, sin importar sus diferencias. La desventaja puede percibirse de varias maneras, tales como acceso desigual a bienes y servicios o la imposición de cargas en contra de aquellos que insisten en mantener preferencias culturales o religiosas que están en conflicto con las de los grupos dominantes. Todo esto, a menudo se

conoce como discriminación estructural. El combate a la desventaja involucra, por un lado, abandonar una visión abstracta de la igualdad y la justicia, y optar por un enfoque sociolegal en el cual lo fundamental es la manera en que las personas experimentan en los hechos la desigualdad y la injusticia. Combatir la desventaja significa reconocer y atacar las relaciones de poder que resultan en discriminación. Las leyes en contra de la discriminación son efectivas únicamente cuando responden a las desigualdades históricas y políticas de las sociedades que regulan. El derecho antidiscriminatorio tiene su razón de ser en la existencia de la subordinación de ciertos grupos y la existencia de relaciones desiguales de poder sistémicas. El problema real no es la diferencia –dado que en muchas ocasiones lo que se busca en realidad es un trato diferente–, sino la desventaja. Ser diferente de manera aislada no representa desventaja alguna, la desventaja es el resultado de relaciones de dominación. Ser diferente no implica protección especial, ni hace a las personas menos o más valiosas, ni más o menos débiles. La diferencia no es más que una relación social que necesita ser mejor entendida a fin de que las cualidades de la persona o del grupo al que pertenece no sean vistas como desviadas de la norma sino como parte de la humanidad tal cual son parte las demás personas.

Conclusiones

En síntesis, tanto el matrimonio como el concubinato son fuentes de la familia, según lo reconoce el artículo 135 del Código Civil para el Estado. Conforme a los artículos 137 y 273 del citado ordenamiento, ambas instituciones se constituyen cuando se presenta el elemento subjetivo *afectio maritalis*, ya que es menester establecer un vínculo jurídico para la realización de una comunidad de vida; sin embargo, lo que los diferencia, según el artículo 138 del cuerpo normativo en análisis, es la solemnidad de que el matrimonio deba celebrarse ante los funcionarios estatales y con las formalidades legales respectivas.

Considero que este trato diferenciado que otorga el legislador queretano por virtud de estado civil de las parejas casadas con las unidas en concubinato, no tiene una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, pues si el propio ordenamiento civil dispone que ambas son fuentes de la familia, y si corresponde a la legislación y al Estado proteger la organización y el desarrollo de la familia, según refiere el artículo 4º constitucional, no es factible discriminar por razón del estado civil de los integrantes de la familia, pues el fin buscado por la norma sustantiva civil no es otorgar mayores prerrogativas a los cónyuges con respecto a los concubinarios, dado que están en un plano de igualdad ante la institución de la familia, de ahí que la restricción que impone el Estado no resulta racional, al no tener justificación la forma en que los regula –medios empleados–, con el fin pretendido –protección de la familia–; de ahí que no se satisfaga la relación de proporcionalidad entre los medios afines, con el objetivo que se busca.

Luego entonces, si corresponde al juez de lo familiar mediante el principio de interpretación conforme e interpretación *pro persona*, identificar las categorías sospechosas para respetar el principio de no discriminación consagrado constitucionalmente, y ante la falta de argumentos que justifiquen la racionalidad de la medida, será necesario que el juzgador, dada la presunción de inconstitucionalidad de las categorías sospechosas, proceda a la búsqueda de la igualdad sustantiva entre los individuos unidos en concubinato, con respecto al matrimonio. Lo anterior no implica que el juez de lo familiar declare de manera impersonal y abstracta la inconstitucionalidad de los preceptos del Código Civil antes mencionados, sino que deberá atender a las circunstancias del caso en particular, así como a las desventajas concretas que produzca la normatividad civil, para que en búsqueda del derecho fundamental a la igualdad sustantiva, únicamente inaplique aquellos preceptos contrarios a los principios constitucionales y convencionales, por respeto al principio de

interpretación conforme, al principio *pro persona*, así como a la presunción de constitucionalidad de la norma sustantiva civil.

De los ejemplos propuestos podemos inferir que se aprecia un trato diferenciado otorgado por el legislador queretano al regular las instituciones jurídicas del matrimonio y el concubinato, pues al matrimonio nulo, le reconocen efectos jurídicos si se adquirió de buena fe, e incluso, presume la buena fe, salvo prueba en contrario. En cambio, en el concubinato, la legislación impide la existencia del concubinato de buena fe por la existencia concomitante de un matrimonio, o de relaciones de concubinato concomitantes celebradas de buena fe con diferentes mujeres, lo que estimo debe ser analizado cuidadosamente para determinar: si se está en presencia de una categoría sospechosa productora de una desigualdad formal o sustancial, a fin de que el juez de lo familiar, con el deber de ejercer ex officio el control de constitucionalidad y convencionalidad, pueda realizar una interpretación conforme, a través de argumentos que permitan resolver si la desigualdad, se sustenta en razones objetivas y razonables que así lo permitan. **B**

Bibliografía

- Dworkin, Ronald. (1984). Liberalism, en Sandel, Michael (ed.), *Liberalism and its critics*, Ed. New York University Press. USA: Nueva York.
- Laporta, Francisco. (1985). El principio de igualdad, *Sistema*, núm. 67. España: Madrid.
- Pérez Portilla, Karla, “Más allá de la igualdad formal: Dignidad humana y combate a la desventaja”, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/27.pdf>, se accedió a la página el 17 de marzo 2015.

- Rubio Llorente, Francisco. (1991). La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, España: Madrid.
- Saba P., Roberto, (2015). “Teoría y Crítica del Derecho Constitucional” “Capítulo XXVII. Igualdad, Libertad de Expresión y Acceso a la Información y Privacidad. Igualdad, Clases y Clasificaciones: ¿qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?” Ediciones legales. El ensayo también se puede consultar en línea: <http://maestrias.pbworks.com/f/Roberto+Saba+Ques+es+lo+sospechoso004.pdf>, se accedió a la página el 18 de marzo de 2015.
- Santiago Juárez, Mario, (2007). *Igualdad y acciones afirmativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Treacy, Guillermo F., (2011). *Categorías sospechosas y control de constitucionalidad, Lecciones y Ensayos*, número 89, 2011, se puede consultar en línea: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/89/treacy-guillermo-f-categorias-sospechosas-y-control-de-constitucionalidad>, se accedió a la página el 17 de marzo 2015.
- Vela Barba, Estefanía, (2012). *El derecho a la igualdad y la no discriminación en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Equidad de género y democracia, vol. 2.
- Vitale, Ermanno. (2002). Reflexiones sobre el paradigma de los derechos fundamentales, *Isonomía*, núm. 16, Abril. España: Alicante.

Otros instrumentos

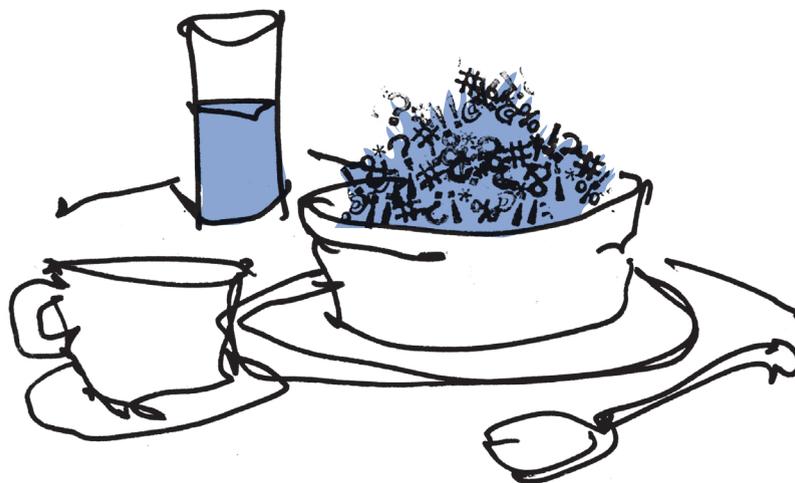
- Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, julio 2013.

Tesis jurisprudenciales

- Tesis: 1a. XLI/2014 (10a.), “Derecho humano a la igualdad jurídica. Reconocimiento de su dimensión sustantiva o de hecho en el ordenamiento jurídico mexicano.” *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, p. 647.
- Tesis: 1ª.XLIV/2014 (10a.) “Derecho humano a la igualdad jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales.” *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, p. 645.
- Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.), “Derecho humano a la igualdad jurídica. Contenido y alcances de su dimensión sustantiva o de hecho”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, p. 644.
- Tesis: 1a. CI/2013 (10a.), “Constitucionalidad de distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa. Forma en que debe aplicarse el test de escrutinio estricto”, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, Página: 958
- Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.), “Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética.”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, p. 602.
- Tesis: 1a. CXXXVIII/2014 (10a.), “Cónyuges y concubinos. Al ser parte de un grupo familiar esencialmente igual, cualquier distinción jurídica entre ellos debe ser objetiva, razonable y estar debidamente justificada.”, Décima época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p.795.

Anticorrupción, mando único y marihuana: las deudas del legislativo

Aura Rivera Arias



El 30 de abril del presente año concluyó el segundo periodo ordinario de sesiones en el Congreso de la Unión. Los diputados y senadores que integran la LXIII Legislatura lograron sacar adelante reformas de gran trascendencia que fortalecerán la responsabilidad de las instituciones públicas y estimularán el desarrollo económico. Destacan por su importancia la desindexación del salario mínimo, la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas, entre otros. Sin embargo, quedaron pendientes temas que, a pesar de que al principio del periodo se anunciaron como prioritarios por la

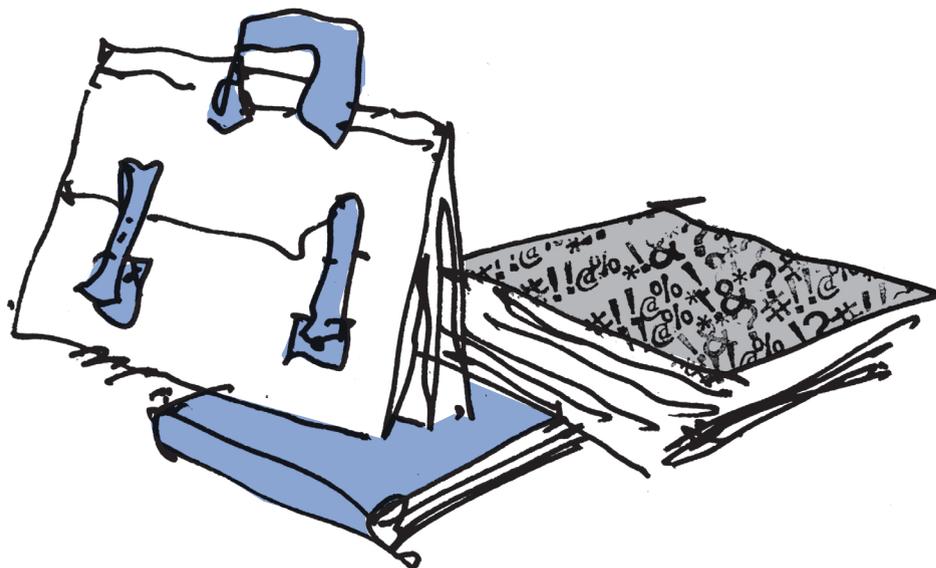
mayoría de los grupos parlamentarios, no se dictaminaron en las comisiones correspondientes; éstos son las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción, la reforma en materia de seguridad y justicia para constituir el mando único policial y la regulación del uso de la marihuana.

Los legisladores tienen una deuda que debe saldarse. Es de suma importancia que los tres temas no se queden en la congeladora legislativa, sobre todo cuando inseguridad y corrupción aparecen en todas las encuestas como los dos principales problemas que aquejan a la sociedad mexicana. De ahí la pertinencia de convocar a uno o varios periodos extraordinarios de sesiones para desahogar precisamente esos asuntos.

La coyuntura ha unido a estos tres temas legislativos, pero la relación entre éstos es intrínsecamente tan estrecha que no deberían tratarse aisladamente. En particular, las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) cruzan partes medulares del modelo de seguridad pública y de la política sobre drogas. Si persisten las reglas formales e informales que reproducen la corrupción, crear cuerpos policíacos más centralizados y despenalizar la marihuana podrían pervertir esas reformas con consecuencias impredecibles.

Sistema Nacional Anticorrupción

La conformación de un Sistema Nacional Anticorrupción es una demanda de la ciudadanía



que el Congreso debe atender a la brevedad. Siete leyes secundarias deberían haber sido dictaminadas antes del 28 de mayo para dar cumplimiento a lo establecido en la reforma constitucional. No es una tarea fácil, pero el privilegio y la responsabilidad de legislar que tienen los diputados y senadores los obligan hoy, más que nunca, a emitir un nuevo marco jurídico, efectivo para prevenir, detectar y combatir este mal que tanto lastima nuestra vida institucional.

El Sistema Nacional Anticorrupción debe ser capaz de refundar las bases sobre las que se erige el sistema político mexicano. Los tiempos han cambiado: se alcanzó la alternancia en el gobierno, tenemos instituciones que garantizan elecciones libres y división de

poderes, hay cada vez más mecanismos de participación y vigilancia ciudadanas. Y, no obstante, pueden ocurrir casos de corrupción y tráfico de influencias como el de la Casa Blanca sin que haya consecuencias graves. Muchas prácticas corruptas del antiguo régimen subsisten –bajo viejas y nuevas formas– porque no se han desmantelado los mecanismos de opacidad y complicidad que convierten en letra muerta las normas vigentes contra la corrupción.

Combatir la corrupción es más que urgente. Esta preocupación la comparten organizaciones de la sociedad civil, cuya participación en esta coyuntura ha sido trascendental para la construcción del SNA. La llamada Ley “3 de 3” es la primera iniciativa ciudadana

que llega al Congreso para ser discutida. El requisito eran 120 mil firmas, pero fueron 634 mil ciudadanos los que manifestaron su interés en combatir la corrupción. Esta victoria social es resultado del compromiso, determinación y capacidad de convocatoria de las organizaciones civiles, que desplegaron grandes esfuerzos, primero en la recolección de firmas, y después en la discusión y debate en la materia dentro del llamado “parlamento abierto”.

Pero la relevancia del SNA trasciende la Ley 3 de 3. La corrupción es un fenómeno que se genera en red, y ello demanda contar con un sistema coherente, conformado por diversos cuerpos técnicos que, de manera coordinada, sean capaces de generar acciones para combatir eficazmente este

problema. Para atender esta necesidad, desde tiempo atrás el Partido Acción Nacional ha abanderado la consigna de construir un verdadero SNA. En frente común con el PRD, el PAN ha reiterado su compromiso de impulsar una reforma a fondo en materia de combate a la corrupción. Esta unión entre las dos fuerzas políticas cobra gran relevancia, sobre todo cuando la mancuerna PRI-PVEM ha intentado socavar los esfuerzos de los dos partidos (y de la sociedad civil) para sacar adelante leyes que efectivamente puedan castigar el tráfico de influencias, el cohecho, la extorsión y la malversación de fondos.

Como ejemplo de ello está el rechazo que el Revolucionario Institucional (y su aliado el Partido Verde) mostró hacia la iniciativa 3 de 3. Mientras que en la discusión pública –y al interior de otros grupos parlamentarios– había consenso sobre la pertinencia de que los funcionarios de todos los niveles de gobierno hicieran su declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de interés en los términos de la iniciativa, el coordinador de los senadores del PRI anunció que ellos no avalarían la propuesta, porque ésta llevaría a una “cacería de brujas”. Este desdén reflejó la intención del PRI-PVEM de sacar adelante una reforma *light*, “descarfeñada”, que se aprecia en el Estudio de los senadores Pablo Escudero y Raúl Cervantes

sobre el SNA, cuya dictaminación está pendiente en la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado de la República.¹

Aunque la 3 de 3 es una propuesta sólida y técnicamente solvente, por sí sola no serviría mucho para combatir la corrupción. La declaración debe complementarse con mecanismos de seguimiento y de normas que garanticen su veracidad; además, debe ser regulada de forma que no produzca incentivos perversos. Pero ésta es sólo una de las piezas del rompecabezas; para que el SNA funcione correctamente, deben terminarse de analizarse a cabalidad diversos aspectos de las siete leyes secundarias del sistema.

