



# Bien Común

año XX / número 237 / diciembre 2014



## Latinoamérica hoy

Argentina / Colombia / Costa Rica / Cuba / El Salvador  
Honduras / Panamá / Uruguay / Venezuela



### Reflexión en torno a...

La voz de los migrantes: aportes de la  
Fundación Rafael Preciado Hernández

*Eloísa Talavera*

### Dossier

La obra de Alonso Lujambio comentada  
por sus críticos

*Juan Molinar Horcasitas*

*Víctor Manuel Reynoso*

*Horacio Vives Segl*

*Ricardo Anaya Cortés*

\$ 30.00 M.N.





## COLABORADORES

- **Carlos Fara:** Consultor político. Ex presidente de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos y presidente de la Asociación Argentina de Consultores Políticos.
- **Marco Antonio Barahona:** Participó en la Fundación del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) a fines de 1968, y desde entonces ha estado vinculado al mismo. Actualmente es el Coordinador Nacional del Proyecto Participa, para la promoción de la participación y representación indígena en procesos políticos de relevancia para el desarrollo.
- **Felipe González-Lugo:** Es politólogo por la Escuela de Altos Estudios Políticos de París y Agregado de Cooperación y Cultura de la Embajada de México en El Salvador.
- **Rodrigo Pombo Cajiao:** Abogado colombiano, especialista en Derecho Administrativo y filosofía y con Maestría en Política. Ex edil de Bogotá D. C., ex asesor del Alto Comisionado para la Paz.
- **Carlos J. Guízar:** Es internacionalista por la Universidad Anáhuac Norte y Maestro en Políticas Públicas (HSoG, Berlín, Alemania). Autor del libro *Transición Democrática y Política Social en México*.
- **Laura Ahuactzin:** Estudiante del Doctorado en Estudios Sociales, Procesos Políticos en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAMI).
- **José Manuel Magallanes:** Economista por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM.
- **Armando Pizarro Morales:** Licenciado en Economía por la UNAM. Profesor en la carrera de Economía de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la (UNAM).
- **Víctor Manuel Reynoso Angulo:** Profesor investigador por la Universidad de las Américas, Puebla y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado los libros: *Para entender al PAN* y *Rupturas en el Vértice, El Partido Acción Nacional a través de sus decisiones históricas*.
- **Horacio Vives:** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano de Buenos Aires, Argentina. Fue asistente de investigación de Alonso Lujambio en el ITAM y su colaborador en el Instituto Federal Electoral entre 1996 y 2001.
- **Ricardo Anaya:** Actualmente Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN y presidente del Consejo Directivo de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Paola Bautista de Alemán:** Vicepresidenta de la asociación civil FORMA.

### Editorial 3

### Centrales

<i>Argentina: el escenario viene de cambio</i>	
Carlos Fara	5
<i>Centroamérica después de las elecciones de 2013 y 2014: entre la continuidad y el cambio políticos</i>	
Marco Antonio Barahona	8
<i>El Salvador-México: socios estratégicos</i>	
Felipe González-Lugo	15
<i>¿Estaba Colombia preparada para negociar con el terrorismo?</i>	
Rodrigo Pombo Cajiao	22
<i>Venezuela: un modelo de comunicación totalitaria</i>	
Paola Bautista de Alemán / César Miguel Rondón	28
<i>Una mirada política hacia América Latina: la situación de la democracia en Uruguay</i>	
Laura Ahuactzin	34

### Reflexión en torno a...

<i>La voz de los migrantes: aportes de la Fundación Rafael Preciado Hernández</i>	
Eloísa Talavera	43

### Agenda

<i>¿Cuando la memoria falla!</i>	
José Manuel Magallanes	53

### Papeles de investigación

<i>La equidad de género en el mercado laboral mexicano</i>	
Armando Pizarro Morales	55

### Dossier

<i>Constructor de instituciones. La obra de Alonso Lujambio comentada por sus críticos</i>	
Juan Molinar Horcasitas / Víctor Manuel Reynoso	
Horacio Vives Segl / Ricardo Anaya Cortés	76

### Reseña

<i>Conferencia Internacional Caminos para una Cuba democrática</i>	
Carlos Guízar	85

**Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

**Secretario General**

Fernando Álvarez Monje

**Tesorero Nacional**

Carlos Olson San Vicente

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

Ricardo Anaya Cortés

**Director General**

Juan F. Molinar Horcasitas

**Directora de Proyectos Especiales**

Eloísa Talavera Hernández

**Director de Cedispan**

J. Gerardo Ceballos Guzmán

**Directora de Administración y Finanzas**

Ma. de Lourdes González Vázquez

**Director Editorial y de Cooperación Institucional**

Carlos Castillo López

**Director**

Carlos Castillo López

**Coordinación editorial**

María Elena de la Rosa Vázquez

**Consejo Editorial**

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

**Dibujos de interiores**

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

**Corrección, diseño y formación**

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

**La Fundación Rafael Preciado**

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

**Objetivos:**

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

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

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

**Actividades:**

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

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

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

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

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

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

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

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de

contenido: 6405.

Reserva: 04-2004-081711193000-102

**ISSN 1870-0438**

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

**Impreso en:**

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

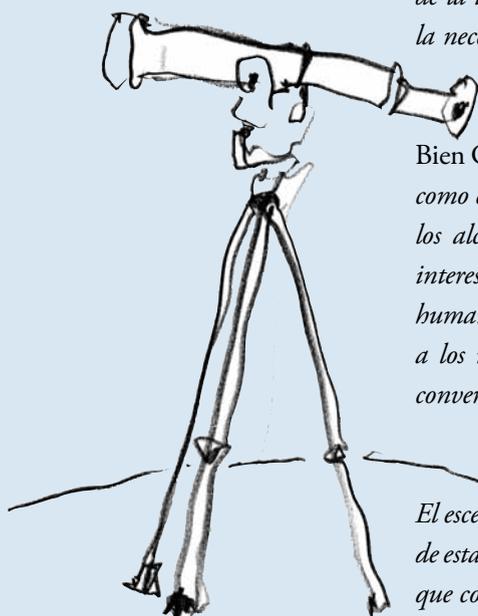
**Correspondencia:**

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

Publicación  
mensual del



# E



*El año que termina ha sido para México un periodo de grandes aciertos políticos a raíz de las distintas reformas derivadas del Pacto por México, así como de enormes retos para el Ejecutivo federal que, en el último trimestre del año, se enfrentó a diversas crisis que, fruto de la omisión, de la indiferencia e incluso de la incapacidad, se conjuntaron para demostrar la debilidad de un régimen y la necesidad de una oposición capaz de encauzar y representar las demandas en torno a temas económicos, de seguridad y de combate a la corrupción.*

*Bien Común ha documentado en sus distintas ediciones mensuales tanto aquellos como éstos, y un repaso por sus páginas es útil para poner en perspectiva y valorar los alcances tanto de una política seria y responsable que sabe anteponer los intereses del país, al mismo tiempo que impulsar su transformación desde el ideario humanista, como las consecuencias de enfrentar un gobierno que ha demostrado a los mexicanos que muchos de los compromisos adquiridos distan mucho de convertirse en realidad: el clamor de justicia, de sensibilidad, la inconformidad y la protesta que se ha visto en las calles es una de tantas muestras de ello.*

*El escenario nacional ha ocupado, así, los principales temas de la agenda editorial de esta revista, y es con el deseo de abrir nuestras páginas al paisaje latinoamericano que convocamos en el presente número a especialistas de distintos países para que nos hablaran de los hechos, los retos y las perspectivas a futuro de nuestra región. La máxima: lograr un mosaico donde se refleje la pluralidad y la diversidad tanto de las democracias como de las sociedades al sur de la frontera mexicana.*

*Este ejercicio busca que Bien Común pueda ser también un observatorio que acerque a nuestros lectores a otras realidades, un puente tendido hacia las naciones hermanas del Continente, al tiempo que un punto de encuentro donde converjan pensamientos, reflexiones e ideas que en constante intercambio, procuren reducir las distancias y levantar las fronteras entre nuestros países.*

---

*De este modo, desde la Patagonia hasta la migración hacia Estados Unidos, pasando por Venezuela y Cuba –dos realidades dolorosas y cruentas–, haciendo una escala en la evolución democrática uruguaya y en los retos de una Colombia que busca dejar de ser noticia por temas de violencia y guerrilla, y esbozando el mapa electoral de los países centroamericanos, aprovechamos este espacio para agradecer a los autores que respondieron a la convocatoria para conformar esta edición, convencidos de la importancia que tiene proyectar miradas frescas sobre temas nuevos y no tan nuevos, así como unir los lazos entre autores de signo humanista, corriente filosófica e ideológica que cuenta con valiosos representantes en nuestro Continente.*

*La región latinoamericana vive hoy, salvo contadas excepciones, un momento de consolidación democrática que exige no sólo celebrar lo alcanzado sino, además, ir trazando los derroteros que marcarán los pasos a seguir. Las experiencias de nuestros países y de nuestros partidos es útil en ese sentido, pues aunque cada nación ha vivido sus propios procesos de transición, hay ya varios años de aprendizaje, de ensayos, de logros e incluso de errores que sin duda pueden resultar aleccionadores para quien busque aprendizaje o buenas prácticas. Por lo que toca a donde la democracia ha retrocedido o no ha logrado instalarse, la expresión solidaria y el espacio para hacer escuchar las voces se mantiene abierto, dispuesto a promover las advertencias, los llamados y la denuncia de gobiernos autoritarios que buscan minar la libertad y los derechos de sus habitantes.*

*Sirva pues esta edición, también, para enviar a nuestros lectores un afectuoso saludo con motivos de las fiestas decembrinas, deseando que el año 2015 nos encuentre en la misma labor de difusión e intercambio de ideas, de reflexiones y de opiniones. Es el deseo de quienes, desde la revista Bien Común, formamos parte de la Fundación Rafael Preciado Hernández: ¡muchas felicidades!*

Carlos Castillo López



# Argentina: el escenario viene de cambio

*Carlos Fara*

La presidenta Cristina Fernández de Kirchner (CFK) concluye su segundo mandato el 10 de diciembre de 2015 y no puede ser reelegida por mandato constitucional. Con ella concluirá una continuidad de 12 años de un proyecto político que comenzó en 2003 con el mandato de su esposo Néstor Kirchner. Esta continuidad es un hecho inédito en la Argentina, ya que será el proyecto político más extenso en su permanencia en el poder post nacimiento del peronismo en 1945.