La nueva Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción es un componente esencial y uno de los cuatro pilares sobre los que se erige el SNA, junto con la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Para que en México la corrupción pueda castigarse de manera imparcial, se necesita una Fiscalía con independencia de gestión, y con facultades y recursos necesarios para investigar y

presentar denuncias penales contra los funcionarios corruptos. Para ello, es indispensable emitir una tipificación más precisa de responsabilidades, faltas y sanciones en el sector público, diferenciar claramente las faltas administrativas de los actos de corrupción que se tipifican como delitos.

Por otro lado, es fundamental incrementar las atribuciones y capacidades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). No obstante, el anteproyecto de dictamen de los senadores Escudero y Cervantes impone límites importantes a la capacidad investigadora de este órgano. Dispone que la Auditoría es incompetente en lo que toca a las faltas administrativas que no se relacionen directamente con daños a la hacienda pública; este aspecto implica facultades incluso más limitadas de las que tiene la ASF actualmente, pues hoy puede investigar el desempeño y cumplimiento de objetivos en la aplicación de programas.

La propuesta también señala –bajo criterios endebles– una serie de personas que no podrán considerarse como servidores públicos, y en consecuencia, a las que no podrán imponerse responsabilidades conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En los hechos, esto significa establecer un fuero especial para algunos funcionarios, aspecto que favorece

¹ La propuesta elimina la condición de obligatoriedad de hacer públicas las tres declaraciones. Respecto a la incorporación de la información patrimonial de cónyuges y dependientes económicos, la propuesta otorga a los funcionarios libertad para decidir si incluirlos o no, y los familiares habrán de dar su autorización en el tema de conflicto de interés. Sobre la declaración fiscal, se propone presentar únicamente la constancia del SAT, dejando que el funcionario elija si la hace pública o no.

la impunidad. Además, la propuesta no considera como tráfico de influencias diversas prácticas que sin duda constituyen actos de corrupción, los llamados “moches”. Esta debilidad en la tipificación de delitos refleja la intención del PRI-PVEM de sacar adelante una reforma limitada, con resquicios por los que se pueda evadir la ley.

Corresponde entonces a los diputados y senadores de los otros grupos parlamentarios redoblar esfuerzos para tener leyes anticorrupción eficaces y coherentes entre sí. Las organizaciones civiles no han quitado el dedo del renglón, y ello hay que celebrarlo; no cabe duda que sin su participación sería imposible constituir el Sistema Nacional Anticorrupción.

Mando único

Aprobar la legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción es requisito indispensable para avalar un nuevo modelo de seguridad pública. Esto, que el PRI califica como una “actitud mezquina”, constituye la premisa legítima en la que el PAN se basa para fijar una postura en torno a la discusión del mando único. La corrupción reduce la calidad de los servicios y bienes públicos, incluyendo la seguridad. De poco sirve impulsar reformas y nuevas estrategias de seguridad pública si éstas recaen en policías corruptas, si los elementos de la fuerza pública

encargados de proteger a la población están penetrados por el crimen organizado, si las estructuras policiacas operan dentro de un andamiaje de complicidad y corrupción institucional.

La propuesta del mando único policial forma parte del paquete de iniciativas sobre seguridad y justicia que el Ejecutivo Federal envió al Congreso a finales de 2014. La reforma incluye: 1) establecer el mando único policial estatal, 2) facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que determinen la concurrencia entre federación y entidades federativas en materia de seguridad pública, y 3) homologar los criterios y procedimientos en la materia. Se argumenta que con esta alternativa –que implica suprimir las funciones de seguridad pública a las autoridades municipales, delegándoles únicamente el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención, no policial–, se logrará mejor coordinación entre autoridades para combatir la delincuencia.

Sobre la misma línea, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se pronunció vehementemente a favor de crear 32 cuerpos policiacos, con policías municipales desarmadas y de proximidad. Pero más allá de la presión de los gobernadores, esta iniciativa presidencial constituye, en el fondo, la respuesta mediática del Gobierno federal

frente a la crisis que generó la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, en el municipio de Iguala, Guerrero. Antes de la tragedia, el tema de seguridad y la lucha contra el crimen organizado no era parte de la agenda comunicativa de la Presidencia de la República ni de la Secretaría de Gobernación.

Ante la latente crisis de inseguridad –que se acompaña de una crisis de legitimidad–, el gobierno de Enrique Peña Nieto ha hecho del mando único una consigna central de su política de seguridad pública. Sin embargo, la propuesta no es nueva: desde hace años se considera la conveniencia de integrar a las policías municipales en un solo cuerpo policiaco por estado o, como variante, sujetarlas a un mando único estatal. El ejemplo más importante lo constituye la iniciativa que el presidente Felipe Calderón presentó ante el Senado el 7 de octubre de 2010, que reformaba los artículos 21, 73, 115 y 116 para conformar por un “mando único subsidiario”, basado en el principio de corresponsabilidad entre las instituciones policiacas. La propuesta no prosperó, y las responsabilidades y competencias para la seguridad continúan bajo un modelo ambiguo y poco funcional.

Hoy, en el marco de un período legislativo extraordinario, es importante terminar de afianzar los argumentos y medidas

que delinear la propuesta del Partido Acción Nacional en materia de seguridad pública: el mando mixto. Senadores y diputados del PAN ya han anunciado en múltiples ocasiones su disposición para discutir el diseño de un nuevo modelo policial, que sea mixto, flexible, subsidiario, y continúan trabajando en las comisiones correspondientes para concretar esta reforma. Ahora toca al Congreso de la Unión dictaminar la legislación necesaria para atender de mejor forma la tarea primordial de cualquier Estado: brindar seguridad a su población.

A simple vista, es razonable pensar que unificar mil 800 cuerpos policiacos en sólo 32 corporaciones fortalecería el control y la coordinación de las estructuras encargadas de brindar seguridad pública. En los hechos, sin embargo, la fórmula del mando único tiene distintas aristas que deben analizarse en general y para cada estado. En México persisten grandes disparidades regionales en materia de desarrollo policial. Nadie puede negar la debilidad y vulnerabilidad de la mayoría de las policías municipales: en general mal preparadas, mal equipadas y peor pagadas, lo que las convierte en presa fácil del crimen organizado. Sin embargo, de tales circunstancias no se deduce necesariamente que la solución sea la desaparición de las policías municipales o su

integración en un solo mando dependiente de cada gobierno estatal.

Hay también municipios que cuentan con buenos cuerpos policiacos, que deben conservarse y de los que se puede aprender;² en contraste, hay estados en los que el gobierno estatal es parte medular del problema de inseguridad. La propuesta del Presidente Peña parte de una premisa equivocada al suponer que la debilidad y la corrupción permean únicamente a las policías municipales, y que sólo éstas son susceptibles de ser vulneradas por la actividad criminal. Hay casos documentados en los que funcionarios a cargo de la fuerza pública estatal brindan protección a las principales organizaciones criminales (como en Veracruz); incluso se ha acusado y procesado a exgobernadores por este tipo de vínculos.³

Es indispensable tener un conocimiento real y detallado sobre la arquitectura y funcionamiento de la delincuencia en sus diferentes modalidades. No todos los municipios tienen los mismos problemas de inseguridad, y por tanto no requieren de las mismas soluciones. Hoy urge contar con

² Son emblemáticas las experiencias de Tijuana y Ciudad Juárez, en donde hace varios años se padeció una oleada de violencia grave, que logró revertirse con la transformación de sus respectivas policías municipales. También hay casos de éxito en Querétaro, San Pedro Garza García y Mérida. De hecho, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reconoce 80 municipios del país que a su juicio están en condiciones de mantener la operatividad completa de sus cuerpos policiacos. 80 municipios suenan pocos con relación a los 2457 ayuntamientos en México, pero en ellos se concentra 39% de la población.

³ Mario Villanueva de Quintana Roo, Tomás Yarrington de Tamaulipas, Jesús Reyna de Michoacán.

un nuevo esquema policial, pero el diseño de éste debe contemplar la posibilidad de infiltración del crimen organizado en los tres órdenes de gobierno.

La implementación del mando único pone en riesgo la autonomía de los municipios, rasgo esencial del sistema federalista que rige a nuestro país. El municipio es eje de la estructura política nacional y espacio privilegiado para el desarrollo del país; por ello cuenta con una serie de atribuciones, sustentadas en la Constitución, para velar por la seguridad y tranquilidad de la población.⁴ Eliminar todas las policías municipales sería un grave error, porque son justamente éstas las que se conforman por servidores públicos que tienen el mayor contacto y cercanía con la gente. Implementar esta medida de forma generalizada afectaría irreversiblemente la vida institucional de los municipios.

Estas son algunas de las razones por las que el Partido Acción Nacional impulsa un modelo policial basado en el principio de subsidiariedad. Se propone un sistema flexible, subsidiario y que evite la concentración excesiva de poder en los gobernadores. Diversos legisladores del PAN lo han reiterado: “tanta policía municipal como sea posible, y tanta intervención estatal y federal como sea necesaria”. Este modelo

⁴ Según el artículo 115 fracción III inciso h) constitucional, los municipios tienen a su cargo la seguridad pública en los términos del artículo 21 del mismo ordenamiento.

debe incluir controles externos, ejercidos por un órgano técnico que determine si una policía municipal está certificada o no para, en el ámbito de sus competencias, cumplir con las tareas de seguridad.

Acción Nacional considera que, sin quitar facultades a los municipios, pero de manera “coordinada, organizada, capacitada y estandarizada”,⁵ puede mejorarse de manera sustancial la provisión de seguridad pública. Ello significa mantener corporaciones municipales que, en apego a determinados requisitos y estándares de calidad, integridad y eficacia, puedan fungir como cuerpos de proximidad y atender a los problemas comunes de los ciudadanos.

La propuesta del PAN reduce el riesgo de que se eliminen cuerpos policiacos municipales efectivos; pero para ponerla en marcha es fundamental, por un lado, implementar un sistema de acreditación policial, y por otro, delimitar claramente las facultades de cada una de las policías y bajo qué circunstancias un cuerpo de seguridad estatal (o federal) podrá desplazar a la policía municipal, como en los casos de infiltración del crimen organizado. En ese sentido, lo que urge en el corto plazo es intervenir en los municipios donde ya se identificó protección a delinquentes por parte de las autoridades y extender las investigaciones a

⁵ Dip. Marko Cortés Mendoza, Coordinador del GPPAN en la Cámara de Diputados.

un mayor número de municipios y cuerpos policiacos.⁶

Debe reiterarse que el modelo que el PAN impulsa incluye un órgano técnico –no político– que determine criterios y parámetros para su correcto funcionamiento, y supone también la coordinación entre las policías de los tres niveles de gobierno. Además, la propuesta debe complementarse con la dignificación y el fortalecimiento de la carrera policial. Finalmente, el nuevo marco jurídico debe considerar el aspecto financiero, pues la implementación de estas medidas seguramente implicará un desembolso importante y un reordenamiento de recursos en materia de seguridad.

El compromiso de Acción Nacional con la implementación de un Sistema Nacional de Seguridad funcional tiene una de sus materializaciones en la propuesta del Mando Mixto. Si efectivamente se logra aprobar un sistema de policía flexible y subsidiario, el reto consistirá en mejorar los mecanismos de selección y control de confianza, las atribuciones de cada cuerpo policiaco, los presupuestos destinados a la seguridad pública, y en poder armonizar el nuevo modelo con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Regulación de la marihuana

El otro tema que quedó pendiente en la agenda legislativa y que debe dictaminarse en un

⁶ Eduardo Guerrero, “El nuevo enemigo público”, *Nexos*, junio, 2015.

período extraordinario es el de la regulación de marihuana. Desde el año pasado, este asunto ha cobrado gran revuelo en la agenda pública y en los órganos del Estado. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo convocaron a diversos foros y audiencias en los que legisladores, expertos y organizaciones civiles analizaron y debatieron sobre las distintas alternativas de regulación. Hoy, a poco más de un mes de que el Presidente fijara ante la ONU la postura de México frente al problema de las drogas, se hace más patente la necesidad de emitir una nueva legislación que permita enfrentar sus consecuencias para la salud pública y la seguridad con más eficacia y menos costos humanos.

Aunque desde hace algunos años la legalización del marihuana ha estado presente en la discusión pública y ya se ha analizado en el Congreso, el hecho que detonó la búsqueda de nuevos enfoques fue la resolución que la Suprema Corte de Justicia emitió el 4 de noviembre del año pasado para autorizar a cuatro personas⁷ el cultivo y el consumo de marihuana con fines lúdicos. Este acontecimiento abrió el camino para que se presenten más amparos y se emita jurisprudencia en el mismo sentido, pero sobre todo puso de relieve

⁷ Estas personas, pertenecientes a la organización llamada Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART), solicitaron en 2013 a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) la autorización para consumir marihuana de forma regular y personal, y realizar actividades relacionadas al autoconsumo; dicha solicitud fue negada, y tras un amparo el asunto llegó a discusión de la Suprema Corte.

un hecho doloroso e ineludible: la ineffectividad de la política de drogas en México.

Para responder a una exigencia compartida por diversos sectores de la sociedad, el Presidente Peña Nieto envió al Senado una iniciativa que reforma la Ley General de Salud y el Código Penal Federal para regular el uso médico y de investigación de la marihuana, y que aumenta de 5 a 28 gramos la cantidad de portación permitida para un consumidor. Esta propuesta –que busca tratar el tema desde un punto de vista de salud pública y derechos humanos–, si bien está lejos de abarcar toda la problemática asociada a la producción y el tráfico de ese enervante, constituye un cambio de perspectiva que puede atenuar algunos de los efectos más lacerantes de la política prohibicionista.

El principal aspecto que se ha tratado en el análisis de la despenalización de la marihuana son los efectos de esta sustancia sobre la salud. La marihuana es una droga psicoactiva,⁸ que puede generar dependencia, trastornos mentales y daños físicos en los consumidores.⁹ Del otro lado, la marihuana

⁸ La marihuana contiene más de 400 compuestos químicos, incluyendo más de 60 cannabinoides. El principal cannabinoide psicoactivo es el tetrahidrocannabinol (THC).

⁹ De acuerdo con el National Institute of Drug Abuse, puede producir alteraciones en la percepción del tiempo, cambios de humor drásticos, problemas de coordinación, dificultad para resolver problemas y fallos en la memoria. Puesto que su principal forma de consumo es fumarla –al igual que ocurre con el tabaco– se produce irritación de las vías respiratorias y representa un factor de riesgo para la aparición de patologías pulmonares y bronquiales. Esta droga también puede producir un ritmo cardíaco creciente y caídas en la presión arterial. Finalmente, debe destacarse que la marihuana es especialmente dañina en adolescentes, y su consumo en esta etapa de la vida puede deteriorar las capacidades intelectuales en el largo plazo.

puede tener efectos benéficos para una variedad de problemas médicos, tales como esclerosis múltiple, artritis, epilepsia, glaucoma, VIH y Alzheimer.¹⁰ Además, la cannabis ha probado ser útil para tratar algunos tipos de cáncer y es un analgésico efectivo para varios padecimientos. Estos beneficios para la salud ponen sobre la mesa la pertinencia de legalizar la investigación y el uso de la marihuana con fines medicinales y terapéuticos, lo que podría ampliar los alcances de las políticas de salud.

El otro aspecto que contempla la iniciativa del Ejecutivo es la criminalización del consumidor. Hoy día, hay una alta tasa de personas que han sido detenidos y encarcelados por portar y consumir marihuana, lo que denota una alta estigmatización y disfuncionalidad en el sistema de justicia. Según datos de la Procuraduría General de la República (PGR), entre 2006 y 2014 fueron detenidas 453,069 personas en el ámbito federal por delitos contra la salud; de estos, 175,993 fueron detenidos por posesión (en sus diversas modalidades) y 156,189 por consumo (a pesar de que el consumo no es un delito).¹¹ Estas cifras reflejan fallas graves en nuestro sistema penal y de procuración de justicia, pues una política de drogas debería distinguir entre una conducta

¹⁰ American Medical Association Council on Science and Public Health. Report 3. *Use of Cannabis for Medical Purposes*. Noviembre, 2009.

¹¹ Catalina Pérez Correa, "La marihuana no es importante, ¿o sí?", *Horizontal*, 27 de octubre, 2015, <http://horizontal.mx/la-marihuana-no-es-importante-o-si/>

constitutiva de narcotráfico y la portación de sustancias para el consumo personal.

Otro argumento utilizado comúnmente para defender la despenalización de la marihuana se refiere a los efectos positivos que esta medida tendría sobre la violencia derivada del narcotráfico. Si el comercio ilegal de la marihuana representa para los cárteles una fuente de ingresos, al legalizarlo, los grupos delictivos se verían debilitados y el Estado podría combatirlos de manera más eficaz. Aunque la lógica del argumento parece coherente, la efectividad de esta medida es más bien incierta. En nuestros días, la delincuencia organizada asociada al narcotráfico ha diversificado mucho sus actividades: secuestro, extorsión, control de otras actividades ilícitas, control de gobiernos locales, etc. De tal manera que el tráfico de marihuana representa hoy sólo una parte de la fuente de ingresos ilegales y de los conflictos entre bandas rivales. Legalizar o despenalizar esta droga puede limitar sólo uno de los factores de poder y violencia del crimen organizado, pero estará muy lejos de erradicarlos. Por lo tanto, debe evitarse la ilusión de que la legalización de la marihuana o inclusive de otras drogas reducirá por sí misma la violencia que azota al país. El crimen organizado es un fenómeno multifactorial, que tiene que enfrentarse desde muchos flancos y sobre la premisa de

que ningún Estado puede permitir el desafío de grupos privados armados que promueven sus intereses agrediendo a la sociedad.

En otro orden de ideas, debe mencionarse que el argumento principal sobre el que se emitió la sentencia de la Corte antes mencionada es el respeto pleno al derecho fundamental de libre desarrollo de la personalidad. El consumo de marihuana debe ser una decisión individual, en la medida en que cada persona debe juzgar y determinar por sí misma qué le es necesario y qué le produce bienestar o daño. De esto se desprende que el humano tenga absoluta libertad para desarrollarse, siempre y cuando no afecte a terceros.

No obstante, el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene su complemento necesario en el deber del Estado de proteger las condiciones para que el individuo pueda ejercer esa libertad y desplegar su personalidad. Si bien esto no exime a la familia de educar y proteger, en la sociedad hay riesgos y amenazas que trascienden la capacidad de la familia para prevenirlos; de ahí la importancia de que el Estado implemente políticas que, en alguna medida, moldeen el comportamiento de los individuos.

El PAN reconoce que las penas por portación y consumo de marihuana son excesivas y discriminatorias. Todas las personas gozan de una eminente

dignidad que debe ser respetada por su cualidad humana y en toda circunstancia; ello debe reflejarse en el sistema penal que regula la marihuana. La criminalización del consumo no es la solución al problema de drogas.

El consumo de marihuana no ha disminuido y por ello se necesita una nueva normativa que responda a esta realidad. La experiencia internacional ofrece una amplia gama de alternativas para regular el mercado de la cannabis; sin embargo, la implementación de muchas de ellas presupone una fortaleza institucional con la que México no cuenta. Esta carencia podría derivar en la creación de relaciones ilícitas burocrático-delincuenciales de nuevo tipo, que podrían distorsionar los propósitos de la reforma. De ahí que una nueva política de drogas basada en la regulación, más que en la mera prohibición requiera, previamente, de un nuevo entramado institucional que pueda combatir con efectividad la corrupción en todas sus formas. El Sistema Nacional Anticorrupción, en los términos en que lo ha planteado el PAN, permitiría dar pasos más audaces en materia de despenalización de la marihuana, pero no antes de ello.

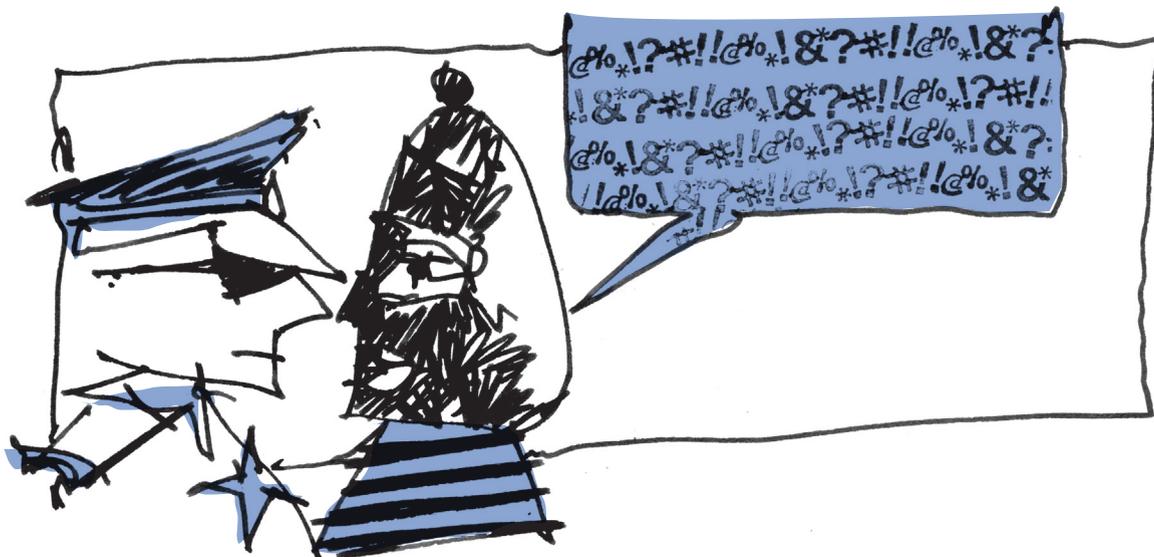
Por lo pronto, para Acción Nacional es impostergable reconocer que el consumo de drogas es una realidad en nuestro país. El consumo de marihuana, si bien no es tan nocivo

como otras drogas, puede generar daños a la salud. Partir de aquí es fundamental para delinear nuevas políticas en materia de drogas cuyo eje central sea la prevención. La apuesta está en emprender grandes campañas informativas y programas educativos en todos los niveles, que permitan transitar de una política de mera prohibición a una de prevención efectiva.

Las consecuencias de la despenalización de la marihuana no son seguras ni generalizables; de ahí la dificultad para legislar sobre este tema. La relevancia del asunto exige mayores consensos, que no deben construirse bajo la premura de un período extraordinario. Por su parte, independientemente del momento en que deba dictaminarse el nuevo marco regulatorio, el PAN velará por la seguridad de las personas, con respeto irrestricto a su dignidad y priorizando una política de prevención.

Consideraciones finales

Vincular las políticas de seguridad y de drogas con el Sistema Nacional Anticorrupción es una postura realista y responsable, basada en el reconocimiento de que la corrupción es un cáncer que contamina, distorsiona y degrada todas las funciones del Estado. Por ello, los legisladores deben atender a su responsabilidad y redoblar esfuerzos para tener leyes anticorrupción. En cuanto a los



otros dos temas, deben continuar el análisis de las distintas propuestas y demostrar voluntad política para consolidar las reformas necesarias. Ésta es una oportunidad para que la clase política se reconcilie con la sociedad, que continuamente da muestras de hartazgo y exige soluciones.

El crecimiento de la delincuencia organizada no puede entenderse sin su relación con la corrupción gubernamental. Los negocios ilegales (como el tráfico de estupefacientes, por ejemplo) dan a las organizaciones criminales capacidad para amenazar y sobornar a autoridades

de los tres órdenes de gobierno. Pero es la impunidad de la que gozan los servidores públicos corruptos la que facilita esa relación perversa entre éstos y la delincuencia. Debe advertirse que hay algo peor que policías municipales débiles sometidas a la delincuencia: una policía estatal corrupta y coludida con el crimen, dotada de control sobre las policías municipales. Sin instrumentos eficaces para combatir la corrupción de gobiernos y policías, el mando único podría crear un monstruo incontrolable.

Sin un control efectivo sobre los ingresos y el patrimonio de

funcionarios, y sin mecanismos eficaces de investigación y sanción de sus conductas ilícitas, la delincuencia seguirá gozando de facilidades para comprar complicidades en los órganos del Estado, lo que no sólo pervierte las tareas de seguridad pública sino que también entorpece cualquier regulación en materia de drogas. Por eso es tan importante que no se dé marcha atrás en lo conseguido por la reforma constitucional y que se dictamen la leyes secundarias para constituir un verdadero Sistema Nacional Anticorrupción. **B**

Reconocimiento al fortalecimiento institucional municipal: Puebla 2015

Luis Banck Serrato

El Programa de Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional Municipal (Refim) es una iniciativa de la Asociación “International City Management Association de México, A.C.” (Icma), cuyo objetivo principal es reconocer y estimular a las autoridades municipales que trabajan para mejorar la base y el afianzamiento institucional del gobierno a través de 91 variables, que

asegure un buen desempeño en el corto, mediano y largo plazo, generando un ambiente propicio para la mejora continua en la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Para identificar el grado de avance correspondiente a cada variable, Icma asigna una letra conforme a la evaluación de la misma:

Grado	Letra de grado	Significado
Inicial	I	No existen elementos que respalden la variable
Primero	E	La variable ha sido documentada
Segundo	D	La variable ha sido aprobada por el Cabildo o es de conocimiento del Cabildo.
Tercero o adecuado	C	La variable posee medidas de desempeño y/o se le mantiene con un seguimiento.
Cuarto o sobresaliente	B	La variable es del conocimiento público y se difunde con transparencia.
Quinto o superior	A	La variable vincula a los ciudadanos en su planeación, gestión y fiscalización.

Antecedentes

El Gobierno Municipal de Puebla inició su participación en el programa Refim en el año 2005 y desde entonces de manera ininterrumpida ha elaborado, documentado y posteriormente,

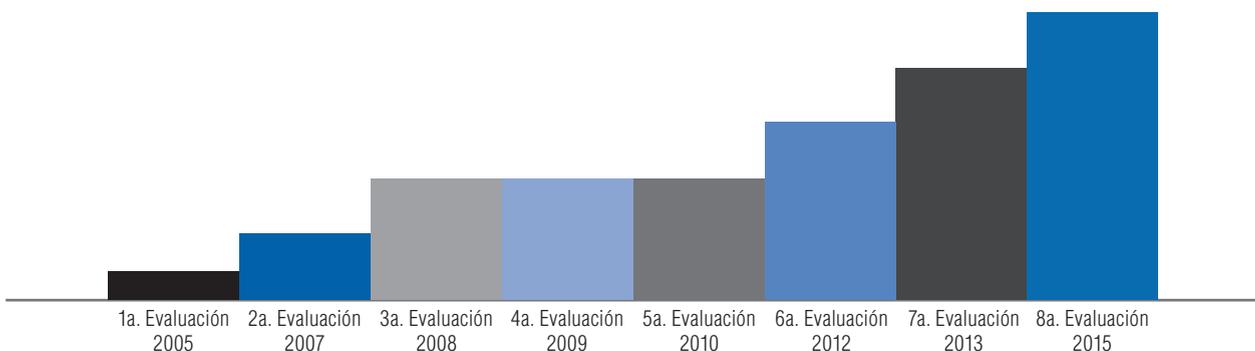
medido las políticas, parámetros, procedimientos e indicadores en cuatro áreas estratégicas de la administración municipal: finanzas, planeación, recursos humanos y marco legal, lo cual

ha quedado documentado en manuales de organización, procedimientos, guías y lineamientos aprobados y registrados por la Contraloría municipal.

Las áreas del H. Ayuntamiento que participan en el programa Refim, son:

Área estratégica	Dependencia o entidad
Finanzas	Tesorería Municipal Secretaría de Administración Secretaría de Innovación Digital y Comunicaciones Secretaría del Ayuntamiento Contraloría Municipal Coordinación General de Transparencia
Planeación	Instituto Municipal de Planeación
Marco Legal	Secretaría del Ayuntamiento Sindicatura Municipal Contraloría Municipal
Recursos Humanos	Secretaría de Administración Secretaría de Innovación Digital y Comunicaciones

Las diversas actividades que demanda la participación en el programa Refim tienen que consolidarse de manera paulatina y realizando acciones a corto, mediano y largo plazo. En este sentido, tres administraciones del Municipio de Puebla (2005-2008, 2008-2011 y 2011-2014) han venido trabajando de manera constante. A continuación se muestra el grado alcanzado y el año de evaluación correspondiente.



En la séptima evaluación, elaborada en 2013, el Municipio de Puebla obtuvo, el cuarto grado de reconocimiento Refim, conforme con lo siguiente:

- Finanzas subió del tercer al cuarto grado;
- Planeación subió del cuarto al quinto grado;
- Recursos Humanos del tercer al cuarto grado, y
- Marco Legal ratifica el cuarto grado.

Asimismo y derivado de la referida evaluación, Icma emitió las siguientes tres recomendaciones generales:

- a) Mejorar el acceso a los indicadores del Sistema de Evaluación al Desempeño (Sedem), de modo que el mismo sea más amigable y directo para el ciudadano;
- b) Concluir la publicación de los resultados de la totalidad de los indicadores, y
- c) Definir las opciones existentes para incorporar la participación ciudadana en tres de las cuatro áreas evaluadas.

Es importante señalar que para dar atención a la última recomendación, se iniciaron gestiones con el Consejo de Desempeño Gubernamental para que adoptaran las 91 variables, sin embargo, quedó pendiente la socialización de las mismas.

Acciones de la actual administración

La actual administración municipal, estableció el programa 31, línea de acción 6 del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018, como una estrategia del Gobierno Municipal que instrumenta acciones relacionadas con el fortalecimiento institucional. Para definir este programa fue necesario hacer una revisión de toda la documentación con la que se contaba y realizar un cronograma de trabajo con las dependencias y entidades participantes, a fin de dar continuidad a las actividades iniciadas, que permitieran identificar evidencias, áreas de oportunidad y las mejoras requeridas con el objetivo primordial de alcanzar el grado máximo de fortalecimiento institucional.

Dando continuidad a las acciones en materia de fortalecimiento institucional y conforme a las atribuciones de la Contraloría Municipal, para dar seguimiento a los programas, y acciones relativas al fortalecimiento institucional de la estructura del Honorable Ayuntamiento, se procedió a coordinar a las dependencias y entidades participantes, con el objetivo de identificar la situación que guardaba la evidencia documental necesaria para las evaluaciones subsecuentes.

Consecuentemente, como parte de los trabajos de preparación para la 8ª evaluación del programa Refim, los días 18 y

19 de marzo de 2015, Jaime Villasana, director adjunto de Icma, realizó un ejercicio de pre-evaluación, a cada una de las variables de las áreas de finanzas, planeación, recursos humanos y marco legal con la finalidad de conocer los avances obtenidos respecto a la 7ª evaluación.