Faltándole a CFK 12 meses de mandato parece no sufrir el síndrome de “pato rengo”. Todo lo contrario, está bastante fortalecida tanto políticamente como en la opinión pública. Más allá de la diferencia de las circunstancias, está concluyendo su ciclo político mucho mejor que Carlos Menem, quien gobernó durante 10 años (1989-1999).

Existe un amplio consenso respecto a que el país tiene serios problemas económicos (inflación, recesión y creciente desempleo) y de seguridad (la sociedad *dixit*), energéticos y de relaciones exteriores, y que lo más probable es que el candidato oficialista para presidente –sea quien sea– no podría imponerse en la próxima elección. ¿Cómo se conjugan ambas situaciones? ¿Cómo puede estar bien en aprobación luego de 7 años de gobierno (y 11 de proyecto político) siendo que el electorado la califica mal en relación a su desempeño con las principales preocupaciones ciudadanas, y con un pesimismo dominante sobre el futuro? Veamos algunos datos de nuestra última encuesta nacional:

- La gestión se mantiene en una meseta del 44 / 46 % en los últimos meses;
- 34 % asegura que el país va por el mal camino;
- 43 % está en desacuerdo con los que dicen que el gobierno quiere meter jueces en la Corte Suprema para garantizarse impunidad después de 2015; 32 % está de acuerdo y 24 % no sabe;
- 52 % cree que los problemas de la economía se deben a la incompetencia del gobierno nacional, pero 36 % considera que se debe a una conspiración de los fondos buitres, las corporaciones, etc.
- 59 % piensa que el gobierno va a terminar arreglando con los buitres;
- 42 % le echa la culpa de la inflación al gobierno, pero 33 % pone la mira en los empresarios y 20 % en los comerciantes;
- 46 % dice que como el gobierno no puede solucionar los problemas económicos ahora persigue a los empresarios;
- 84 % está de acuerdo con expulsar a los delincuentes que delinquen;
- sólo 28 % cree que puede haber saqueos en diciembre;
- y del mismo modo, sólo 23 % cree que puede haber levantamientos policiales a fin de año.

Este no es un mal cuadro para el gobierno. Sin embargo, la mayoría sigue prefiriendo más cambio que continuidad desde hace más de 2 años, y eso es difícil que se modifique de acá a octubre

del próximo año, cuando se celebre la primera vuelta de la elección presidencial. La mayoría está cansada del kirchnerismo, sin embargo no quiere un cambio radical, sino moderado.

Volvemos entonces a las preguntas iniciales: ¿por qué si las cosas no van bien el gobierno no está tan mal?

1. El gobierno mantiene la iniciativa política llevando a la oposición a discutir lo que quiere, poniéndolos a la defensiva, o de comentaristas de los hechos del oficialismo.
2. Todo el tiempo, el debate es sobre qué hace o no hace el kirchnerismo: sigue siendo el único relato articulado en la Argentina, al menos en la percepción popular.
3. El relato kirchnerista –más allá de sus eventuales contradicciones– sigue teniendo una pregnancia simbólico-afectiva para un tercio de la población. Eso lo blindo frente a cualquier discurso opositor.
4. El gobierno habla a través de hechos, gusten o no, y los mismos sintonizan con algunos sentimientos de la sociedad. Como se puede ver en los datos presentados, la cuestión de expulsar extranjeros es bien vista; la inflación es un problema pero no solo es responsabilidad del gobierno. Por otro lado, no todo es negativo (i.e. las reformas a la ley de medios).
5. La situación económica no es positiva y la gente está pesimista, pero claramente no quiere empezar de cero otra vez, y no desea que le recuerden que la Argentina está en problemas (ya lo sabe y con eso basta). Por eso no hay espacio para los discursos tremendistas.
6. Vale recordar que la sociedad no aprueba o desaprueba una gestión sólo por cómo vayan las cosas en la actualidad, sino también poniendo en la balanza el pasado, y para muchos el saldo sigue siendo favorable.

Visto y considerando lo analizado, es probable que el gobierno ya no baje su actual nivel de

aprobación desde aquí al final de su mandato. Porque además el kirchnerismo en campaña sabe tensar la cuerda y recuperar indecisos/indiferentes. Tendría que haber una catástrofe económica para que el apoyo decaiga de estos niveles. Pero ni el más pesimista de los economistas la pronostica.

## ¿Qué tipo de cambio demanda la sociedad mirando hacia 2015?

¿Cuánto quiere la sociedad derogar de lo que hicieron Néstor y Cristina Kirchner? ¿Y cuánto quiere dejar? Esa es la clave de la próxima elección. Es un error medir que la gente quiere sencillamente “cambio”, porque hay muy pocos argentinos que no lo quieran, incluso la mayoría de los votantes kirchneristas. Por lo tanto, el cambio hay que medirlo respecto al balance que el electorado hace del legado de CFK. Veamos algunas tendencias:

- Desde hace 2 años y medio que la sociedad quiere más cambio que continuidad: más allá de las oscilaciones se puede decir que la proporción en promedio es de 6 a 4.
- Dentro del cambio, la mayoría quiere un cambio moderado: “mantener algunas cosas y cambiar la mayoría” de lo que hizo Cristina siempre está bastante por encima de “hacer algo totalmente distinto” (un cambio radical).
- En términos cualitativos la gran mayoría no quiere volver a la década del noventa (cuando gobernó Carlos Menem), pero tampoco los excesos de intervención económica de la era de los Kirchner.
- En los últimos dos años, la mayoría indica que el Estado interviene demasiado en la economía.
- En la misma línea, la sociedad suele expresar fastidio por el cepo cambiario (tenga o no la posibilidad de comprar dólares), la limitación de importaciones porque frena a la industria y la presión impositiva.
- En su momento rechazó ampliamente la expansión del voto a los 16 años, así como

hubiera repudiado por una inmensa mayoría el proyecto de extender la obligación de manutención de los hijos hasta los 25 años.

- Amplio rechazo a la eliminación de los aplazos en las escuelas primarias de la provincia de Buenos Aires: 73 %.
- Fuerte crítica al exceso de planes sociales, incluso dentro del público objetivo beneficiario.

Conceptualmente, la “sociedad de derechos” que le planteó el kirchnerismo a la Argentina en los últimos 11 años, hace 2 años que tocó su techo y empezó a haber un retroceso hacia un punto de equilibrio entre derechos y obligaciones. Es recurrente la primacía de un discurso social que remarca la necesidad de premios y castigos, de recuperar la cultura del trabajo y el esfuerzo.

El próximo presidente será quien mejor pueda sintonizar con este “justo medio”, diría Aristóteles. Se podría decir que es una sociedad que está más cerca de un modelo socioeconómico que sintonice con los valores del humanismo cristiano.

### Escenarios electorales 2015

La sociedad argentina pone en discusión 2 grandes coordenadas: el estilo de liderazgo –al que desea más dialoguista y consensuador, o menos confrontativo que el que caracterizó a los Kirchner– y un modelo socioeconómico que equilibre el papel del Estado y el mercado. En ese marco se inscribe la tendencia de cambio que ya se describió.

Si se miran los 31 años de democracia transcurridos, una vez que se instaló una tendencia semejante jamás se modificó. Así ocurrió en 1989 y 1999. En ambas situaciones el oficialismo de turno perdió las elecciones, lo cual vuelve poco probable que el oficialismo conserve el poder luego de 2015. Sumado a esto, es importante destacar que, durante los últimos 30 años, nunca se dio un resultado contrario a lo que deseaba la mayoría de la sociedad.

Otro de los elementos interesantes para 2015 está relacionado a la expectativa respecto a la



realización de las elecciones presidenciales primarias. A diferencia de su primera implementación en el año 2011, cuando se presentó una Cristina Fernández de Kirchner con altos índices de aprobación, en esta oportunidad el panorama está mucho menos definido, con los principales candidatos Sergio Massa (Frente Renovador, ex kirchnerista, el gran ganador de las elecciones legislativas de 2013), Daniel Scioli (kirchnerista, gobernador del principal distrito del país) y Mauricio Macri (alcalde de la ciudad capital, opositor) distanciándose poco en las encuestas. Hasta acá, la fragmentación en la intención de voto hace presuponer que esto se definiría en la segunda vuelta.

Sin embargo, como ya sucedió en 2013, es probable que las primarias actúen como una primera vuelta, dándole información a los electores sobre la posición de las distintas fuerzas. Eso podría disparar una polarización en la primera vuelta propiamente dicha entre los dos principales actores de las primarias. Por eso será muy importante monitorear quién es el opositor que cuenta con más apoyo, porque ese podría ser el próximo presidente de Argentina. **B**

## Centroamérica después de las elecciones de 2013 y 2014: entre la continuidad y el cambio políticos

*Marco Antonio Barahona*

*Esta contribución para Bien Común es meramente descriptiva de algunos rasgos relevantes de los procesos político-electorales acaecidos en Centroamérica en el último año.*

*Por razones de tiempo y espacio tales procesos no se abordan y analizan en el marco más amplio del estado de la calidad de la democracia que, con diversas limitaciones, se experimenta en cada realidad nacional. Para ubicar en un contexto histórico de mediano plazo lo ocurrido en los cuatro países en los que en los últimos doce meses se efectuaron procesos electorales, en la primera parte se presenta un recuento sumario de la democracia formal, electoral, que se ha venido configurando en la subregión a partir de los procesos de transición a la democracia iniciados en la década de los ochenta. Es pertinente afirmar que, con algunos matices*

*diferenciadores, esa transición se ha estancado y no ha ascendido a un estadio superior en el que se satisfagan con efectividad y responsabilidad solidaria las crecientes exigencias de una mayor dignidad, inclusión, equidad y justicia social para la mayoría de los centroamericanos.*

### **I Parte: Elecciones y transición a la democracia en Centroamérica**

Como resultado de los procesos de transición a la democracia que se produjeron en Centroamérica a partir de la década de los años ochenta del siglo XX, en los seis países del área se establecieron gobiernos democráticos, electos en procesos electorales abiertos e incluyentes. Con excepción de Costa Rica, el resto de países había vivido, hasta fines de los setenta y principios de los ochenta, bajo regímenes autoritarios y represivos. Como consecuencia del cierre de los espacios de participación política, en varios países surgieron movimientos guerrilleros desde la década de los sesenta. Como

resultado del Proceso de Esquipulas y de los acuerdos nacionales de paz que generó (en Guatemala, El Salvador y Nicaragua), los gobiernos centroamericanos emprendieron procesos de democratización, se comprometieron a respetar los derechos humanos y a efectuar elecciones periódicas, directas, libres y secretas, entre otros acuerdos. En ese contexto, en 1987 se creó el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) como un espacio regional permanente de diálogo y negociación política.

Desde entonces, la democracia electoral ha sido una constante en la región. Ningún proceso democrático ha sido interrumpido por golpes de Estado (exceptuando el caso particular de Honduras en 2009). De enero de 1980 a mayo de 2014, en los seis países de Centroamérica se han realizado 167 procesos electorales, incluidas elecciones presidenciales, legislativas, municipales y al PARLACEN. Cabe precisar que Nicaragua es el único país en el que se ha cuestionado la legitimidad de los procesos electorales efectuados a partir de 2008 y por consiguiente de las autoridades electas en los mismos.

En Costa Rica, el sistema de partidos políticos ha transitado en los últimos años de un marcado bipartidismo a un multipartidismo moderado. Desde mediados de los ochenta, el control del poder político se distribuyó inicialmente entre los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC), y luego entre el PLN y el Partido Acción Ciudadana (PAC). En promedio, en cada elección presidencial han participado cerca de diez partidos políticos. Desde 1998, el abstencionismo se ha mantenido alrededor del treinta por ciento. Desde 1994, ningún partido ha logrado la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa de 57 escaños.

El sistema de partidos políticos en El Salvador es bipartidista desde la década de los años ochenta. A principios de los noventa, el poder político (ejecutivo y legislativo) se comenzó a distribuir entre la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). En las elecciones

presidenciales, que se celebran cada cinco años, han participado un promedio de cinco partidos políticos. Aunque en 1991 el abstencionismo alcanzó 61%, este porcentaje ha disminuido considerablemente; en las presidenciales del 2014 fue del 14%. Las elecciones legislativas y municipales se realizan cada tres años, participando en cada una un promedio de seis partidos políticos. Dado el balance muy similar de fuerzas, en la Asamblea Legislativa ni ARENA ni FMLN han logrado tener la mayoría absoluta.

En Guatemala, desde la apertura democrática en 1985 prevalece un sistema multipartidista extremo y volátil. Un promedio de 15 partidos políticos participan en las elecciones presidenciales. Exceptuando las del 2003, una constante del sistema ha sido que el partido que logra el segundo lugar en la elección anterior, resulta ganador en la siguiente. El porcentaje de abstencionismo viene disminuyendo desde 1995. Es el único país de la región en el que el número de diputados se ha incrementado, de acuerdo con el crecimiento poblacional. Actualmente el Congreso de la República está integrado por 158 representantes. Desde el 2003, ningún partido ha logrado la mayoría absoluta en dicho órgano.

En Honduras, el sistema de partidos políticos fuertemente bipartidista a lo largo de muchas décadas, comienza a transformarse, tal como lo indican los resultados del 2013. Desde 1993, en las elecciones ha participado un promedio de cinco partidos políticos. Esto cambió en el 2013, pues participaron nueve. Comparado con el resto de países, el abstencionismo es alto. En tres de las últimas seis elecciones el partido que ha ganado la presidencia también ha obtenido la mayoría absoluta en el Congreso Nacional.

En Panamá el sistema partidario es multipartidista. Un promedio de 10 partidos políticos participan en cada contienda electoral, pero la mayoría lo hace por medio de alianzas o coaliciones (un promedio de tres por elección). De 1994 al 2014, el abstencionismo se ha ubicado en torno al 25%. El sistema electoral no contempla una segunda vuelta, pues los candidatos a

cargos de elección se eligen por mayoría simple. Desde los años ochenta, esta circunstancia ha generado la constitución de alianzas en la Asamblea Nacional.

Nicaragua posee un aparente sistema multipartidista, pues en realidad el sistema de partidos se caracteriza por la existencia de un partido dominante, con algunos partidos satélites, y un conjunto de partidos de oposición muy fragmentados, algunos incluso sin reconocimiento legal (pues el órgano electoral, controlado por el partido de gobierno, bloquea toda posibilidad de legalización). El partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), después de gobernar legalmente entre 1984 y 1990, se mantuvo en el segundo lugar en las tres contiendas electorales de 1990, 1996 y 2001, logrando posicionarse nuevamente desde el 2006 como partido de gobierno. En la medida que el FSLN se ha ido consolidando como el partido dominante, ha aumentado el abstencionismo. En las últimas dos elecciones presidenciales sólo participaron cinco partidos políticos. Según el sistema electoral nicaragüense, el ganador de la elección presidencial obtiene la mayor cantidad de curules en la Asamblea Nacional.

## II Parte: cambio y continuidad en las elecciones 2013-2014 en Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá

Entre los meses de noviembre de 2013 y mayo de 2014, en cuatro de los seis países de Centroamérica –Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá– se vivieron intensos procesos electorales en los que estaba en juego la continuidad o la sustitución del modelo político imperante. El balance final indica que en Costa Rica y Panamá se produjeron cambios en la conducción del

gobierno, mientras que en Honduras y El Salvador los partidos en el gobierno continuaron al frente.

En Honduras, Costa Rica y Panamá, donde también se renovaron los órganos legislativos, los partidos que conquistaron la presidencia no lograron la mayoría absoluta de diputados. Esto condujo a la concertación en los tres países, de pactos legislativos con partidos de oposición para garantizar la gobernabilidad. En Honduras y Costa Rica el sistema bipartidista hasta hoy imperante se modificó con la incursión en el escenario político de nuevas fuerzas partidarias. Por el contrario, en El Salvador el bipartidismo se afianzó.



Al finalizar las jornadas electorales, en Honduras y El Salvador los partidos de gobierno que buscaban continuar en el ejercicio del poder lo lograron, aunque en condiciones particulares. En efecto, si bien el Partido Nacional de Honduras ganó la presidencia con su candidato Juan Orlando Hernández (36.5% de los votos), no mantuvo la mayoría absoluta (55.4%) que tenía en el Congreso saliente, logrando el 37.5% de los

diputados. Por su parte, el FMLN de El Salvador ganó la presidencia (en la segunda vuelta), con su candidato Salvador Sánchez Cerén, por una diferencia de 6,540 votos, el resultado más ajustado en la reciente historia electoral del país. En la actual Asamblea Legislativa (2012-15) el FMLN controla 37% de los escaños y ARENA 39%.

Por su parte, en Costa Rica y Panamá si se produjo un cambio en la conducción del gobierno del país, habiendo ganado la presidencia los candidatos de partidos de oposición, los que incluso algunos meses antes de las elecciones su ubicaban, según diversas encuestas, en el

tercer lugar de las preferencias ciudadanas. Sin embargo, en ambos casos la victoria también se produjo en condiciones precarias, pues los partidos del candidato ganador no lograron la mayoría absoluta en el respectivo órgano legislativo. En efecto, si bien Luis Guillermo Solís, del Partido de Acción Ciudadana (PAC) ganó la presidencia de Costa Rica (en segunda vuelta), con 77% de los votos, en la primera vuelta alcanzó en la Asamblea Legislativa la segunda mayoría relativa, con 23% de los diputados. Por su lado, Juan Carlos Varela, del partido Panameñista, candidato de la Alianza El Pueblo Primero, establecida con el Partido Popular, ganó (39% de los votos) la presidencia de Panamá después de una ardua batalla con el candidato oficialista, pero la alianza sólo logró 18% de los legisladores en la Asamblea Nacional.

En este contexto, una mirada más detallada a cada uno de estos procesos electorales permite identificar las diversas novedades y continuidades que se han producido en el escenario político regional.