En la referida pre-evaluación, se obtuvo como resultado el cuarto grado de reconocimiento Refim, en la cual nuevamente se recomendó de manera general para todas las variables, definir un esquema para su socialización.

Para tal efecto, se llevaron a cabo reuniones de asesoría y seguimiento por parte de la Contraloría Municipal, con personal de las cuatro áreas estratégicas del Municipio previamente, procediendo a la elaboración, actualización y publicación de manuales de organización y de procedimientos, así como lineamientos para el uso de los recursos humanos y materiales de las dependencias y entidades, con base en el Reglamento para la Participación en el Programa Reconocimiento al Fortalecimiento Institucional; siendo relevante la coordinación con el Instituto Municipal de Planeación, para la elaboración, modificación y publicación de indicadores de gestión.

De primera instancia, se concluyó que la participación ciudadana para la socialización de las variables debería recaer en catedráticos expertos en las

cuatro áreas estratégicas, por lo que el alcalde, Dr. José Antonio Gali Fayad, realizó una invitación a las instituciones públicas y privadas de educación superior que forman parte del Iniciativa “Puebla Capital Universitaria de México” (Pcum), y de esta manera establecer un mecanismo que permitiera consolidar la participación ciudadana autónoma, a través de la conformación de un Comité Ciudadano para el Fortalecimiento Institucional.

En el mes de agosto de 2015 se emitieron los Lineamientos para Guiar el Fortalecimiento Institucional del Municipio de Puebla y del Comité Ciudadano para el Fortalecimiento Institucional del Municipio de Puebla, con el objetivo de normar la participación de los integrantes del citado Comité Ciudadano, así como a los servidores públicos de las dependencias y entidades cuyas funciones incidan en la operación de las áreas estratégicas del Honorable Ayuntamiento.

Como un hecho sin precedentes a nivel nacional en el ámbito municipal, el 28 de agosto de 2015, se instaló el Comité Ciudadano para el Fortalecimiento Institucional del Municipio de Puebla, con la valiosa participación de 15 catedráticos de destacadas instituciones de educación superior y un representante de la Contraloría Municipal, con la finalidad de consolidar un Municipio más transparente que privilegie

la colaboración y la corresponsabilidad, a partir del análisis y propuestas de los expertos y estudiosos en cada una de las referidas áreas estratégicas de la Administración Pública Municipal, reforzando la adecuada operación del gobierno municipal y proporcionando mayor certidumbre a través de la participación ciudadana.

El Comité Ciudadano está conformado por quince académicos de diferentes instituciones de educación superior:

- Rafael Idoyagabeitia García, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)
- Aurora Parada Salomón, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
- Raúl Rodolfo López García, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
- María Eugenia Ibararán Viniestra, Universidad Iberoamericana Puebla
- Ana María Ramírez Santibáñez, Universidad Iberoamericana Puebla
- Miguel Calderón Chelius, Universidad Iberoamericana Puebla
- Carlos Arturo Vega Lebrún, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP)
- Norma Estela Pimentel Méndez, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP)
- Marco Vinicio Fernández Romo, Universidad Madero
- María Eugenia Lazcano

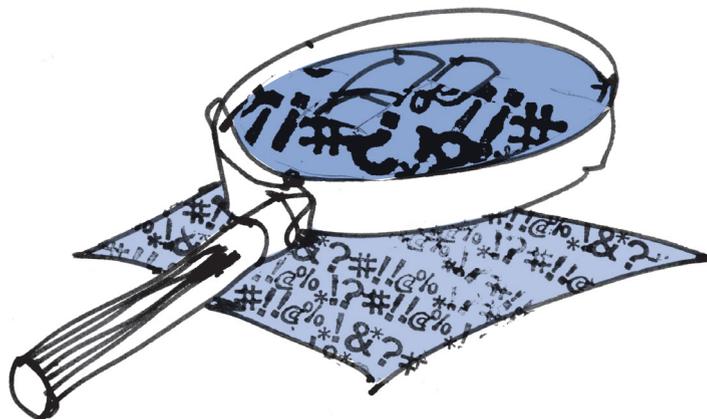
Herrero, Instituto Tecnológico de Puebla

- Alma Rosa Renaud Orozco, Instituto Tecnológico de Puebla
- Blanca Estela Velasco Díaz, Instituto Tecnológico de Puebla
- Georgina Flores Becerra, Instituto Tecnológico de Puebla
- María Guadalupe Ochoa Zamora, Universidad Tecnológica de Puebla
- María del Rosario Noemí Rojas Terrazas, Universidad Tecnológica de Puebla

Durante la sesión de instalación, los 15 integrantes del Comité Ciudadano para el Fortalecimiento Institucional del Municipio de Puebla, eligieron como Presidente al Doctor Rafael Idoyagabeitia García, catedrático de la UDLAP.

Este Comité fortalece la corresponsabilidad de la ciudadanía al trabajar coordinadamente con el gobierno municipal, con el propósito de asegurar altos estándares de calidad en todos sus procesos, conservar la legitimidad de las acciones públicas, así como promover la cooperación y fortalecer la confianza como objetivo indispensable para alcanzar mejores niveles de bienestar.

Los días 4, 5 y 6 de noviembre de 2015, se llevó a cabo la 8ª evaluación realizada por Icma, y como resultado de la misma se determinó que el Municipio de Puebla subía del



cuarto al quinto grado de fortalecimiento institucional, siendo el factor fundamental la instalación y puesta en marcha del Comité Ciudadano, con características únicas, al contar con representantes ciudadanos sin cargos públicos.

De esta manera, el Municipio de Puebla cuenta con las mejores prácticas gubernamentales en las variables evaluadas, que se traducen en prácticas destacadas que impactan al interior del Honorable Ayuntamiento, logrando coordinar acciones nunca antes realizadas en el Municipio de Puebla.

Resulta relevante destacar que en el ejercicio 2015 se realizaron 18 mesas de trabajo con el Comité Ciudadano para el análisis de políticas, parámetros, procedimientos, e indicadores, de las cuales derivaron propuestas y recomendaciones que fueron aprobadas y remitidas a las dependencias y entidades que participan en el programa Refim, con el propósito de analizar su viabilidad e implementación. Asimismo, dicho órgano colegiado sesionó en dos ocasiones el 25 de septiembre y 20 de noviembre del 2015, respectivamente.

Acciones 2016

Durante el presente año se han llevado a cabo 11 mesas de trabajo con las cuatro áreas estratégicas, y el 28 de abril se efectuó la tercera sesión ordinaria del Comité Ciudadano para el Fortalecimiento Institucional del Municipio de Puebla.

Actualmente, se han emitido 140 propuestas y recomendaciones a 27 variables, mismas que están en análisis para su implementación por parte de las dependencias y entidades que integran a las 4 áreas estratégicas:

Área	Total de variables	Variables analizadas	Propuestas realizadas	Propuestas en análisis
Finanzas	33	11	51	51
Planeación	17	3	49	24
Recursos Humanos	30	8	31	31
Marco Legal	11	5	9	9
Total	91	27	140	115



La conformación del Comité Ciudadano para el Fortalecimiento Institucional ha representado los siguientes beneficios al interior del Honorable Ayuntamiento:

1. Socializar avances logrados en el fortalecimiento institucional, con destacados académicos expertos en las áreas estratégicas;
2. Consolidar mejores prácticas internas;
3. Documentos normativos actualizados;
4. Administración ordenada y enfocada a resultados;
5. Mantener una mejora continua de procesos;
6. Control interno enfocado a procesos;
7. Evaluación del desempeño institucional;
8. Generar una cultura de participación ciudadana en los servidores públicos

Asimismo, representa los siguientes beneficios externos:

1. Contar con un Comité Ciudadano con un perfil único en México, que participa a través de recomendaciones para la mejora continua;
2. Gobierno que cuenta con una base para fortalecer la operación gubernamental, a través de catedráticos especializados por área estratégica;
3. Reforzar la transparencia y los principios de Gobierno Abierto;
4. Proporcionar certidumbre operativa gubernamental;
5. Propiciar la implementación de esquemas similares de participación ciudadana como una política pública efectiva, en otros municipios.

El Municipio de Puebla, bajo este contexto, muestra la transparencia con la que se trabaja, fortaleciéndonos como un gobierno abierto, basado en resultados, impulsando la inclusión de la ciudadanía para mejorar la estructura y el desempeño de la administración municipal, que privilegia la eficiencia, eficacia y la rendición de cuentas.

Finalmente, este reconocimiento ubica al Honorable Ayuntamiento de Puebla en el estándar más alto a nivel nacional, ya que es el primer y único municipio en obtener el Quinto Grado de Fortalecimiento Institucional, lo que refleja su apertura para fortalecer la operación interna y consolidarlo como una ciudad de progreso. **B**

La alerta de violencia de género como figura de protección de los derechos humanos de las mujeres



Wendy Balcazar Pérez

Introducción

En el pasado mes de julio fue decretada por primera vez en la historia del país, la alerta de violencia de género en 11 municipios del Estado de México. Esta decisión anunciada por la Secretaría de Gobernación y avalada por la XVI Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, constituye un avance en la protección de los derechos humanos, después de las reiteradas ocasiones en que ha sido negada la implementación de dicha medida.

En razón de lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto hacer un análisis del marco jurídico que regula el mecanismo, así como un estudio de las ocasiones en las que, desde su incorporación en el año 2007 en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ha sido solicitada la declaratoria, y por diversos motivos ha sido negada su aprobación.

El análisis de las causas por las cuales no ha sido autorizada la medida, tiene por objeto identificar los retos que el Estado mexicano debe enfrentar,

con el fin de perfeccionar las reglas que regulan el mecanismo de actuación de las autoridades públicas que buscan cumplir con las obligaciones del Estado, respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: la violencia feminicida.

Ello permitirá advertir si la deficiencia se encuentra en el marco jurídico que regula la medida, o si en su caso, ha sido la falta de voluntad política o de compromiso por parte de

las autoridades que intervienen en el proceso, lo que no ha permitido la aprobación de la implementación de esta medida, en las diversas entidades federativas en las que los diagnósticos indican que es necesario atender a mecanismos que permitan proporcionar garantías de protección a las mujeres que se ven vulneradas en sus derechos humanos.

Justificación

El feminicidio es la última y más brutal expresión de la violencia contra las mujeres. Entre 1985 y 2013 fueron asesinadas más de 44 mil mujeres en todo el país y en promedio se registran siete feminicidios al día, según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De 2006 a 2012 la frecuencia de feminicidios aumentó 40% a nivel nacional y de estos casos, el 95% permanece en total impunidad.

Ante esta aberrante situación, han sido las madres y familiares de las víctimas quienes se han puesto al frente de la búsqueda de verdad y justicia para las mujeres asesinadas. A esta lucha se suman organizaciones sociales, juveniles, feministas y artísticas, así como defensores de derechos humanos. Las madres de Juárez y el Estado de México son un ejemplo de lucha inagotable contra el cáncer social del feminicidio y la violencia contra las mujeres.

En un hecho histórico en su tipo, en los últimos meses, la

Secretaría de Gobernación emitió la Alerta de Violencia de Género para municipios del Estado de México y Morelos. Fue en el marco de la XVI Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres que se aprobó por primera vez en la historia de México, la procedencia de la alerta de violencia de género en 11 municipios del estado.

Esta situación ha sido considerada como un avance significativo que contribuye a disminuir la violencia feminicida en México. No obstante, resulta preciso analizar la repercusión que este mecanismo ha tenido en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, desde su creación en 2007, al ser contemplado en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

De igual forma, ante este contexto, es preciso advertir los retos pendientes que debe enfrentar el Estado mexicano, en el perfeccionamiento de la alerta de violencia género con el fin de garantizar que ésta se consolide como una garantía de protección de la vida y la integridad de las mujeres.

Objetivos de la investigación

Identificar en qué consiste el mecanismo de la alerta de violencia género previsto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Analizar la repercusión que este mecanismo ha tenido en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, desde que fue incorporado en la Ley y fue regulado en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Advertir los retos que debe enfrentar el Estado mexicano en el perfeccionamiento de la alerta de violencia género con el fin de garantizar que ésta se consolide como una garantía de protección de la vida y la integridad de las mujeres.

Planteamiento y delimitación del problema

En el caso de México, se han desarrollado herramientas jurídicas y de protección para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Ejemplo de ello es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), promulgada en 2007. Entre los mecanismos que la ley contempla se encuentra la declaratoria de alerta de violencia de género. Ésta se refiere al “conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”.

Desde su aparición, diversas entidades federativas han solicitado la aprobación de este recurso, el cual ha sido negado por el Sistema Nacional para

Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM). Estas decisiones no sólo representan un incumplimiento de la ley, sino que además contribuyen a perpetuar la violencia feminicida en el país.

Ha sido solicitada en 11 estados de la República. Quizá la más famosa es la del Estado de México, que es un proceso que ha llevado cinco años en donde ha habido muchísimas asistencias sobre los puntos a cumplir para las organizaciones de la sociedad civil que la han solicitado.

El problema de ello, radica en que, a pesar de contar con un mecanismo en la ley, su deficiente procedimiento para aprobar su aplicación, no permite evaluar si su implementación efectivamente contribuye a proporcionar una garantía de protección a los derechos de las mujeres.

Los diagnósticos realizados en diversas entidades, muestran deficiencias graves en políticas públicas: ausencia de protocolos especializados en la investigación de delitos contra la libertad y seguridad sexual, así como deficiente registro de casos de feminicidios y de desaparición de mujeres. Además, los análisis comprueban una alta incidencia delictiva hacia estas últimas.

No obstante, ningún caso ha merecido el grado de alerta de género, mecanismo incluido en la Ley General de Acceso

de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuya aplicación supondría una reacción inmediata para atender la crisis.

Sin embargo, según las organizaciones de la sociedad civil, y la titular del propio Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), han advertido que el motivo por el cual, no se ha emitido alerta alguna, obedece al nuevo marco regulatorio de la medida.

Toda vez que, antes, la solitud de la organización civil se sometía a votación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el cual está presidido por la Secretaría de Gobernación y en el que participan enviados de los gobiernos estatales, el Inmujeres, el Consejo para Prevenir la Discriminación, el DIF y otras dependencias federales. En ese contexto nunca se registró una votación suficiente para emitir la alerta.

Ahora, con un nuevo reglamento, no se somete a votación, sino que se integra un grupo de investigación. Con el análisis en mano se da al gobernador un plazo para que diga si admite las recomendaciones. Es decir, la alerta sólo saldría a la luz si el mandatario estatal se negara a admitir el informe y a cumplir con los cambios propuestos.

Lo anterior, genera una desventaja al politizar la medida, en razón de que los gobiernos estatales lo ven como

un señalamiento y un castigo, en lugar de una herramienta que les permita hacer frente al problema.

Marco teórico y conceptual de referencia

El artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que la alerta de violencia de género contra las mujeres es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

Como lo señala el Informe del grupo de trabajo conformado para Atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Baja California, la alerta se constituye como un mecanismo de actuación de las autoridades públicas que buscan cumplir con las obligaciones del Estado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: la violencia feminicida.

Esta última, es definida en la Ley como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad

social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

El objetivo fundamental de la alerta es garantizar la seguridad de las mujeres y niñas, a partir del cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que vulnere sus derechos humanos a través de la determinación de un conjunto de medidas que permitan a las autoridades públicas del territorio cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio.

El Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia desarrolla específicamente el alcance y funcionamiento de este mecanismo, estableciendo los casos en los que proceden las solicitudes de declaratoria de la alerta de género.