### **El Salvador: FMLN**

#### **supera a ARENA por un estrecho margen**

Como ya se indicó, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), representado por uno de sus comandantes históricos, Salvador Sánchez Cerén, en segunda ronda (celebrada el 9 de marzo de 2014), obtuvo la victoria electoral por un estrecho margen, con 50.11% (1,490,264 votos) del total de sufragios válidos. El segundo lugar fue para la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), representado por Norman Quijano, alcalde de San Salvador por dos períodos consecutivos, con 49.89% (1,483,724 votos). Aunque el FMLN se había propuesto ganar la presidencia en la primera vuelta, lo que

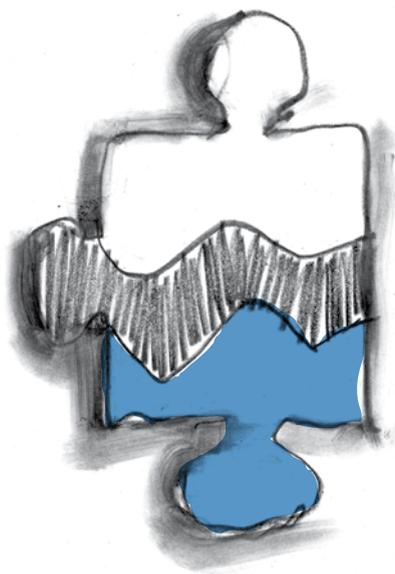
por poco logra al alcanzar casi 49% de los votos, superando por 10 puntos porcentuales a ARENA, ésta demostró una gran capacidad de recuperación, por lo que este partido de derecha fue quien ganó ese pulso.

Esta polarización política, que se afirmó desde las elecciones presidenciales de 2009 entre esas dos fuerzas, fue la que trató de romper la coalición UNIDAD, integrada por los partidos Demócrata Cristiano (PDC), Concertación Nacional (PCN) y Gran Alianza Nacional (GAN), cuya mayor fortaleza estaba constituida por su candidato presidencial, el popular ex gobernante Antonio Saca. UNIDAD se presentó como una opción de centro, moderna, que buscaba capitalizar el descontento e insatisfacción de diversos sectores ciudadanos que expresaban que la rigidez del bipartidismo imperante ha bloqueado las oportunidades de crecimiento del país. Su propuesta, de acuerdo con algunas encuestas, fue creciendo a lo largo de los últimos meses del 2013, ubicándose alrededor del 25% de las intenciones de voto. Esto dio lugar a que se especulase que, de pasar a

una segunda vuelta, Saca le ganaría a cualquiera de los dos candidatos considerados tradicionales por UNIDAD. A la postre, la coalición no logró confirmar esas expectativas. Las maquinarias electorales y los ingentes recursos del FMLN y ARENA se impusieron y la relegaron a un tercer lugar, con 12% de los votos.

### **Costa Rica: el sistema tradicional se tambalea**

En Costa Rica ocurrieron varios fenómenos que modificaron radicalmente el tradicional escenario electoral. El candidato presidencial del gobernante partido Liberación Nacional, de



orientación social demócrata, que aspiraba a ganar la presidencia por tercer periodo consecutivo, y al que la mayoría de encuestas colocaron durante varios meses como el seguro triunfador, fue superado en las elecciones del 2 de febrero de 2014 por el candidato del Partido de Acción Ciudadana (PAC), por un estrechísimo margen del 0.20%. El PAC es una escisión del PLN, aunque en el mismo convergen corrientes de otras tendencias de centro izquierda.

Como ninguno obtuvo 40% de los votos que se requiere para ganar en primera vuelta, se convocó a una segunda ronda, que se efectuó el 6 de abril de 2014. Sin embargo, el PLN no pudo absorber la derrota y fue incapaz de recuperarse. Un mes después de la primera vuelta, su candidato Johnny Araya se rindió y anunció (el 5 de marzo de 2014) que renunciaba a proseguir su campaña electoral, argumentando que el PLN carecía de recursos financieros para ello (lo que no significaba retirarse de la contienda). En este contexto, Luis Guillermo Solís, candidato presidencial del PAC, que en esta segunda fase logró encarnar el sentir de las mayorías frente a un régimen que había generado desencanto y frustración, logró el respaldo del 77.7% (1,338,321 votos) de los electores, frente al 22.23% (328,600 votos) que respaldó al PLN.

Adicionalmente, en Costa Rica ocurrieron otros dos fenómenos relevantes. Por un lado, el Frente Amplio (FA), partido que se ubica en el contexto del “socialismo del siglo XXI”, que en las elecciones del 2010 obtuvo 0.4% de los votos, en esta ocasión se convirtió en la tercera fuerza política, al recoger el apoyo del 12.14% de los votantes para su candidato presidencial y nueve diputados.

Por su parte, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que desde julio de 2010 emprendió un proceso de recuperación de los descalabros electorales experimentados en las elecciones de 2006 (3.5%) y 2010 (3.9%), después de haber gobernado el país durante 2 periodos consecutivos, entre 1998 y 2006, vivió a lo largo de todo el año 2013 un accidentado proceso interno.

Esto fue producto de la divergencia de visiones entre la tendencia tradicional calderonista (cuyo referente es el ex presidente Rafael Ángel Calderón Fournier, quien gobernó entre 1990 y 1994) y una nueva generación de líderes que impulsa la renovación de la organización. Fue tal la intensidad de la lucha, que el candidato presidencial surgido de un acuerdo entre ambas tendencias renunció, a principios de octubre de 2013, pocos días después de haberse convocado a las elecciones. A pesar de que la renuncia se produjo en medio de señalamientos que afectaron la imagen de la organización, ésta logró levantarse gracias al trabajo de base realizado en los últimos años y al compromiso de diversos candidatos a diputados electos directamente por las bases. Fue así como el candidato vicepresidente Rodolfo Piza aceptó ser el abanderado del PUSC, logrando 6% de los votos y ocho diputados. Esto significó lograr dos diputados más de los que tenía en la Asamblea Legislativa saliente y convertirse, con 14% de los escaños, en un actor clave en el acuerdo parlamentario que se estableció entre los diputados del PAC, FA y PUSC para garantizar la gobernabilidad en el organismo legislativo, en respaldo a la gestión de Solís.

### ***Honduras: continuidad en el gobierno pero cambio en la correlación de fuerzas***

Los resultados de las elecciones del 23 de noviembre de 2013 confirmaron que los factores de la crisis institucional de mediados del año 2009 continúan presionando hacia la transformación del sistema político. Aunque por primera vez en la historia política del país el presidente miembro del mismo partido, esto fue a costa de un alto precio. Con motivo de la campaña interna para las elecciones primarias, vividas por el PN un año antes y que concluyeron en noviembre de 2012, se produjeron enfrentamientos muy fuertes entre las dos corrientes mayoritarias del partido. Y aunque el precandidato perdedor de ese proceso, Ricardo Álvarez, entonces

alcalde de Tegucigalpa, se sumó posteriormente como vicepresidenciable del candidato presidencial Juan Orlando Hernández, el esfuerzo de proyectar una imagen de unidad, a la vez que se enfrentaba a un adversario no tradicional, fue complicado. Hernández fue electo presidente con 1,013,660 votos (36.54%), obteniendo el PN un resultado similar en el Congreso Nacional: 37.5% de los escaños. Esto constituyó un escenario nuevo en Honduras, pues salvo pocos casos, el partido del presidente ha controlado la mayoría absoluta en el órgano parlamentario.

Por supuesto, ganar una elección como candidato del partido en el poder siempre es difícil, pero en esta ocasión el logro fue mayor, pues Hernández y el PN se enfrentaron a una opción que claramente cuestionaba el sistema político vigente, encarnada por el nuevo partido LIBRE (Libertad y Refundación, surgido de una escisión del Partido Liberal, liderada por el derrocado presidente Manuel Zelaya, y la confluencia de organizaciones sociales identificadas con el “socialismo del siglo XXI”). La candidata de éste, Xiomara Castro, esposa de Zelaya, alcanzó 28.83% (799,688 votos). De esa cuenta, por primera vez en décadas el tradicional bipartidismo entre el PN y el Partido Liberal se rompió, y éste fue relegado a un tercer lugar. La afirmación de LIBRE como una nueva fuerza, que tendrá que legitimarse en estos cuatro años, unido al surgimiento del Partido Anticorrupción (PAC, cuarto lugar en las votaciones), de futuro aún no definido, significó la reducción, a su mínima expresión, de los partidos demócrata cristiano (PDC), social demócrata (PINU) y de centro izquierda (UD), que en los últimos años reunían a unos 10 diputados.

Otra manifestación de que Honduras transita por nuevos cauces, aunque de resultados aún inciertos, lo constituyó el que, por primera vez, el PN y PL acordaran constituir una alianza parlamentaria. Es evidente que ambos partidos están desafiados a renovarse institucionalmente, o incluso a refundarse, si aspiran a seguir teniendo

vigencia en el nuevo escenario político que se está configurando en el país.

### ***Panamá: el sorpresivo triunfo de la Alianza El Pueblo Primero***

Meses antes de las elecciones generales celebradas en Panamá en mayo de 2014, las encuestas electorales divulgadas por distintos medios de comunicación le atribuían la victoria presidencial a José Domingo Arias, candidato del gobernante partido Cambio Democrático. La alianza que posteriormente estableció con el partido Molirena fortaleció la percepción favorable a esa coalición, denominada “Unidos por un cambio”. Esta estrategia “triumfalista” estaba respaldada por un millonario financiamiento y el alineamiento de muchos medios de comunicación por parte de grupos empresariales vinculados al presidente Martinelli. Por su lado, el presidenciable del histórico Partido Revolucionario Democrático (PRD), Juan Carlos Navarro, ex alcalde de la Ciudad de Panamá, se situaba en las encuestas como el segundo favorito. Por primera vez desde 1994, el PRD apostó por participar solo en las elecciones.