Los casos en los que proceden las solicitudes de declaratoria, se encuentran previstos en la ley:

*Cuando existan delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame, o
Cuando exista un agravio*

comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

La solicitud de alerta debe ser presentada a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, es decir, al Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante, Secretaría Ejecutiva) por los organismos de derechos humanos internacionales, nacionales o de las entidades federativas, o por las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas

Una vez presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva revisará que la misma contenga los requisitos necesarios y la hará del conocimiento de la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante, Conavim).

La Conavim, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, resolverá sobre la admisión de la solicitud. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva realizará las acciones necesarias para la conformación de un grupo de trabajo que se encargará de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres.

Una vez conformado el grupo de trabajo, en un término de 30 días naturales contados a

partir del día en que se reúna por primera vez, éste debe realizar un estudio de la situación que guarda el territorio sobre el que se solicitó la Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres e integrar y elaborar las conclusiones correspondientes.

Del mismo modo, dicho grupo podrá solicitar a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Conavim, que analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades federales, locales o municipales, las medidas provisionales de seguridad o de justicia necesarias a fin de evitar que, en su caso, se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en un territorio determinado.

El grupo de trabajo emitirá un dictamen a partir de la información recibida sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, el cual se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, a través de la Conavim, se determine si la entidad federativa implementó dichas propuestas.

Si se determina emitir la declaratoria de alerta de violencia de género, se deberá notificar con el fin de implementar las acciones preventivas, de seguridad y de justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida; elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres; asignar

los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres; y hacer del conocimiento público el motivo de la alerta, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

Por último, es necesario señalar que el Estado mexicano, ante la existencia de un contexto de violencia feminicida, de conformidad con el artículo 26 de la Ley General de Acceso, deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

Hipótesis

A pesar de la inclusión del mecanismo de la alerta de violencia de género previsto en la Ley, el proceso regulado en el marco jurídico ha impedido su implementación, lo que no ha permitido evaluar su eficacia como una figura de protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

Pruebas Empíricas o Cualitativas de la Hipótesis

El objeto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es: “establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a

una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 1, LGAMVLV), para lo cual resulta fundamental la publicación de legislaciones estatales que establezcan disposiciones de manera coordinada.

El modelo de la política pública de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia previsto en la legislación general, y reproducido, en la mayor parte de los casos por las legislaciones estatales, establece al menos diez medidas: definición de las modalidades de violencia, definición de los tipos de violencia, la alerta de violencia de género, las órdenes de protección, el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Sistema Estatal para la erradicación de la violencia de género en contra de las mujeres, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra las Mujeres, la distribución de competencia en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, los refugios para las mujeres víctimas de violencia, y el reglamento de la ley de acceso de

las mujeres a una vida libre de violencia.

Modalidades de violencia

La modalidad de la violencia, se refiere al ámbito en que se puede presentar la violencia de género, y define las particularidades de la manifestación de esa violencia, de acuerdo al contexto, y las instituciones y relaciones de poder particulares de ese espacio. La LGAMVLV define las modalidades de violencia como “las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia” (artículo 5, fracción V).

Violencia familiar. Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho (artículo 7, LGAMVLV).

Violencia Laboral y Docente. Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y

atenta contra la igualdad (artículo 10, LGAMVLV).

Violencia en la Comunidad. Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público (artículo 16, LGAMVLV).

Violencia Institucional. Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia (artículo 18, LGAMVLV).

Violencia Femicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres (artículo 21, LGAMVLV).

Tipos de violencia

Los tipos de violencia se refiere a cualquier acto u omisión que dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres, y se ha dividido en al menos cinco tipos:

Violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio (artículo 6, fracción I, LGAMVLV).

Violencia física. Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas o ambas (artículo 6, fracción II, LGAMVLV).

Violencia patrimonial. Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima (artículo 6, fracción III, LGAMVLV).

Violencia económica. Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el

ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral (artículo 6, fracción IV, LGAMVLV).

Violencia sexual. Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto (artículo 6, fracción V, LGAMVLV).

Alerta de violencia de género

La alerta de violencia de género, es definida como el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad (artículo 22, LGAMVLV). Su objetivo fundamental es garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos (artículo 23, LGAMVLV).

Órdenes de protección

Las órdenes de protección, son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Toda vez que su principio es la

protección y la urgencia, se deberán otorgar inmediatamente que se conozcan los hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres (artículo 27, LGAMVLV). Las mismas pueden ser de emergencia, preventivas y de naturaleza civil (artículos 28, 29 y 30, LGAMVLV).

Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

El sistema nacional tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, por lo cual funge como un órgano de coordinación entre la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, quienes lo integra (artículo 35, LGAMVLV).

Sistema Estatal para la erradicación de la violencia de género en contra de las mujeres

Los Sistemas Estatales tienen por objeto la coordinación de los estados y los municipios para la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la erradicación de la violencia de género contra las mujeres. Los sistemas

estatales reproducen la integración del sistema nacional, con algunas variaciones de estado a estado, que pueden ser la participación del Poder Legislativo, o representantes de la sociedad civil organizada. Entre sus objetivos se encuentran la prevención de la violencia, la atención especializadas de las víctimas, la capacitación del personal encargado de su prevención y atención, la reeducación de las quienes ejercen la violencia, la sistematización de datos y la difusión de acciones dirigidas a la erradicación de la violencia de género, todo lo cual varía de estado a estado.

Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra las Mujeres

El programa integral tiene por objeto impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres, para lo cual se propone transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres (artículo 38, fracciones I y II, LGAMVLV). Uno de los objetivos prioritarios del programa es educar y capacitar, al personal encargado de la procuración de justicia, policías y funciona-

rios encargados de las políticas de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género (artículo 38, fracciones III y IV, LGAMVLV).

También establece previsiones sobre atención y protección de víctimas, programas de educación pública y privada, destinado a concientizar a la sociedad sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres, vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres, así como garantizar la investigación y elaboración de diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra las mujeres (artículo 38, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, LGAMVLV). Así como diseñar un modelo integral de atención a los derechos humanos y ciudadanía de las mujeres (artículo 38, fracción XIII, LGAMVLV), entre otros.

Distribución de competencia en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

La distribución de competencia tiene por objetivo delimitar cuales son las facultades y obligaciones de la federación, a través de las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Seguridad Pública, de Educación Pública, de Salud,

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

del Instituto Nacional de las Mujeres (artículos 40 al 48, LGAMVLV), de las entidades federativas (artículo 49, LGAMVLV) y los municipios (artículo 50, LGAMVLV).

Refugios para las mujeres víctimas de violencia

Los refugios tienen el objeto de velar por la seguridad de las mujeres, así como proporcionarles la atención necesaria para su recuperación física y psicológica, que les permita participar plenamente en la vida pública, social y privada, así como darles información

sobre las instituciones de asesoría jurídica gratuita y brindarles la información necesaria que les permita conocer las opciones de atención. Los servicios que brindan, son el hospedaje, alimentación, vestido y calzado, servicio médico, asesoría jurídica, apoyo psicológico, programas reeducativos integrales, capacitación para el empleo, y bolsa de trabajo. Las mujeres y sus familias pueden permanecer de manera voluntaria en el refugio hasta tres meses, a menos que la evaluación del personal médico, psicológico o jurídico, reco-

miende un mayor tiempo (artículos 54 al 59, LGAMVLV).

El modelo de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia previsto en la legislación general, fue retomado, con algunas variantes, en cada uno de las 32 entidades federativas, paulatinamente del 24 de febrero de 2007 al 26 de noviembre de 2010, fecha en que fue publicada la última legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Legislación general y estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia organizadas por fecha de publicación oficial

Estado	Ley de violencia	Fecha de publicación
Chihuahua	Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	24 de enero de 2007
Federal	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	1 de febrero de 2007
Campeche	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	4 de julio de 2007
Sinaloa	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	30 de julio de 2007
San Luis Potosí	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	7 de agosto de 2007
Tamaulipas	Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	22 de agosto de 2007
Nuevo León	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	20 de septiembre de 2007
Sonora	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	29 de octubre de 2007
Aguascalientes	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	26 de noviembre de 2007
Puebla	Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	27 de noviembre de 2007
Quintana Roo	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	27 de noviembre de 2007
Morelos	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	5 de diciembre de 2007
Tlaxcala	Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	11 de diciembre de 2007
Durango	Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia	30 de diciembre de 2007
Hidalgo	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	31 de diciembre de 2007

Estado	Ley de violencia	Fecha de publicación
Distrito Federal	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	29 de enero de 2008
Guerrero	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	8 de febrero de 2008
Veracruz	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	28 de febrero de 2008
Yucatán	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	19 de marzo de 2008
Baja California Sur	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	31 de marzo de 2008
Jalisco	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	27 de mayo de 2008
Baja California	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	25 de junio de 2008
Coahuila	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	11 de julio de 2008
Nayarit	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	15 de noviembre de 2008
México	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	20 de noviembre de 2008
Colima	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	29 de noviembre de 2008
Tabasco	Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	20 de diciembre de 2008
Michoacán	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	31 de diciembre de 2008
Zacatecas	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	17 de enero de 2009
Chiapas	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	23 de marzo de 2009
Oaxaca	Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	23 de marzo de 2009
Querétaro	Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	27 de marzo de 2009
Guanajuato	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	26 de noviembre de 2010

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación general, y estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en México.

Como se señaló, cada una de estas legislaciones de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, ha adoptado como modelo la Ley General, con algunas variaciones en las definiciones de violencia, así como previsiones referentes a las órdenes de protección, refugios, sistema estatal, programa estatal, alerta de violencia de género estatal, alerta de violencia de género federal, y en la referencia explícita a la participación en el Sistema Nacional.

La mayor parte de las legislaciones estatales definen la Violencia Feminicida como una forma extrema de violencia de género en contra de las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en cualquier ámbito,¹ conformada por el conjunto de conductas misóginas² que puede implicar impunidad y culminar en el homicidio o cualquier forma de muerte violenta de las mujeres. Sin embargo, los estados de

¹ Algunas legislaciones señalan que puede ser en el ámbito público o privado.

² Algunas legislaciones estatales no hacen referencia expresa a la misoginia.

Aguascalientes, Coahuila, Durango, Nuevo León y San Luis Potosí, no incluyen el concepto de Violencia Feminicida en sus legislaciones estatales. Este último aspecto es relevante, debido a que derivado de esta definición se establecen una serie de obligaciones a cargo del Estado, como la toma de medidas adecuadas para garantizar la seguridad de las mujeres, así como el resarcimiento del daño conforme a los principios internacionales de los derechos humanos.

Las órdenes de protección son definidas como actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima. Aunque con distintas variaciones en cada entidad federativa, son dictadas por la autoridad jurisdiccional o el ministerio público, y pueden ejecutarlas las procuradurías estatales y los cuerpos policiacos locales. Las mismas, pueden ser de emergencia (desocupación del domicilio conyugal, reingreso al domicilio, prohibición de acercamiento y prohibición de intimidaciones o molestia a la víctima) y preventivas (la retención y guarda de armas, inventario de bienes de propiedad común, acceso al domicilio para tomar pertenencias, entrega inmediata de objetos y documentos, auxilio policiaco, uso y goce exclusivo de los bienes a favor de la víctima, así como los programas de reeducación a la persona agresora). Las entidades federativas que no establecen disposiciones generales acerca de este tema en su legislación de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia son: Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí.

Los refugios son definidos en las legislaciones estatales como centros o establecimientos constituidos por instituciones gubernamentales y por asociaciones civiles para la atención y protección de las

mujeres y sus familias víctimas de violencia. No todas las legislaciones desarrollan reglas concretas sobre la operación de los refugios, aunque algunas establecen un capítulo especial para ello, como son: la aplicación del programa estatal; velar por la seguridad de las personas quienes se encuentran en ellos; proporcionar a las mujeres, y a sus hijas e hijos, la atención necesaria para su recuperación física y psicológica; dar información a víctimas; contar con personal debidamente capacitado y especializado en la materia; entre otras. Por su parte, los estados de Michoacán, Puebla, Querétaro y Sinaloa, son omisos en establecer disposiciones específicas que desarrollen el modelo de los refugios para víctimas de violencia de género.

El sistema estatal, como ya se definió en algunos párrafos atrás, tiene por objeto la coordinación de los estados y los municipios para la erradicación de la violencia de género contra las mujeres. Y, su objeto es la prevención de la violencia, la atención especializadas de las víctimas, la capacitación del personal encargado de su prevención y atención, la reeducación de las quienes ejercen la violencia, la sistematización de datos y la difusión de acciones dirigidas a la erradicación de la violencia de género, todo lo cual varía de estado a estado. Es decir, le corresponde realizar las acciones previstas en la

legislación estatal de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. La legislación del Estado de México es la única, en todo el país, que es omisa en establecer un sistema estatal.

El programa estatal se diseña a partir del programa nacional, con base en la perspectiva de género, considerando las modalidades y tipos de violencia, las causas y consecuencia de la violencia, la eficacia de medidas exitosas aplicadas en otros lugares, la eficiencia de las sanciones, el análisis de la información estadística, los avances en materia de armonización jurídica, así como la operatividad de las dependencias, entidad y unidades administrativas en atención de la violencia. Sobre este tema, las entidades de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango y Distrito Federal, son las únicas cuyas legislaciones son omisas en este tema.

La alerta de violencia de género estatal y federal, es definida como el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad. Cuando una entidad federativa sea notificada de la alerta de violencia de género, le corresponde conformar un grupo de trabajo para analizar y determina las acciones que garanticen los derechos humanos de las mujeres,

así como definir la distribución de competencia para darle seguimiento. Asimismo, se establece la aplicación de lo dispuesto en la Ley General.

Cuando el Estado mexicano decidió crear en 2007 una Ley que contemplara la posibilidad de declarar una alerta de género se pensó en contar con una herramienta para recuperar el tejido social y evitar una mayor descomposición de éste por la violencia contra las mujeres, pero siete años después, organizaciones civiles denuncian que el gobierno federal y los estatales se han negado a emitir cualquier alerta porque la ven como un asunto político que dañará su gestión y no como una obligación para garantizar el acceso a una vida libre de violencia.³

Desde que esa Ley se publicó en febrero de 2007, la sociedad civil ha presentado siete solicitudes de alerta de género. Hasta ahora, todas han sido rechazadas y solamente una —la última de Guanajuato presentada en mayo de 2013— está bajo investigación; además, organizaciones de estados como Morelos se alistan para solicitar una en su entidad.

El encargado de declarar o rechazar las alertas es el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar

la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM), integrado por las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social; además de la Procuraduría General de la República, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de las Mujeres y las instancias de las mujeres de las 32 entidades federativas.

Estas son las solicitudes de alerta hasta ahora presentadas, su principal motivación y las últimas cifras de feminicidios documentados por sociedad civil.

- Oaxaca, abril de 2008, por la violencia feminicida en la zona Triqui. Se argumentó que las mujeres son tomadas como botín de guerra. Actualmente se busca presentar una nueva solicitud de alerta bajo el argumento de que durante la gestión de Gabino Cué (2010-2016) se han cometido 292 feminicidios y éstos aumentaron 216% en enero a mayo de 2014, en comparación con el mismo periodo del año anterior.
- Guanajuato, mayo de 2009, por la modalidad de Agravio Comparado. Se denunció la vulnerabilidad de las mujeres víctimas de violencia sexual por leyes que transgredían sus derechos humanos,

pues el estado no proporciona servicios de interrupción legal del embarazo y procuración de justicia a las víctimas.