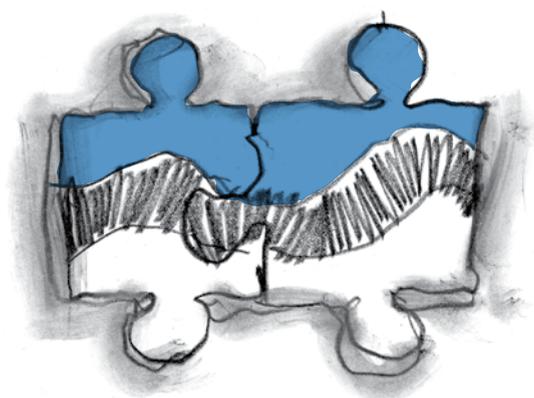
En un lejano tercer lugar, con una diferencia de 10 o más puntos, las encuestas colocaban al candidato del Partido Panameñista, Juan Carlos Varela. La alianza que Varela concertó con el Partido Popular (Demócrata Cristiano), vista con indiferencia por algunos orientadores de opinión, fue invisibilizada de los grandes titulares por aquellos que intuían su potencial electoral. Esta coalición y su plan de gobierno se denominó El Pueblo Primero. En una reñida contienda electoral, el 4 de mayo del 2014 esta alianza resultó victoriosa, logrando Juan Carlos Varela 39.07% del total de votos; Arias obtuvo 31.40% y en un tercer lugar se ubicó Navarro, con 28.16%.

Estos resultados indican que la contribución del Partido Popular fue determinante para el éxito de la Alianza. Con alrededor de 32 mil afiliados (según reporte del Tribunal Electoral de febrero 2014), este partido de cuadros aportó a la

nómina presidencial de El Pueblo Primero 161 mil votos. Contra todo lo indicado por las encuestas electorales, Varela triunfó con una diferencia del 7.67% sobre el segundo lugar.

Este sorpresivo éxito presidencial no se reflejó en los resultados de la elección de la Asamblea Nacional. De 71 curules, la Alianza obtuvo solo 13 diputaciones (12 del Partido Panameñista y uno del Partido Popular). “Unidos por un Cambio” logró 32 curules (30 de Cambio Democrático y dos de Molirena), y el PRD 25. En este contexto, a pesar de la rivalidad

histórica, ideológica y política, existente entre el Panameñismo y el PRD (el Partido Popular sí ha sido aliado en dos ocasiones de los perredistas), se impuso la racionalidad. Ambas formaciones concertaron un pacto parlamentario para asegurar la gobernabilidad y el respaldo a las políticas del ejecutivo. Sin embargo, la suma de los diputados (38) de ambas fuerzas sobrepasa por poco la mayoría absoluta (36), lo que es insuficiente para aprobar decisiones de trascendencia, que requieren una mayoría calificada. **B**



**Cuadro 1**

Centroamérica: Votos obtenidos por el presidente electo y representación en los organismos legislativos de los partidos de gobierno en Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá (2014-19)

	HONDURAS	EL SALVADOR	COSTA RICA	PANAMÁ
Presidente	Juan Orlando Hernández (2014-18)	Salvador Sánchez Cerén (2014-19)	Luis Guillermo Solís (2014-18)	Juan Carlos Varela (2014-18)
Votos obtenidos y % de los votos válidos	1,013,660 (36.54%)	Primera vuelta: 48.93% Segunda vuelta: 1,490,264 (50.11%)	Primera vuelta: 30.84% Segunda vuelta: 1,338,321 (77.7%)	723,955 (39.07%)
Partido	Partido Nacional (PN)	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)	Partido de Acción Ciudadana (PAC)	Alianza El Pueblo Primero integrada por los partidos Panameñista (PAN) y Popular (PP)
Número de diputados y porcentaje	48 (37.5%)	Período 2012-15: 31 (37%)	13 (23%)	13 (18%)
<b>Total de escaños</b>	<b>128</b>	<b>84</b>	<b>57</b>	<b>71</b>

# El Salvador – México, socios estratégicos

*Felipe González-Lugo*

En el salón de Honor de la Casa Presidencial de El Salvador domina una gran imagen de Monseñor Oscar Arnulfo Romero, la cual ocupa no solamente gran parte del lugar sino también se encuentra fervientemente presente en muchos corazones salvadoreños. En El Salvador, el “Obispo Mártir” es uno de los grandes íconos de la lucha en favor de los derechos humanos. Fue asesinado mientras oficiaba misa en la capilla del hospital de la Divina Providencia, el 24 de marzo de 1980.

En este sencillo artículo<sup>1</sup> expondré de manera muy sucinta la situación histórica de El Salvador y su relación con México. Como punto de partida, he escogido el conflicto armado por el cual atravesó el país, esencialmente en la década de los ochenta, y el papel que jugó nuestro país en aquel entonces. Posteriormente, desplegaré una foto del panorama político actual para luego emprender un viaje hacia el pasado, destacando aquellos lazos que nos unen junto con los desafíos de la relación bilateral.

## Guerra civil

En el torbellino de sucesos de los albores de la década de los ochenta, Monseñor Romero había levantado con vigor y valentía su voz en contra del clima de violencia política que comenzaba a

sumergir al país istmeño en ese entonces. Esta violencia pronto se convertiría en una cruenta Guerra Civil de 12 largos años (1980 - 1992).

Las condiciones de marginalidad y pobreza que se vivían en aquel momento, aunados a la exclusión social, violencia política y desapariciones forzadas, fueron algunos de los ingredientes detonantes que llevaron al sangriento conflicto en el país centroamericano. La década de los setenta vería nacer distintas organizaciones populares y grupos paramilitares clandestinos que precipitaron el clima de violencia.

En 1979 se produjo un Golpe de Estado que colocaría a una Junta Revolucionaria de Gobierno en el poder, la cual estaría al frente del Estado en tres ocasiones distintas, hasta mayo de 1982. Fue durante este periodo que estalló –de manera decisiva– la guerra civil.

Se estima que alrededor de 75 mil personas encontrarían la muerte<sup>2</sup> durante ese periodo, en su grande mayoría civiles, es decir aproximadamente el dos por ciento de la población de aquel entonces,<sup>3</sup> y al menos 100 mil quedarían lisiados de por vida, sin contar a los miles de desaparecidos, las secuelas psicológicas e incontables daños materiales. La importante diáspora salvadoreña que vive hoy en Estados Unidos, Canadá, México y otros países tiene uno de sus principales

<sup>1</sup> No pretende ser un análisis exhaustivo, sino simplemente intenta provocar un interés en el lector sobre El Salvador.

<sup>2</sup> De acuerdo con el Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador (ONU)

<sup>3</sup> Según estimaciones de la Dirección General de Estadísticas y Censo de El Salvador, tenía 4.5 millones de habitantes.

orígenes en ese trágico momento de la historia de El Salvador. Lo que es cierto, es que el conflicto armado dejó una profunda herida en toda la sociedad salvadoreña, incluso visible aún hoy día.

### La Declaración Franco-Mexicana y el Proceso de paz

El 28 de agosto de 1981, los gobiernos de México y Francia emitían un comunicado en el que reconocían que la alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y del Frente Democrático Revolucionario (FDR) constituían “una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ella se derivan”. Es decir, se les reconocía su legítima aspiración como fuerza política representativa del país para participar en el proceso de negociaciones, al tiempo que —el hecho mismo— les otorgaba una dimensión internacional como movimiento insurgente, situación que les permitió ejercer una diplomacia más audaz.

Sin embargo, el proceso de paz sería casi tan largo como la propia guerra.<sup>4</sup> Es a partir del Acuerdo de Ginebra, Suiza, del 4 abril de 1990, con la intervención de las Naciones Unidas, que se establece como objetivo primordial terminar —a corto plazo— con el conflicto armado por la vía del diálogo y con irrestricto apego a los derechos humanos, así como incluir la participación de las organizaciones civiles y partidos políticos en la vida cívica del país.

El papel que desempeñaría la mediación internacional en el proceso de diálogo, especialmente la mediación de las Naciones Unidas, sería clave para alcanzar la paz.

En ese largo proceso, México jugaría también un papel destacable. Por un lado, la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador había sido un primer esfuerzo que allanaría ese camino hacia la paz y por el otro, México habría sido sede de importantes reuniones de negociacio-

<sup>4</sup> Los acercamientos más importantes entre el FMLN y el Gobierno —antes de la última ronda de negociaciones— se podrían catalogar en cuatro grandes momentos, a saber: (i) en 1984 con la intermediación de la Iglesia católica en la reunión de La Palma Chalatenango, las reuniones de Ayagualo y La Libertad, (ii) los encuentros de San José, auspiciados por Costa Rica, en octubre de 1989 y julio de 1990 y, en mayo del mismo año en Caracas, Venezuela y (iv) el Acuerdo de Ginebra, Suiza, del 4 abril de 1990 con la intervención de las Naciones Unidas.

nes.<sup>5</sup> Para 1991<sup>6</sup> el gobierno de El Salvador y el FMLN suscribían los llamados Acuerdos de México que llevarían al proceso final de pacificación.

Ese mismo año, el Consejo de Seguridad aprobaba la Resolución 693<sup>7</sup> que establecía la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). Las negociaciones para la paz encauzadas por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, junto con el Acta de Nueva York —del 31 de diciembre de 1991— culminarían con la firma de los Acuerdos de Chapultepec el 16 de enero de 1992, lo que significaría un punto final al conflicto bélico.

El año 1992 significó para El Salvador un verdadero hito en su historia más reciente. El proceso de reconstrucción nacional y el tránsito hacia un régimen democrático comenzaría a tomar plena forma. Veintidós años después, tras cuatro gobiernos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y dos del FMLN,<sup>8</sup> El Salvador ha dado grandes muestras de una verdadera reconciliación nacional, logrando importantes avances en materia de derechos humanos. En ese sentido, cabe destacar el reconocimiento a El Salvador en ese ámbito por parte de la comunidad internacional, al haber sido electo como miembro del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas para el periodo 2015-2018.

### Panorama político actual

Uno de los firmantes de los Acuerdos de Paz de Chapultepec es justamente el actual Presidente de la República, quien en la época de la guerrilla era conocido como “Comandante Leonel”. La diferencia de votos que lo llevó a la jefatura del Estado fue de un estrecho margen de seis mil voces en segunda vuelta frente a su contrincante, el actual Alcalde de San Salvador, Norman Quijano, de ARENA.

<sup>5</sup> De un total de veintidós reuniones sostenidas entre el gobierno de El Salvador, el FMLN y el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, trece habrían sido celebradas en México.

<sup>6</sup> 27 de abril de 1991.

<sup>7</sup> 20 de mayo de 1991.

<sup>8</sup> Gobiernos de ARENA (derecha) Alfredo Cristiani 1989 -1994, Armando Calderón Sol 1994 -1999, Francisco Flores 1999 – 2004, Elias Antonio Saca González 2004 – 2009 / Gobiernos del FMLN (izquierda): Mauricio Funes 2009 – 2014, Salvador Sánchez Cerén 2014 - presente

En ese panorama, el Presidente Sánchez Cerén comenzó su gobierno el 1º de junio pasado con un talante de apertura y reconciliación. En su mensaje inaugural hizo un llamado a la unidad entre las distintas fuerzas políticas, sociales y económicas del país para alcanzar las metas de crecimiento económico, seguridad, empleo, educación y competitividad que se requieren.

Su programa de gobierno se encuentra enfocado en tres ejes primordiales, a saber: (i) generación de empleo, (ii) seguridad ciudadana y (iii) fomento de la educación, con diez puntos clave para mejorar la economía y la situación social del país. En el informe correspondiente a los primeros 100 días de su gobierno, destacaron importantes avances en materia educativa y equidad de género, así como en el ámbito de seguridad pública y ciudadana.

El país se prepara para celebrar elecciones legislativas y municipales en marzo de 2015 y, por primera vez, serán bajo la modalidad de voto cruzado.<sup>9</sup> En los comicios, se encuentran en juego 84 escaños para la Asamblea Legislativa, 262 presidentes municipales y se respira ya un aire electoral altamente competitivo.

Para ocupar la alcaldía capitalina, serán al menos cinco los candidatos que participarán en la contienda del próximo 1 de marzo. ARENA y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) contendrán en alianza, postulando al Diputado Edwin Zamora en reemplazo del actual edil Norman Quijano. Por su parte, Nayib Bukele, un empresario joven y actual alcalde de Nuevo Cuscatlán, pretenderá arrebatar la capital a favor del FMLN con un discurso fresco y renovado.

### México y El Salvador, una historia de raíces compartidas

México y El Salvador son socios históricos con evidentes vínculos geográficos, así como con lazos culturales y sociales que pueden trazarse incluso a tiempos prehispánicos, los cuales transitaron intrincados a través de la época virreinal, los movimientos independentistas del siglo XIX, las convulsiones del siglo XX y la época actual.

<sup>9</sup> Los electores podrán votar simultáneamente por diputados de distintas fuerzas políticas.

Las raíces compartidas son un componente tangible de los actuales lazos que unen a ambos países. Se tienen indicios que la movilidad humana –en ambas direcciones, en los territorios que actualmente definen a México y Centroamérica– empezó cuando menos dos mil años antes de la llegada de los europeos.

El impacto de aquellos intercambios entre culturas se puede evidenciar en la arquitectura, sistema de creencias, gastronomía e incluso a través del arte prehispánico y objetos de la vida cotidiana. Existen influencias claramente reconocibles en la toponimia de ciudades que perduran hasta nuestros días.

El municipio de Antigua Cuscatlán –por ejemplo– se erigió desde su fundación como la capital nahua-pipil del señorío de Cuscatlán, a través de migraciones provenientes del altiplano mexicano. La ciudad fue fundada por descendientes de antiguos pobladores de Tula que tenían por lengua el náhuatl, derivado del propio náhuatl. La presencia del culto a dioses como Tláloc y Xipe-Totec son una evidencia más de los intercambios culturales, sociales y religiosos en la región mesoamericana.

En el siglo XVI grupos indígenas provenientes de Tlaxcala y de otras partes de México se trasladaron al Istmo Centroamericano. En El Salvador hubo tres asentamientos de indígenas provenientes de nuestro país, uno de ellos es el actual barrio de “Mejicanos”, que desde 1545 se ubica en el mismo lugar y forma parte del actual perímetro urbano de la capital salvadoreña; los otros dos se ubican en la antigua villa de La Trinidad, en el departamento de Sonsonate<sup>10</sup> y en el cantón Mexicapa, en el departamento de Usulután.

### Relación bilateral

Las relaciones diplomáticas entre México y El Salvador se establecieron en 1836, es decir, poco después de las independencias de ambos países y tras las desavenencias que existieron en los albores del siglo XIX.<sup>11</sup> Se elevaron a

<sup>10</sup> Sonsonate, del vocablo náhuatl Centzontliatl que significa “Río Grande”.

<sup>11</sup> En 1821 El Salvador declara su independencia de España junto con otras provincias centroamericanas. El Salvador se opuso unirse al naciente Imperio Mexicano bajo el liderazgo de José Matías Delgado y Manuel José Arce. Agustín Iturbide envía al General Vicente Filisola para contrarrestar la revuelta, tomando la población de Mejicanos.

rango de Embajadas en 1943 y, a lo largo del siglo XX, fueron más las convergencias que los desencuentros.

En la primera década de este siglo, se concretaron importantes instrumentos de cooperación e intercambio de visitas de funcionarios de alto nivel, incluyendo de los respectivos jefes de Estado. En ese sentido, cabe señalar que los dos últimos mandatarios mexicanos realizaron varias visitas a El Salvador.

En los últimos dos años han existido importantes encuentros entre autoridades de alto nivel que han permitido avanzar en iniciativas de interés mutuo, destacando el impulso comercial y de inversiones, cooperación para el desarrollo, desarrollo social, protección civil, infraestructura, seguridad pública, entre otros. En ese sentido, la reciente visita oficial del Presidente Salvador Sánchez Cerén a nuestro país –del 29 al 31 de octubre pasado– significó un relanzamiento de la relación bilateral, destacando que se trata del primer desplazamiento oficial al exterior del mandatario centroamericano. En efecto, ambas administraciones han establecido dentro de sus prioridades el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en todos los ámbitos estratégicos.

La referida visita fue ocasión de la firma de cuatro grandes acuerdos: (i) Memorándum de Entendimiento que establece un Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-El Salvador (GAN-SEG), el cual pretende institucionalizar el combate contra la delincuencia organizada transnacional; (ii) Acuerdo de Colaboración en materia Académico-Diplomática entre las respectivas Academias Diplomáticas;<sup>12</sup> (iii) Acuerdo de Cooperación Técnica entre la Secretaría de Desarrollo Social

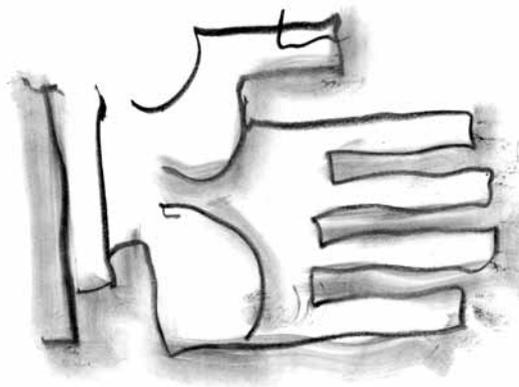
de México y la Secretaría de Inclusión Social de El Salvador y (iv) Memorándum de Entendimiento entre el Banco de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT) y el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL).

Además, se realizarán importantes mejoras en la infraestructura vial a través de los recursos del Fideicomiso de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo de Yucatán) del Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica, contribuyendo a una mejor conectividad a nivel regional.

A estos importantes acuerdos, se le añaden los recientemente firmados en materia de Mejora

Regulatoria y Simplificación de Trámites y, en el tema migratorio, es de destacar la próxima ampliación del programa “Frontera Sur” a nacionales salvadoreños, la cual consiste en otorgar Tarjeta de Visitante Regional, facilitando la circulación de ciudadanos de El Salvador. Cabe señalar que, durante la administración pasada, la reforma en dicho ámbito<sup>13</sup> significó un verdadero cambio de paradigma al lograr despenalizar la inmigración indocumentada.

El Pacto por México –en el que colaboraron las principales fuerzas políticas del país– trazó una agenda de importantes transformaciones. La reforma energética, en especial, abrió la posibilidad para la construcción de un gran gasoducto centroamericano que contribuirá a una mejor integración mesoamericana. Asimismo, el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) permitirá contar con una red de transmisión eléctrica que atravesará seis países de Centroamérica, incluido El Salvador, y que permitirá fortalecer la conectividad eléctrica en la región.



<sup>12</sup> Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática (IEESFORD) e Instituto Matías Romero (IMR).