- Estado de México, diciembre de 2010, por el contexto de violencia feminicida e impunidad. De enero de 2005 a agosto de 2010 se documentaron 922 feminicidios y en 526 casos se desconocía la identidad de los asesinos. El gobierno estatal se negó a entregar datos actualizados argumentando que aunque cuentan con 1,900 asesinatos tanto de hombres como de mujeres, la información no se procesa por sexo y entregar esos datos pone “en riesgo la seguridad del estado”.
- Nuevo León, enero de 2012, motivada por al aumento de crímenes contra mujeres pues una investigación hemerográfica de Arthemisas por la Equidad mostró que los feminicidios se incrementaron 689% de 2000 a 2011. En marzo pasado, esa organización denunció que en los primeros quince meses de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto en la entidad se cometieron 118 feminicidios.
- Hidalgo, marzo de 2013, por el contexto de violencia e incremento en los casos de feminicidio tras 93 asesinatos de mujeres registrados de 2009 a 2011,

³ Montalvo, T. (2014, 28 de mayo) ¿Cuántos feminicidios son suficientes para una alerta de género? en <http://www.animalpolitico.com/2014/05/cuantos-asesinatos-de-mujeres-son-suficientes-para-aplicar-una-alerta-de-genero/> [5 de septiembre de 2015]

según datos de la Procuraduría Estatal.

- Guanajuato, mayo de 2013, por violaciones a los derechos humanos de las mujeres en un contexto de impunidad, pues de 24 asesinatos de mujeres de enero a abril de 2013 sólo 3 se investigaron como feminicidios pese a que en 70% de los casos las mujeres fallecieron tras el uso excesivo de la fuerza. Datos actualizados muestran que el año pasado culminó con 73 feminicidios documentados y en lo que va del 2014 ya suman otros 22.
- Chiapas, noviembre de 2013, se denunciaron omisiones de parte del sistema de Justicia del estado para proteger y salvaguardar la vida de las mujeres. Organizaciones civiles dijeron que el año terminó con 84 registros de mujeres asesinadas con violencia.
- Morelos, no hay una solicitud de alerta de género formal, pero se está planteando porque la sociedad civil tiene registros de que en 32 de los 33 municipios de la entidad hay al menos un feminicidio cometido en los últimos cinco años.

El 28 de julio de este año, por primera vez, el Sistema Nacional

para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres declaró una Alerta de Género para 11 municipios del Estado de México, después de cinco años de incidencia política y jurídica por parte de organizaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas de feminicidio y desaparición forzada.

Dicha Alerta fue otorgada para 11 municipios. En su argumentación, el Observatorio Ciudadano Nacional contra el Feminicidio señaló que de enero de 2005 a agosto de 2010 se asesinaron a 922 mujeres en territorio mexiquense. De esto asesinatos, en 526 casos se desconocía la identidad de los asesinos, y en el 60.63 por ciento de los casos las mujeres fueron asesinadas con un alto grado de violencia, que evidenciaban el uso excesivo de la fuerza física.

Los municipios beneficiados con la Alerta son: Nezahualcóyotl, Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco Solidaridad, Cuautitlán Izcalli y Chalco.

Conclusiones

El análisis de las solicitudes de la declaratoria de alerta de género, y las resoluciones que, en su mayoría, han negado su

aprobación, permiten advertir que los principales obstáculos para la implementación de este mecanismo, radican en la politización de la declaratoria de alerta de género.

Los gobiernos estatales lo ven como un señalamiento y un castigo, en lugar de una herramienta que les permita hacer frente al problema.

Otro de los retos que debe enfrentar el estado mexicano, es el fracaso en la armonización de códigos penales y civiles en diversas entidades del país, así como la omisión del establecimiento de sanciones para las autoridades que sean omisas en la materia.

De igual forma, se advierte que el hecho de que el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres sea el órgano responsable de tomar la decisión de aprobar o negar la declaratoria, representa un conflicto de intereses pues una vez que las organizaciones civiles hacen la petición frente al Sistema, éste se convierte en juez y parte.

La reciente aprobación de la alerta decretada en 11 municipios del Estado de México, sin duda, alienta a continuar el debate sobre el tema y articular los esfuerzos para exigir el cumplimiento de la ley, así como de las acciones necesarias para

proteger los derechos de las mujeres es una tarea pendiente.

El hecho de que, desde 2007, sean tan pocas las veces que han procedido las solicitudes para la implementación de este mecanismo, advierten que a pesar de haber un marco jurídico protector en la ley y en los tratados intencionales, la implementación continúa siendo realmente pobre.

Después de ocho años desde el logro de la creación de la figura de alerta de género, no se había implementado ni una sola vez en el país. Es por eso que la solicitud en el Estado de México representa un momento crucial, para advertir sus ventajas y limitaciones en la práctica, como una garantía eficaz de protección de los derechos de las mujeres.

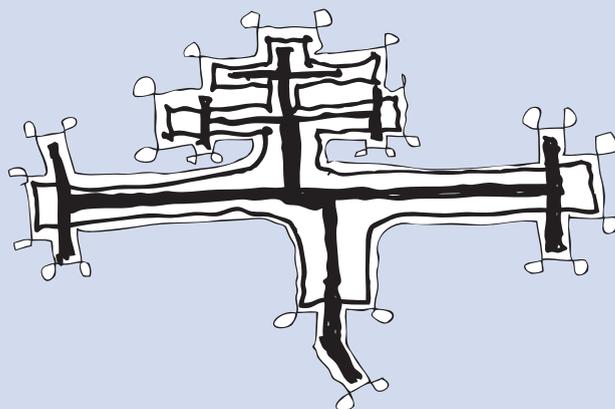
Muchos países han reconocido a México la implementación de esta figura, pero no se ha puesto en marcha. Será una buena oportunidad. **B**

Bibliografía

- Boletín: Se decreta Alerta de Violencia de Género para el Estado de México, en <http://observatoriofemicidiodemexico.org.mx/boletines-de-prensa/boletin-se-decreta-alerta-de-violencia-de-genero-para-el-estado-de-mexico/> [14 de septiembre de 2015]
- *Compendio de Avances de la Perspectiva de Género en las Acciones Legislativas*, Santillana S.A. de C.V., México, 2006, p. 344.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [27 de julio de 2015]
- El Concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México No 2003 -1.
- Indicadores para el Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Definiciones Justificación conceptos fuentes, Nueva York 2006.
- Informe de Actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Desarrollo Humano para vivir mejor. p. 16.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, México, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_040615.pdf [5 de septiembre de 2015]
- Montalvo, T. (2014, 28 de mayo) *¿Cuántos feminicidios son suficientes para una alerta de género?* en <http://www.animalpolitico.com/2014/05/cuantos-asesinatos-de-mujeres-son-suficientes-para-aplicar-una-alerta-de-genero/> [5 de septiembre de 2015]
- Nieto Castillo, Santiago. *Los Derechos en los tiempos del género (de mujeres, feminismo y derechos)*. Instituto Electoral de Querétaro, Primera Edición. Octubre de 2013.
- Proceso legislativo del Decreto por el que se expide la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/011_DOF_01feb07.pdf [5 de septiembre de 2015]

¡Hasta la vista!

Luis H. Álvarez



Señoras y señores consejeros: con el informe de actividades de las diferentes Secretarías del partido que se acaba de presentar ante este Consejo, se cumple el requerimiento estatutario. Empero, queda pendiente el deseo de presentar ante ustedes algunas consideraciones personales en este mi final informe como presidente del partido.

Debo comenzar por afirmar que me considero un hombre sumamente afortunado: me ha tocado vivir, desde una posición tan privilegiada como inmerecida una de las etapas más interesantes de la vida del partido y del país. Permítanme ahora, para ahondar en la intención, repetir algunas frases pronunciadas en la sesión extraordinaria del Consejo Nacional, el 23 de julio de 1988, mes en que se celebraron las elecciones presidenciales en las que participó como abanderado de nuestro

partido el ingeniero Manuel J. Clouthier del Rincón.

Señalé entonces y cito a continuación:

“Estamos en una situación inaugural inédita ... Acción Nacional, desde la fuerza que ha logrado, desde la fuerza que ya somos ... tiene que atreverse a proponer un nuevo comienzo a través de una nueva actitud. Si México ya es otro, a este México diferente debemos dar respuesta. Nos toca ... asumir la realidad política en toda su nueva y rica complejidad. Esto no es renunciar a las identidades, ni entregar el alma: es crear las condiciones políticas para que

esas identidades puedan competir ... y en la competencia y el desarrollo hacer vida real la democracia.

“Para eso son necesarios algunos cambios de mentalidad, de actitud, de lenguaje y de modos de actuar. Seamos conscientes de que estos cambios son especialmente necesarios en un partido como el nuestro que, para bien o para mal, se ha convertido en el fiel de la balanza política nacional. La política, en los países que nos muestran de algún modo ese futuro democrático que queremos, no es el ámbito del todo o nada ni de las

* Mensaje de Luis H. Álvarez, Presidente nacional del PAN al Consejo Nacional, pronunciado el 6 de marzo de 1993 en el Comité Regional del Distrito Federal, publicado en la revista *La Nación*, número 1875. Año 51, 19 de marzo de 1993, pp. 6-7.

*racionalidades en guerra
santa, sino el ámbito del
avance gradual y verificado de
lo razonable”.*

Para terminar las citas, entonces también se señaló: “Para proponer el futuro, Acción Nacional tiene que pensar en su propio presente. Tenemos que multiplicar el trabajo formativo, reflexivo, organizativo y socio-político. Tenemos que fortalecer cuadros municipales, estatales y nacionales... contar con política de primera línea, con legisladores capaces de aplicarla, con militantes dispuestos a salir a la calle... con especialistas en la negociación y el diálogo, con los adversarios mismos, con jóvenes dispuestos a dar la batalla en escuelas y universidades, en foros y academias. Tenemos que darnos los medios materiales para ser el partido moderno que México exige...”

Señoras y señores consejeros: cuando hace seis años solicité el voto para acceder a la presidencia del partido, lo hice hablando de radicalidad. Como la palabra se prestó a equívocas y a malas interpretaciones, expliqué entonces que yo entendía y entiendo por radical a quien sabe cuál es y dónde está lo que sostiene y nutre, es decir, su raíz, y actúa sostenido y alimentado por ella en toda circunstancia.

Añadí que esta radicalidad era y es la que necesitaba y necesita Acción Nacional para ser fiel a sí mismo y a su ser. Y afirmé que, desde una raíz como la nuestra y una raigambre como la nuestra, podríamos relacionarnos con la realidad nacional sin temores, para continuar la tarea de transformarla en un espacio de pleno respeto a la persona, a la primacía del bien común y del interés nacional, y de vida y gobierno democráticos.

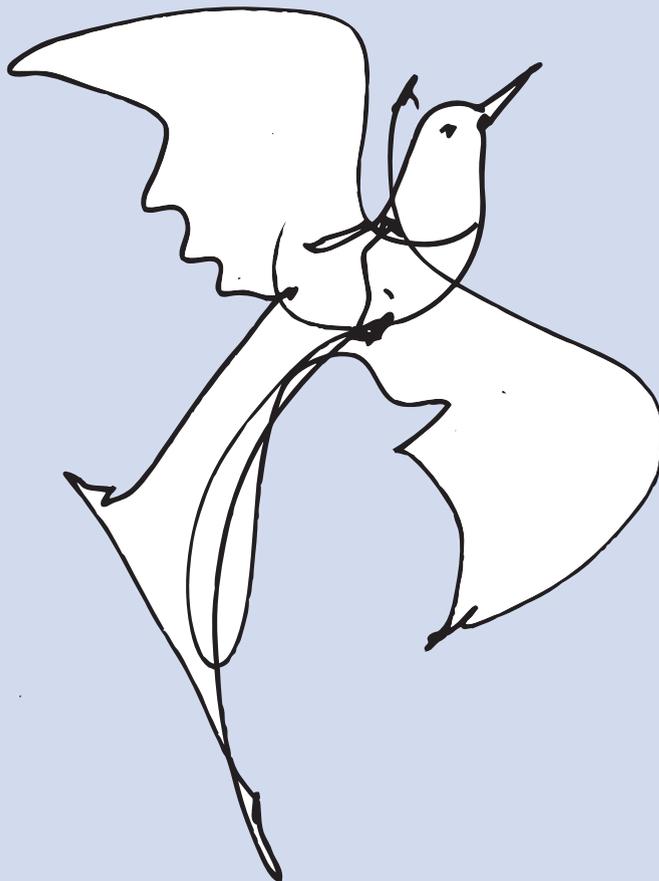
Los esfuerzos efectuados durante estos seis años han tenido tales propósitos. La formación, los estudios, la capacitación, la difusión impresa o transmitida de nuestros principios, han sido materia de una labor sin precedentes. Con esto quisimos fortalecer nuestra raíz y el vínculo del partido con ella.

Las tareas de Organización, Acción Electoral, Acción Ciudadana, Organización Femenina y Juvenil, alimentadas por las otras, representan el esfuerzo y la decisión de no quedarnos bajo tierra, sino salir al aire, tener tallo, hojas, flores y frutos. Los triunfos cuyo reconocimiento hemos logrado –menos que las victorias reales, pero históricos y significativos– son nueva semilla para nuevas siembras. La labor sigue, ha de seguir, ciertamente seguirá. Estoy seguro de ello.

Desde sus primeros años, Acción Nacional alimentó la convicción que, de diferentes maneras y según sus distintas historias, compartieron sus dos más célebres fundadores: don Manuel Gómez Morín y don Efraín González Luna, la convicción de que las ideas deben convertirse en actos. Don Efraín nunca dejó de repetir que el partido tenía que realizar en la historia de México una misión de encarnación, es decir, de darle cuerpo vivo a un alma viva.

Don Manuel, por su parte, plasmó siempre en proyectos de ley y en instituciones los ideales de justicia, de orden, de libertad y de generosidad, que son los del partido. Ambos sabían, empero, que la obra no sería breve y menos instantánea. Por eso insistieron especialmente en darnos a los panistas, al mismo tiempo que decisión de encarnación, ideales permanentes.

Esos ideales son los nuestros. Son raíz nuestra, y poco a poco, en el terreno de la cultura, en el de la sociedad y en el de la política misma, van siendo asumidos por más y más mexicanos. A pesar del gobierno que no abandona su visión y su actuar facciosos; a pesar de nuestros adversarios, que no son capaces de hacer un partido pero sí de consagrarse a la pretensión de destruir el



que nosotros celosamente sí hemos edificado; a pesar de quienes –otrora compañeros– se dicen más panistas que nosotros, para mejor poder agradecerlos; a pesar de nuestras propias fallas y de todo lo que se hace para minar a Acción Nacional, esos ideales avanzan y muchas manos se ponen en el arado para darle continuidad a la siembra y certidumbre de la cosecha.

Nosotros, en este camino, tratamos de cumplir con esos

ideales en circunstancias inéditas. El tiempo permitirá juzgar con ecuanimidad lo que hicimos, pero ni hoy ni mañana ese juicio podrá poner en duda la rectitud de intención de quienes, sin temor, nos sometemos a él.

Amigos, gracias. Hubiera sido imposible cumplir con la tarea encomendada sin el apoyo, la simpatía, la generosidad y el respaldo constante de los miembros de Acción Nacional, en especial del recibido de los consejeros nacionales. Esta

afirmación no es una fórmula de ocasión, es la expresión de una convicción bien arraigada en mí. Lo hecho está a la vista. Lo que falta por hacer, también. El hombre seguirá siendo patria que pasa; la patria es y será hombre inmortal. Y, con frase de Gómez Morín, permítanme cerrar este mensaje y estos seis años implorando para ustedes, para todos los panistas y para México entero el auxilio de lo Alto.

¡Hasta la vista! 

Ser ciudadanos, no sólo habitantes de un país

Entrevista con Luis H. Álvarez

El pasado 27 de octubre, la Cámara de Senadores distinguió a Luis H. Álvarez con la Medalla Belisario Domínguez, en reconocimiento a su compromiso, congruencia, servicio a la ciudadanía, trayectoria como servidor público y luchador social.