<sup>13</sup> La reforma entró en vigor el 9 de noviembre de 2011.

### Relaciones comerciales

En el espacio de 13 años –de 2000 a 2013– el comercio bilateral creció en un orden del 190%, pasando de 265.3 mdd a aproximadamente 765.1 mdd, con una balanza comercial de 513,390 mdd.<sup>14</sup> En 2013, El Salvador ocupó el sexto lugar como socio comercial de México en Centroamérica, con 6.7 por ciento del total del comercio con esa región. Por su parte, México es el cuarto socio comercial de El Salvador, después de Estados Unidos, Honduras y Guatemala.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio Único, el primero de septiembre de 2012,<sup>15</sup> el comercio bilateral podrá sin duda seguir su tendencia a la alza.<sup>16</sup> En ese sentido, durante el año 2013, México fue el segundo inversionista en El Salvador con 1,016.8 mdd –después de los Estados Unidos– y, el primero en América Latina y el Caribe. El país istmeño es el decimosegundo destino de las inversiones mexicanas en la región y el cuarto de Centroamérica.

Además, en El Salvador existe una importante presencia de empresas mexicanas como América Móvil, Grupo Bimbo, Grupo Carso, Organización Ramírez (Cinépolis), Banco Azteca, As Media, Jumex, Sigma Alimentos y Maseca.

Lo anterior refleja que –a pesar de su tamaño– El Salvador representa un nicho importante para inversionistas mexicanos. Actualmente, por ejemplo existen importantes oportunidades de negocios en la industria automotriz, equipo eléctrico, telecomunicaciones, así como el sector textil que merecen ser exploradas por los empresarios mexicanos.

<sup>14</sup> Se puede consultar en: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>

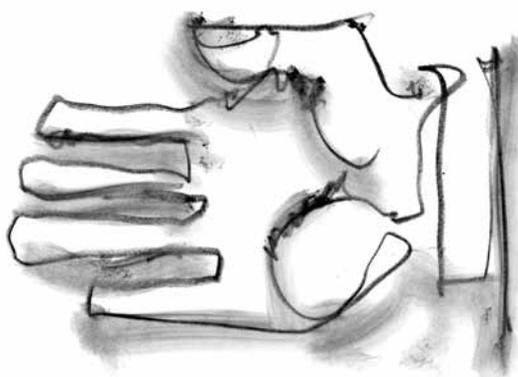
<sup>15</sup> Sustituyó al Tratado entre México y el Triángulo-Norte que incluyó a El Salvador, Guatemala y Honduras, en vigor desde 2001.

<sup>16</sup> Las principales exportaciones mexicanas a El Salvador son (i) televisores, (ii) aguacates y (iii) medicamentos de uso terapéutico y, por su parte México esencialmente importa de El Salvador: (i) camisetas de algodón, (ii) aguas minerales y gaseadas y (iii) ropa de algodón.

### Cooperación

Desde el sexenio pasado, México ha venido impulsando una hoja de ruta estratégica con el fin de lograr un mayor impacto en la cooperación ofrecida, concentrando esfuerzos en áreas prioritarias definidas conjuntamente con los propios países receptores de la cooperación.

La reactivación de la Comisión Binacional México-El Salvador, la cual se realizó en San Salvador en su séptima edición a nivel de Vicecancilleres el pasado 21 de octubre, permitió renovar los vínculos a partir de una nueva agenda concreta de proyectos e iniciativas en materia de diálogo político, comercio e inversiones, cooperación, seguridad y migración.



### Cooperación técnica y científica

La cooperación técnica y científica se desarrolla al amparo del Convenio Básico en la materia, suscrito entre ambos países el 19 de septiembre de 1995. Por número de proyectos, México es el segundo oferente de cooperación a El Salvador y a la fecha, se han realizado ocho reuniones de la Comisión Mixta.

La última tuvo lugar en el marco de la referida VII Comisión Binacional, en donde se suscribieron un total de 17 proyectos para el bienio 2014 – 2016, catalogados en tres áreas prioritarias (i) Desarrollo Agropecuario, (ii) Seguridad Pública y Gobernabilidad Democrática y; (iii) Medio Ambiente.

### Cooperación educativa y cultural

La cooperación educativa y cultural se desarrolla al amparo del Convenio Básico en la materia, suscrito el 21 de mayo de 1997. Se han realizado seis reuniones de la Comisión Mixta, la última el 12 de junio de 2012, en cuya ocasión se

aprobó el programa 2012-2014, integrado por 18 iniciativas aprobadas de cooperación. Cabe destacar que el Gobierno de México oferta de manera continua una gran cartera de becas a través de la Amexcid y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) que año con año aprovechan estudiantes salvadoreños.

Mención especial merece el “Programa de Escuelas México”<sup>17</sup> en el cual participan las Secretarías de Relaciones Exteriores (SRE) y de Educación Pública (SEP) junto con el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y la Escuela Normal Superior de Maestros.

De acuerdo con los objetivos oficiales enunciados por el Programa, se pretende “contribuir a elevar el nivel de bienestar de la niñez que asiste a las escuelas” que lleven por nombre alguna referencia a México (...) “y de esta forma, mejorar las condiciones de vida de las comunidades en las que están insertas”. El programa inició con 45 escuelas centroamericanas pero hoy en día se cuenta más de 150 planteles en toda América Latina, beneficiando a más de 54 mil alumnos en total. En El Salvador hay siete escuelas inscritas que son beneficiarias de este noble programa, el cual otorga distintos incentivos académicos tanto a alumnos como a profesores, así como apoyos financieros<sup>18</sup> para el impulso de la educación.

## Cooperación triangular

En el ámbito de la cooperación triangular, es de

destacar que la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Gobierno de El Salvador suscribieron el pasado mes de abril una Carta de Intención de Cooperación para el Apoyo a la Iniciativa del Cacao en el marco de la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED).<sup>19</sup> Este esfuerzo trilateral pretende asistir a más de seis mil pequeños productores para hacer del cacao que se encuentra en El Salvador un cultivo de gran calidad. Se espera que –en cinco años– el cacao salvadoreño se convierta en un cultivo de exportación.<sup>20</sup>

En la nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo, los esquemas de cooperación triangular han ido cobrando mayor relevancia. En este marco, en el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018 se identifica la importancia de promover la cooperación triangular con socios estratégicos para contribuir a la prosperidad y estabilidad de países y regiones prioritarias, como lo es la región mesoamericana.

## Elementos de reflexión

Los vínculos que unen a México con El Salvador se fundamentan en bases muy sólidas y en relaciones económicas y de cooperación verdaderamente vigorosas que cubren distintos ámbitos, sin omitir el estrecho diálogo político que los

<sup>17</sup> En diciembre de 1996 la Cancillería mexicana, a través de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), diseñó un proyecto de cooperación en beneficio de centros educativos de los siete países de Centroamérica que llevarán el nombre de México.

<sup>18</sup> La aportación económica es de \$1.000.000 usd anuales por centro escolar que se brinda para mejoras materiales de los inmuebles o adquisición de materiales didácticos. Para conocer más sobre el programa acceder a [www.amexcid.gob.mx](http://www.amexcid.gob.mx)

<sup>19</sup> Celebrada en la ciudad de México los días 15 y 16 de abril de 2014.

<sup>20</sup> El 14 de noviembre tuvo lugar la primera reunión técnica en las instalaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de El Salvador con la visita de un experto del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) de México, y el 4 de diciembre de 2014 tuvo lugar el Lanzamiento de La Alianza del Cacao en el marco de dicho instrumento de Cooperación.

caracteriza. Como se apuntó líneas arriba, los fuertes lazos de amistad tienen un profundo significado histórico que México debe aprovechar.

El Salvador tiene mucho que ofrecer a México. Sin duda, este país representa un rico nicho de oportunidades comerciales, no solamente por la cercanía geográfica y social sino también por la gran demanda de productos mexicanos por parte de la población salvadoreña.

En materia de cooperación, es de destacar que México también ha recibido la importante contribución de El Salvador a través, por ejemplo, del “Programa Ciudad Mujer”, mediante el cual el gobierno salvadoreño promueve y garantiza los derechos fundamentales de la mujer a través de la puesta en marcha de distintos servicios pensados y dirigidos especialmente a este grupo poblacional.

Además, El Salvador es, sin lugar a dudas, una pieza clave en la integración centroamericana que apoya México, en beneficio de su propio desarrollo, a través de los mecanismos regionales de pertenencia común como el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, así como con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) del cual México es Observador Regional.<sup>21</sup>

Frente a los grandes retos de migración, seguridad ciudadana y salud pública, que no conocen fronteras, México y El Salvador tienen el mayor interés de continuar e incrementar su cooperación bilateral, manteniendo un enfoque verdaderamente integral y regional. 

<sup>21</sup> El 11 de noviembre pasado se conmemoró el décimo aniversario del ingreso de México al SICA como Observador Regional.



## ¿Estaba Colombia preparada para negociar con el terrorismo?

*Rodrigo Pombo Cajiao*

*La única manera de librarse de una tentación es caer en ella.*

Oscar Wilde

Los presidentes Mujica y Correa han aseverado que lo más importante que está sucediendo ahora mismo en el contexto latinoamericano es el proceso de paz de Colombia. Ello puede ser cierto, pero denota una muy triste realidad: los ojos del mundo sólo voltean a ver a Colombia cuando se trata de guerra, paz, violencia o terrorismo. Situación tradicional pero dolorosa.