La Nación tuvo oportunidad de entrevistar a don Luis en su departamento de la Ciudad de México a principios de diciembre, con motivo de este reconocimiento, en una charla en la que quien fuera candidato a la presidencia de la República en 1958 y presidente del CEN del PAN de 1987 a 1993, compartió una larga brega por la vida de un México que él ha visto convertirse del autoritarismo más descarado al sistema de libertades, derechos y obligaciones que desde su fundación ha defendido Acción Nacional y que hoy gozamos todos los mexicanos.

Los indígenas, descendientes de los dueños originarios de México

Nos recibió en una sala iluminada y cálida en la que abunda la memoria, los recuerdos, así como detalles de la artesanía de distintas regiones del país. La pregunta, obligada luego de dedicar su discurso de agradecimiento por el galardón recibido a los pueblos indígenas del país, fue enfocada a este tema, a lo que don Luis contestó que entrar en contacto con lo que llamó “descendientes de los dueños originales de México” ha sido quizá una de las experiencias más grandes que ha tenido oportunidad de vivir.

“Entrar en contacto con esas comunidades y ver cómo eran marginadas, cómo carecían aun de lo más indispensable y que sus peticiones eran sencillas: piso firme, una capa

de cemento para no dormir en contacto con la tierra, como beneficiarios de la comercialización de sus artesanías, que son valoradas en el mundo entero”.

Señaló además la importancia que tuvo el subcomandante Marcos para voltear a ver las necesidades de los indígenas de México, pues fue él, agregó, uno de los primeros en generar conciencia respecto de este tema.

“La experiencia de la Copca es para mi imborrable. Sólo que los guerrilleros imaginaron que el camino de la violencia pudiera ser el adecuado para encontrar una solución, pero yo nunca creí en la violencia sino más bien estar en contacto directo con las comunidades, escuchar sus demandas, prácticamente todas atendibles: no hubo exageración alguna en nada de lo que pedían”.



El encuentro con Gómez Morin

El tema de los indígenas, no obstante, es uno de los muchos en los que don Luis ha ahondado a lo largo de su carrera política, que comenzó en 1956, en Chihuahua, cuando acudió a una convención de Acción Nacional en la que se elegiría el candidato a la gubernatura del estado.

En esa ocasión, recuerda, “tuve la enorme fortuna de entrar en contacto, sin proponérmelo, con el fundador de AN, Manuel Gómez Morin. Yo vivía en Ciudad Juárez y la reunión tuvo lugar en la capital del estado, y algún amigo me invitó; me llamaba la atención la forma como se estaba actuando, era mi primera experiencia y resultó que nadie quería aceptar la candidatura”.

“Yo era un crítico de la conducta que en general llevan a cabo los miembros del partido político que era casi único, me parecía censurable que hubiera

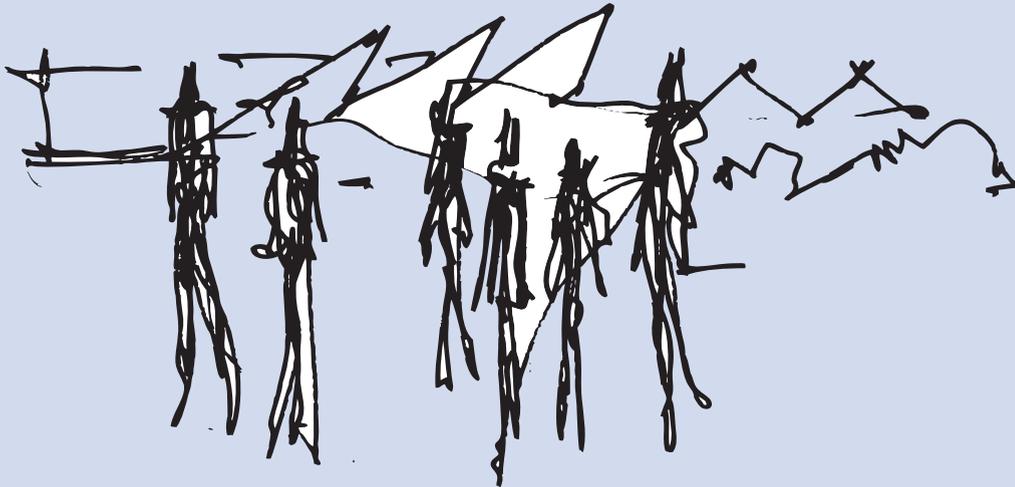
esa situación y alguien me dice ‘y por qué no participas tú también’. Acepté participar como precandidato y poco después me reuní con don Manuel y le dije que él era en buena medida responsable; don Manuel, generoso como él era, me tomó bajo su ala protectora, y eso modificó radicalmente mi vida”.

Fue entonces cuando Luis H. Álvarez comprendió la importancia que tenía sumarse a la política, lo que él mismo llama “comenzar a ser plenamente ciudadano de un país y no un mero habitante”, así como la obligación cívica que tenían quienes no sólo se encuentran inconformes sino acemas “han contado con oportunidades que no tiene la mayor parte de la gente”. Esta actitud, completa, “es una responsabilidad adicional e ineludible”.

Luego, continúa, conoció a Efraín González Luna, a Rafael Preciado Hernández, a ese talentoso y dedicado grupo de

mexicanos que alrededor de Gómez Morin asumieron como propia la labor de transformar a México como pocos lo han hecho a lo largo de nuestra historia.

Acompañado desde aquella primera hora por su esposa, Blanca Magrassi, llegaron más tarde las campañas, la decisión de enfrentar al régimen y el sabor amargo de ser derrotado pero, al mismo tiempo, estar consciente de que era indispensable continuar la lucha. De esa experiencia don Luis recuerda haber recorrido los caminos de México, así como el contacto directo con las realidades dolorosas del país, con las necesidades de la gente; evoca la campaña de Manuel Clouthier, quien, recuerda, decía que abriría al sistema “un boquete de su tamaño”. Y así fue, añade sonriente: “yo estuve a su lado, no frente a él porque me arrollaba”, concluye entre risas.



Diálogo, herramienta principal de la política

Hubo tiempos gratos y de recompensa, pero fueron muchos los años de dar la batalla y sufrir las complicaciones de exigir democracia en medio de un clima en el que no se respetaban los derechos básicos de la ciudadanía. Con ese bagaje acumulado, la premisa ha sido siempre la certeza del diálogo, de la palabra como instrumento fundamental para la política.

“El diálogo es un instrumento obligado, pues sólo podemos convencer a través de las palabras, dispuesto a escuchar los puntos de vista del interlocutor y presentando los puntos de vista personales”.

“Para ser un factor real de equilibrio uno debe convencer con argumentos de fondo al interlocutor, y hacer ver que la Patria no se construye en ausencia de ciudadanos; el tránsito que se ha llevado a cabo en las ahora democracias que existen en el mundo ha sido

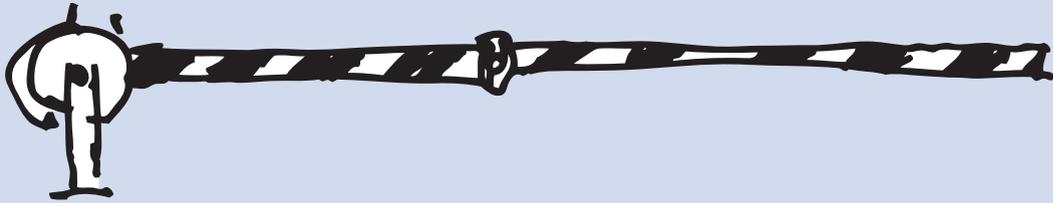
siempre a través del diálogo”.

Don Luis se considera heredero de “una doctrina que supieron hacer gente como Gómez Morin, uno de los Siete sabios”, y ha vivido sus años como político siguiendo esas enseñanzas, que conoció de primera mano. Sin embargo, modesto, comenta que la Medalla Belisario Domínguez fue un exceso de generosidad, pues, en todo caso, dice a continuación, “lo que yo haya podido hacer en el ámbito de la democratización del país, se lo debo al PAN”.

Le solicitamos, antes de concluir la entrevista, un mensaje para los lectores de *La Nación*, a lo que responde: “Hay que colocarse frente al espejo de la propia y personal conciencia y cuestionarse: si tú estás censurando la conducta de otros, mírate en tu propio espejo y mira si estás haciendo lo necesario para hacer de México el país que todos queremos”. ■

La no violencia y el PAN

Luis H. Álvarez



En uno de los momentos más álgidos de la lucha emprendida por la India, que a la postre culminaría con su independencia del Reino Unido, un alto funcionario británico se dirigió a Gandhi en los siguientes términos: “No quiero a su pueblo (el hindú) y a mi no me importa el ayudarles. ¿Pero qué es lo que puedo hacer si usted nos ofrece su ayuda cuando (nosotros los ingleses) tenemos alguna necesidad? Muchas veces he deseado que usted usara la violencia tal como lo han hecho los huelguistas ingleses, pues en esa actitud nosotros sabríamos cómo enfrentarlo. Pero usted ni siquiera ofende al enemigo, usted busca la victoria exclusivamente a través de su propio sufrimiento y nunca transgrede los límites de cortesía y caballerosidad que usted mismo se impuso. Y eso... es precisamente lo que inmoviliza”.

Este incidente nos coloca de lleno frente al tema a abordar: La no-violencia activa, una faceta de Acción Nacional.

Antecedentes

La no-violencia es una acción política moderna, conocida también bajo los nombres de resistencia pacífica o desobediencia civil; es un medio para liberalizar a un pueblo o a un grupo social de la acción de la injusta del poder, sea este político, económico o social.

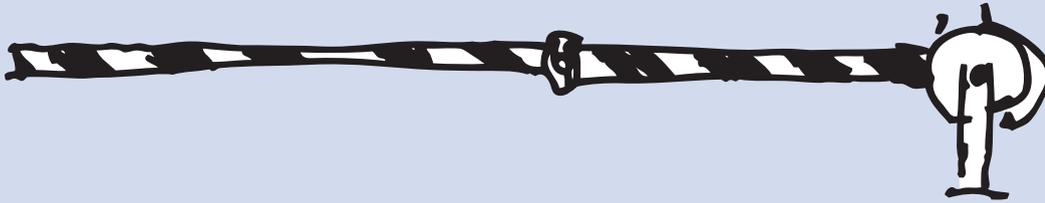
La no-violencia tiene como raíz una exigencia moral, es un reclamo por la incongruencia existente entre un orden injusto y la prédica del gobierno o de la ley. Como cada país vive circunstancias distintas, la lucha no-violenta se adecua a cada circunstancia; sin embargo, las manifestaciones son similares o semejantes en las diversas experiencias internacionales.

El primer teórico de este tipo de acciones fue el norteamericano Henry Thoreau (1817-1862), quien acuñó la expresión “desobediencia civil”. Para Thoreau, la obediencia a la ley no obliga al ciudadano cuando la ley es injusta; la razón de tal postura es la incongruencia o discrepancia

entre el decir y el hacer, o sea, entre las ideas que se profesan y el ejercicio del poder. Esta posición, con matices, fue análoga en Gandhi, Luther King y algunos otros movimientos que hemos visto desfilar en varias latitudes, incluyendo a nuestro propio país.

Tolstoi, el aristócrata y novelista ruso, también fue antecedente de este movimiento político; para él, la motivación era la renovación moral del pueblo sojuzgado. Renovación que debería traer como consecuencia la autoliberación, el cambio interno. La experiencia de Gandhi en Sudáfrica tuvo como referente la prédica del literato ruso.

Mahatma Gandhi es uno de los activistas políticos que llevó a mayor éxito la filosofía de la acción no violenta. Para el hindú, la lucha pacífica debía ser una metamorfosis psicológica que diera a su pueblo, en primer término, libertad interior, luego la liberación externa. Gandhi proclamaba que el líder de este tipo de movimientos



debía poseer virtudes morales que le permitieran enfrentar adecuadamente los embates que el adversario le propiciaría. La confianza personal del guía produciría una exultante energía espiritual que podría irradiar a sus seguidores.¹

Marthin Luther King, el pastor protestante que luchó por la igualdad de condiciones para el hombre de color en Norteamérica, ensayó diversas acciones no violentas para que el *Establishment* norteamericano reconociera los derechos humanos de los negros en aquella poderosa nación. La lucha de King contra la discriminación racial consiguió legitimarse y ganó la batalla a Malcom X y a sus panteras negras, que preconizaban la violencia como instrumento de lucha libertaria.

En México, en la década de los ochenta, el partido Acción Nacional, en forma expresa inició una serie de medidas de desobediencia civil contra el fraude electoral sistemático. Decimos que en forma expresa porque, como se verá más ade-

lante, desde su fundación, en su visión de la política y el ejercicio del poder, el PAN ha estado en consonancia con esta doctrina, pero sin explicitarlo.

Condiciones sociales

Los países y los grupos que han experimentado este tipo de lucha transformadora han sufrido condiciones similares. Los hindúes habían sido colonia inglesa durante siglos, los negros han sufrido la discriminación racial de los blancos desde el origen de los Estados Unidos.

Tanto la sociedad hindú como la negra no estaban estructuradas en grupos organizados; eran masas marginadas, sedientas de justicia y con una auto-estima mínima o nula. Eran víctimas de su propia desorganización y de la simulación de legalidad que el poder construía. El poder público era visualizado como algo ajeno a ellas, externo a sus fuerzas y necesidades. Una visión medioeval del poder, que se impone por la fuerza y no por la ley.

La resistencia pacífica y civil hace “caer en cuenta” que la obediencia es el aliado silencioso de los gobiernos, y que si no hay obediencia aquellos pierden dirección. Los movimientos no violentos insisten en la idea de que el poder público descansa en los hábitos de obediencia, por tanto, los mayores cambios se producen cuando se cuestionan o alteran dichos hábitos.²

El pueblo sin conciencia de su poder adquiere una visión de víctima y, lo que es peor, acepta sus males como una carga fatal que lo arrastra a la inmovilidad condición difícil de transformar. En estos países se presenta el fenómeno que observa sobre México Octavio Paz en *El Laberinto de la Soledad*. Este movimiento pendular de sístole y diástole son extremos suicidas; la pasividad deteriora los niveles de vida y la violencia es igualmente aniquilante por la destrucción que produce.

Frente al anterior dilema, una forma de afrontar la injusticia es

¹ Louis Fisher, *Gandhi*, México, Vergara Editores, 1987.

² Karl Deutsh, *Política y Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

organizar a la sociedad, procurándole poder a sus organizaciones; este fin se alcanza transformando el agravio en mística de cambio, bajo la dirección de líderes sociales guiados por principios y valores morales que aglutinen al pueblo y le den la fortaleza para no desistir de una lucha a la vez opaca y tenaz.

La lucha no violenta tiene un carácter autoliberador de los prejuicios y complejos que se padecen. Sharp, un teórico de la no violencia, dice con razón que cuando el pueblo busca derribar la opresión, generando una presión social opuesta al control político existente, ese pueblo está luchando por su liberación.³ La liberación surge cuando se amalgama el espíritu de lucha en contra de las injustas estructuras o las condiciones contrarias y, a la vez, se mantienen los ideales y los sueños sobre el futuro.

La violencia es un simple desahogo ante los agravios y los resentimientos, pero sin que logre cambiar la condición natural que produce la servidumbre humana. El caso de la revolución rusa es ilustrativo: fusiló al zar y terminó con la monarquía, sin embargo, transfirió los poderes al líder del Soviet, es decir, se dio un simple cambio de verdugos.

Etapas

Marthin Luther King señaló: “ Toda campaña no-violenta tiene cuatro fases básicas: primero, la recopilación de los datos necesarios para determinar si existen las injusticias; segundo, la negociación; tercero, la autopurificación; y, por último, la acción directa”.

Para otros estudiosos de la materia, la resistencia civil implica ir creando o fortaleciendo organismos independientes del gobierno, instituciones que provean las genuinas necesidades para así cambiar al Estado gradualmente. En suma, dar poder a la sociedad.

Sharp considera que el propósito de la lucha no violenta es dar poder o apoderamiento al ciudadano. El término anterior proviene de la lengua inglesa, *empowerment*. Esta visión de hacer crecer el poder social permite al ciudadano visualizar al poder público como el resultado del apoyo de la base a la cúspide y la fuerza pública es una consecuencia de la obediencia ciudadana. Si se limita o se le retira la obediencia, se limita o se destruye el poder.

La transformación del súbdito en ciudadano no debe ser para crear una sociedad individualista, sino para generar una “revolución organizativa”, es decir, para que las instituciones se conviertan en canales del in-

dividuo frente al Estado. Esta vía de cambio es compleja en sociedades totalitarias o corporativizadas como la nuestra. En este tipo de circunstancias los movimientos opositores con una fuerte raigambre moral son los que tienen mayores posibilidades de triunfo.

La no-violencia activa sólo puede ser eficaz si se emplea como forma de combatir a la injusticia; de esta manera el luchar por un orden justo es trabajar por la paz. La fundamentación moral es clave en este tipo de movimientos y en sus liderazgos.

La palabra hindú para resistencia no violenta es “satygraha”, significa “apegarse a la verdad”. Uno de los estudiosos de la no violencia dice: “El Satygraha no se acopla a ninguna violación de los derechos humanos, ni alguna transacción con el agresor, sino demanda cortésmente respeto y desobedece conscientemente las leyes injustas, provocando así represalias que causan sufrimientos”.⁴

Al no transigir ni con el sufrimiento, el “satygraha” hace visible su propio apego a la verdad y subraya la mentira e injusticia en que vive el opresor. Esta visibilidad apela a la conciencia del tirano y lo pone bajo la presión de la mirada nacional e internacional. La no-violencia

³ Gene Sharp, *Social Power and Political Freedom*, USA, Porter Publisher, 1980.

⁴ Louis Fisher, Op. Cit.

del “satyagraha” le quita el pretexto para justificar su propia actitud violenta, obligándolo a ceder a las demandas justas de respeto a los derechos humanos que violaba”.

Esta búsqueda del cambio a través el propio sufrimiento es tal vez uno de los elementos constitutivos de la lucha no violenta más ligado a su efectividad. “Según la ciencia de la resistencia no-violenta –dice Gandhi–, mientras mayor es la represión e ilegalidad de parte de la autoridad, mayor ha de ser el sufrimiento infringido a sus víctimas. El éxito es el resultado seguro del sufrimiento padecido en un grado extremo, soportado voluntariamente”.

Bajo esta mirada, el poner la otra mejilla en la lucha no violenta causa confusión en el adversario. Porque el hombre que golpea injustamente sabe, así sea en forma confusa, que fue injusto. O por lo menos, alguien que está dentro de ese hombre y a quien él no deja hablar –su propia conciencia– lo sabe. El espíritu de justicia, la bofetada de vuelta, justificaría la que él dio y le permitiría continuar en esta actitud de agresión.

Estos hechos establecen una regla táctica básica de la no violencia: aguardar sin flaquear, esperar activamente. La conversión del adversario es el verdadero propósito de la

no-violencia. Transformar al enemigo en amigo, al arbitrario en justo, al tirano en mandatario equitativo y generoso.

La no-violencia no presupone pasividad, más bien implica la puesta en práctica de virtudes que requieren de una gran actividad interna. Virtudes tales como la fortaleza, la entereza, la diligencia, la constancia, la paciencia y el dominio personal son necesarias para enfrentar la agresión externa. La razón de tal ejercicio no es individual, sino colectivo.

Por último, la lucha contra las injusticias sólo tiene sentido si está encaminada al establecimiento de un nuevo orden social y político, conforme a las exigencias de la justicia. Por tanto, esta condicionante debe marcar desde su inicio las etapas de su instauración. Por ello, la razón impone severas limitaciones a la desobediencia civil y exige a quienes se comprometen en tal acción que sean habitualmente hombres respetuosos de las leyes, obedientes de la autoridad legítima. En una palabra, el ser verdaderos ciudadanos.

En palabras de Gandhi, podemos decir que: “Antes que alguien pueda dedicarse a la desobediencia civil debe haber sido respetuoso hacia las leyes del Estado. únicamente cuando una persona ha obedecido

escrupulosamente las leyes de la sociedad está en condiciones de juzgar si alguna ley en particular es buena y justa, o es injusta y perniciosa. Sólo entonces tiene derecho a la desobediencia civil con respecto a ciertas leyes, en circunstancias bien definidas.

La resistencia pacífica es una lucha inversa a la de nuestra insurgencia independentista en México; aquella libera y organiza, ésta liberó de la corona española, pero no organizó. Ambas liberan, pero sólo una transforma. El cambio de estructuras definitivo es aquel que proviene de la transformación del corazón humano, de las costumbres, de la cultura, de la organización.

Acción Nacional y la no-violencia

El valor ciudadano, la transformación democrática de estructuras, el cambio pacífico y no violento, la vertebración de la sociedad han sido, entre otras, principios y reclamos vigentes desde la fundación de Acción Nacional. Estos postulados son “recetas” similares a los de la Resistencia civil y pacífica, pero no fue sino hasta la década pasada cuando fue estudiada, asumida como propia y ejercitada en forma consciente por el PAN.

El perfil democrático del

PAN fue concebido desde su fundación como organización de ciudadanos cuyo objetivo es alcanzar el poder y desde él permitir la construcción del bien común en la sociedad. Esta visión surge desde la campaña vasconcelista, cuando don Manuel Gómez Morin sugirió a Vasconcelos la creación de un partido permanente que permitiese acceder pacíficamente al poder y, ya en el gobierno, poder sostenerse.⁵ La promoción del ciudadano y la búsqueda pacífica del poder son dos objetivos ineludibles de la no-violencia. Ambos han sido también metas de Acción Nacional.

Gómez Morin veía la necesidad de una lucha política permanente que incidiera en la formación de ciudadanos, visión que entra en oposición a las formas corporativistas de organización política que tanto estuvieron de moda en los años treinta de este siglo. Apostar a la persona como actor político central es privilegiar la capacidad de elección y no de imposición, es visualizar al partido como un instrumento de auto-transformación de la propia sociedad, inspirado en los valores propios u originales de la Nación.

En la época en que fue fundado Acción Nacional, el acceso al poder se daba a través de la violencia ejercida por los militares

revolucionarios. En cambio, la lucha que emprendió el PAN fue y ha sido pacífica. El fundador expresó en varios documentos su hartazgo personal y generacional a la violencia de al que fue testigo durante su infancia y juventud.

Afortunadamente el cambio político anhelado no se fincó en la violencia, incluso ésta tenía adeptos e ideólogos que la justificaban. Las experiencias, tanto ajenas como la propia, han dado la razón a los fundadores del partido en su inalterable propósito de cambiar a México en forma incruenta.

La larga lucha por la democracia en México ha enfrentado dos obstáculos: al sistema de partido de Estado, que nos ha gobernado durante setenta años, y la ausencia de una sociedad estructurada con instituciones intermedias, organizaciones no-gubernamentales poderosas y sobre todo eficaces, esto es, lo que Paulo Sexto llamó el tejido social.

Una de las dificultades para cambiar a México ha sido la falta de una sociedad civil suficientemente vertebrada, situación similar a los ejemplos de la India y de los negros en Estados Unidos. Don Manuel Gómez Morin señalaba en su última entrevista concedida al matrimonio Wilkie.⁶ “Pensamos, decía sobre la fundación de Acción Nacional, la necesidad

de revisar el problema político de México, porque la base de se problema está en la falta de ciudadanía: no habíamos sido formados ciudadanos; no teníamos antecedentes de ciudadanía. Primero, los años de la Colonia, en que nos tocaba callar y obedecer... después, a raíz de la Independencia, empezaron las guerras civiles; luego la época de la Intervención y las guerras extranjeras...”

Otro de los fundadores de Acción Nacional, Efraín González Luna, en una época anterior a la fundación del partido, describía la situación de México en los siguientes términos: “Países como el nuestro, de formación incompleta y en que el Estado padece la obcecación crónica de mantenernos en caótica etapa de nebulosa, necesitan como ninguno de puntos de solidificación, de cuadros que sostengan una verdadera estructura, círculos previos de organización en que se funde el edificio racional de una nación, que es algo más que un drama informe dentro de ciertos límites “geográficos”.”⁷

Tanto Gómez Morin como González Luna tenían muy claro que el problema del país se identificaba con las condiciones culturales existentes. El primero menciona la necesidad de formar ciudadanos, o sea, dar poder al ciudadano; y el segundo visualizaba la necesidad

⁵ Enrique Krauze, *Los Caudillos Culturales en la Revolución*, México, Siglo XXI, 1990.

⁶ James Wilkie, Entrevistas con Manuel Gómez Morin, México, Jus, 1978.

⁷ Efraín González Luna, *Obras, Revolución y Espíritu Burgués y otros ensayos*, número 7, México, Jus, 1976, p. 124.

de dar poder a la sociedad. Las dos posturas son caras de la misma moneda.

La presencia, en nuestro país, de un estado centralizado y corporativizado por el PRI, así como una sociedad sin estructuras y por momentos amorfa, hicieron que las necesidades contempladas por el Estado fueran fundamentalmente las del partido de estado. el corporativismo tomó formas clientelares de sobrevivencia; el juicio que en alguna ocasión externara un secretario de Agricultura: el ejido estaba organizado para votar y no para producir”, manifiesta en forma sintética la manera en que ha operado por años el sistema político mexicano.

Una de las formas para generar un poder social es: la creación o el fortalecimiento de organismos descentralizados que provean las genuinas necesidades sociales para así cambiar gradualmente al Estado. la larga lucha de Acción Nacional por el federalismo y por el fortalecimiento del municipio va en esta dirección. Es esta demanda de descentralización del poder un reclamo permanente del partido y una de las diferencias con otros grupos políticos, cuya posición sobre la materia no ha sido suficientemente explicitada.

Durante las décadas de los sesentas y setentas, el partido

debatíó intensamente sobre la no participación electoral activa; el propósito de tal estrategia era sacudir al régimen y a la sociedad misma de lo injusto y absurdo que era participar en elecciones amañadas, inequitativas y fraudulentas. La no participación electoral era una propuesta pacífica que buscaba evidenciar ante el extranjero la falta de democracia y mostrar a la opinión pública el régimen de simulación que vivíamos. Tal protesta tuvo una limitante: la falta de impacto en la sociedad. Si bien es cierto que a través de ella se mostró el rostro ilegítimo del régimen, mayoritariamente la sociedad permaneció pasiva.

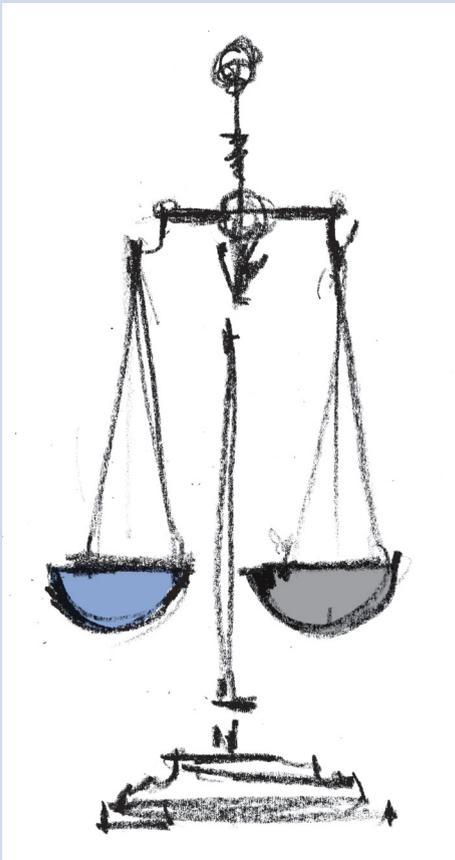
Posiblemente esta actitud rebelde del partido calzó mejor con la desobediencia civil que se implementó durante los ochentas con motivo del fraude electoral en las elecciones locales de Chihuahua en 1986.

Estos hechos me fueron muy cercanos y de ellos guardo información y recuerdos, por lo que quisiera ejemplificar lo que vengo comentando en el contexto de lo ocurrido en el ardiente verano norteño, cuando los chihuahuenses sufrimos una violencia ejercida contra la justicia, la democracia y aun el más elemental sentido de la convivencia. Atropellos a la sociedad chihuahuense que provinieron precisamente de quienes más debieron defenderla,

es decir, del poder público, del gobierno llamado federal, del lacayuno gobierno de la entidad y de las sumisas autoridades electorales que atentaron todas ellas en contra de al voluntad popular.

Para perpetrar estos atropellos, los autores dispusieron de todo el poder del Estado mexicano; empero, frente a tan incontrastables fuerzas, los ciudadanos de Chihuahua supieron responder con dignidad. Lo hicieron a través de una diversidad de medidas que tuvieron por inspiración las mejores características que la lucha no violenta ha mostrado en otras latitudes y, al hacerlo, creemos, aceleraron el advenimiento de la transición democrática que hoy se vive en el país.

Así, recordamos, se efectuaron largas marchas y pacíficos plantones. Se tomaron puentes internacionales y vías de comunicación, hubo múltiples manifestaciones de protesta; solidariamente se cerraron comercios, se marcaron billetes con leyendas alusivas, hubo ayunos públicos que tuvieron trascendencia aun en el ámbito internacional, se llegó a considerar la posibilidad del cierre de templos a iniciativa de los propios ministros y se aplicó el boicot a comercios, personas y medios de difusión plenamente identificados con las fuerzas antidemocráticas. Es decir, se



instrumentó una gran parte de la gama de acciones no violentas posibles, desde las de persuasión y protesta hasta las de no cooperación económica, social y política.

Este esfuerzo, no exento de grandes sacrificios por parte de la comunidad, tuvo por motor el claro entendimiento de que se trataba NO de destruir a un enemigo, sino de reivindicar la justicia e incluso, si ello fuera posible, de convertir al adversario a la propia causa por la que se luchaba.

En el fondo, el movimiento de resistencia ciudadana se sostuvo por la fuerza de la verdad que defendía la comunidad –y por la que ella misma estuvo dispuesta a sufrir–, demostrando que era más fuerte su fundamento moral que el férreo control sociopolítico al que pacífica y a la vez resueltamente se enfrentaba.

Hoy, sobre las huellas de Gómez Morin, tenemos que ampliar y consolidar las victorias logradas: las de la política sobre la guerra; de la democracia sobre el caudillismo; de la

civilidad sobre el militarismo. No es tiempo de astucias oportunistas, sino de valor civil frente a todas las clandestinidades armadas, gubernamentales u opositoristas. Por eso hemos de consolidar nuestra victoria cultural convenciendo a más mexicanos, a fin de conseguir la victoria política plena que impregnará con nuestros valores, el ejercicio del poder público que habremos de obtener legítima y democráticamente en las urnas.

Hoy que proliferan nuevamente grupos que pugnan por el camino de la violencia, quisiera hacer un exhorto para que continuemos por la vía política y por los caminos de la paz. Con palabras de Juan Manuel Gómez Morin, hemos de decir: “Desgraciada la sociedad donde tiene más prestigio el guerrillero que el ciudadano. Mal anda la sociedad donde las armas tienen más fuerza que los votos y mal anda la democracia donde las organizaciones militares prevalecen sobre las organizaciones civiles”. **B**



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.





Si te interesa recibir números de **Bien Común** de 2014 o 2015, envíanos un correo electrónico con todos tus datos a:

 informacion@fundacion.pan.org.mx



Bien Común