Poco ha importado que el comportamiento macroeconómico haya sido el más positivo y sostenido desde el gobierno de Pastrana (1998-2002) en la región; que en productividad sólo somos superados por México y Brasil (más grandes y poderosos); que la admiración a la Argentina es cuestión del pasado; que la gran nación chilena se trata como par en negocios, cultura y desarrollo; que el impulso de los hermanos peruanos es admirado pero también compartido y que el evidente retroceso de Venezuela, Ecuador, Bolivia, muchos estados

centroamericanos y la debacle argentina nos resultan penosos y tristes y hagan parte de los chistes sociales más que de la otrora admiración que les profesábamos.

Ese es el “*ethos*” de la nación colombiana. Tenemos hoy un espíritu de autoconfianza, esperanza y buena energía que se empezó a tejer desde hace muy poco. Fue el Gobierno del ex Presidente Gaviria Trujillo (1990-1994) el que nos enseñó a pensar en grande, a creer en los demás, quien por primera vez en la era reciente iluminó el camino del servicio público a través de la aplicación del principio de buena fe y así las cosas se empezaron a hacer fáciles y la relación con la administración se entendió en clave de servicio; la mirada se volteó al mundo mediante el proceso de “apertura” y dejamos de vernos al ombligo como sucediera tiempo después del siglo de oro de Pericles, hace rato ya en la antigua Atenas.

Y cuando a finales del año 1994 pensábamos que estábamos incursionando por fin en la era moderna, pasó uno de los insucesos políticos más catastróficos de la época Republicana: la mafia colombiana logró tomarse la Presidencia de la República y, al poco tiempo, casi todas las instancias de control, justicia y gobierno. Bajo el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) los colombianos no solamente tocamos fondo sino que lo hicimos de la peor manera: sin estética, sin ética y sin dignidad.

Un desempleo superior al 30% de la población económicamente activa; unas tasas de interés de usura<sup>1</sup> que hicieron imposible el emprendimiento empresarial y rural; un déficit fiscal nunca antes visto que encareció créditos y nos sumó a la miseria angoleña o etíope; un analfabetismo galopante, un sistema de salud cuyas fuertes raíces hacían agua ante la corrupción política y una devastación del medio ambiente para sembrar coca, marihuana y amapola sirvieron de tierra fértil, entre otros muchos factores, para que las organizaciones terroristas de las FARC y del ELN (entre otras) tomaran un inusitado poder militar, territorial, económico y, lo más grave, político y social.

Ese país que se abría al mundo y que daba sus primeros pasos en la modernidad se vio súbitamente secuestrado por el poder de la mafia, encabezado por el propio Presidente Samper. ¡Y que no se piense que éste es únicamente un poder de drogas, taberna y rock and roll más propio de las películas norteamericanas que de la realidad del trópico! Cuando las mafias se toman el poder, la autoridad pierde cualquier tipo de legitimidad y respeto, y las vías alternativas, —por crueles y malévolas que sean—, como el terrorismo de las guerrillas del Che, llegaron a ocupar un aceptable nivel en la escala social.

Así fue como para el año 1998 las FARC eran políticamente más queridas y apreciadas (legítimas) que los partidos políticos, el Congreso y que el propio gobierno nacional. Dominaban más del 30% del territorio y se comportaban como un poder de facto con una riqueza aproximada del

<sup>1</sup> Superiores al 60% efectivo anual.

10% del PIB, pero sin los límites típicos que impone el Estado de derecho a las sociedades contemporáneas.

Las fuerzas del orden estaban en franca retaguardia, retirados de cualquier protagonismo y desmoralizadas. Sus pertrechos eran escasos y desactualizados y su imagen de favorabilidad no superaba en mucho a los ya conocidos criminales, posados en el poder político, judicial y de control. Colombia se hundía así en los fosos de la miseria moral y material, el éxodo de capitales económicos y humanos no se hizo esperar y la desesperanza se apoderó de cualquier esfera pública y privada. Nadie creía en Colombia, los organismos internacionales como la Cruz Roja declararon a Colombia como un país fallido y salvo el tema del SIDA, la nación de Bolívar y Santander cumplía con todas las condiciones de “Estado Fallido” predicados por el profesor Fukuyama.

Pero la Biblia enseña que no hay mal que dure mil años ni cuerpo que lo resista, y en eso el santo Job siempre fue un buen ejemplo. La comunidad se hastió y a pesar de toda la corrupción enquistada en el poder, decidió votar con decisión por personalidades, ya no digo probas sino profesionalmente aptas y capacitadas para asumir las riendas de una nación ya ciente en su propio cementerio.

Pastrana salva a la nación y el presidente Uribe se inmortaliza como el mejor presidente de la historia, acaso superado por el propio Libertador Simón Bolívar, y los ex presidentes Mosquera y Nuñez (todos del siglo XIX). Los ocho años de Uribe nos dejaron en la cúspide del inicio del sendero del desarrollo, progreso, inclusión, seguridad, riqueza material y, sobre todo, riqueza espiritual por cuanto de ese binomio Pastrana-Uribe todos los indicadores de desarrollo, progreso y buenas prácticas de gobierno llevaron a que Colombia fuese uno de los estados más admirados en el mundo entero por su esfuerzo y superación.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Por respeto a los lectores no tocaré las vastedades de indicadores en los que francamente batió record ese insuperable binomio de gobierno y que se pueden consultar por el lector en cualquiera de las publicaciones estatales y no estatales que así las consignan, tales como: DEFESARROLLO, ANIF, ANDI, FENALCO, DANE, DNP, CEPAL entre otros.

Pero la política es cambiante y, si cabe, traicionera. Posado en los hombros de la popularidad de Uribe, el ex ministro Juan Manuel Santos se hizo a la candidatura única del partido político del ex presidente y ganó las elecciones de 2010 con descomunal holgura.

Bastaba con enarbolar la bandera de la continuidad para alzarse con la Presidencia, y a fe que así sucedió ese año diez. El presidente Santos, descendiente de ex presidente de la República, reconocido aristócrata de la capital colombiana, millonario de herencia, poderoso desde la cuna (y no precisamente por mérito) y enemigo de las votaciones, contiendas, debates y dialéctica propias de la democracia, se somete por vez primera a una elección y se hace de la máxima magistratura política de la nación.

Ese origen familiar y esa personalidad lo hacen tomar una trascendental decisión. En sus fueros internos se preguntó si su rol en la historia patria era el de ser considerado el continuador de las exitosas políticas de sus antiguos jefes, (Pastrana y Uribe), o si por el contrario estaba hecho para “más altos menesteres”. Por supuesto que su ego, su origen y su circunstancia lo llevaron a separarse de tales políticas para abrirse ronda propia.

¿Y cuál sino el camino de las negociaciones de paz sería su destino para dejar su impronta en la historia? De manera que, una vez electo presidente, entraba inmediato contacto con las fuerzas socialdemócratas o comúnmente conocidas como de izquierda; toma pública distancia de Pastrana y Uribe, compra las conciencias políticas de medios de comunicación y de los más influyentes empresarios y comerciantes con los enormes recursos públicos heredados de su antecesor; se aprovecha de las buenas condiciones de la población colombiana –sobre todo de su optimismo y confianza en el buen manejo de la cosa pública–, y emprende las negociaciones que aun cuando necesarias eran, por decirlo de alguna manera, prematuras.

Las generaciones del setenta para acá son generaciones de la derrota. Nos educaron y nos

inculcaron que el crimen paga y que solamente aquél que se hace con mediocridad y en menor cuantía es derrotable por parte de la autoridad legítima, puesto que el crimen serio y sistemático, como el terrorismo, es un enemigo de temer al cual nunca se le puede someter al imperio de las leyes y con la fuerza de las armas y, recordemos, allí donde hay buenas armas hay buenas leyes.

Pues bien, el Dr. Santos Calderón es hijo de su tiempo. Leyó la derrota comunitaria desde que tenía uso de razón en las páginas del diario familiar (el de mayor circulación en el país) y compró la idea como si fuera suya. Las victorias de la fuerza pública (incluso aquellas que él lideró con éxito y atino en su condición de Ministro de la Defensa) eran pasos obligados para lograr un mejor banco en la negociación, mas nunca como una travesía hacia la victoria definitiva.

Y en esas estamos. Ante los ojos de la comunidad internacional somos protagonistas no por nuestro serio y buen caminar; no por el esfuerzo que hacemos todos, en especial la clase media diletante, consagrada, comprometida y capaz; no por empezar a cosechar los frutos de la era Pastrana-Uribe; no por haber cuasi-vencido, en lo que cabe, en las luchas irregulares a los terroristas, tanto militar como políticamente; no por ser una de las comunidades políticas más serias y estables de la región (tal vez superada por Chile y Perú) sino porque estamos enfrascados en una negociación de Paz. Así nos miran y así haremos que nos recuerden.

Ahora bien, entre los entendidos se tienen en común unos requisitos para que las negociaciones de Paz concluyan exitosamente. Entre ellas están, por prioridad, las siguientes: (i) unidad y claridad en el propósito, es decir, indicar de qué paz estamos hablando cuando de iniciar las negociaciones se trata; (ii) contar con los recursos suficientes para sufragar los acuerdos en aras a que los mismos dejen de ser infundadas palabras; (iii) consenso social de parte del establecimiento y una verdadera voluntad de paz de parte de los terroristas y, (iv) fortalecimiento institucional de todo orden.

Pues bien, esos puntos no los tenemos resueltos en Colombia a pesar de que, según las altas fuentes oficiales, las negociaciones se encuentran en su recta final. En efecto, el gobierno nacional es equívoco en el mensaje. Algunas veces entiende la paz como ausencia de conflicto; otras como desarrollo integral; otras como desmovilización y desmonte del ejército “farquiano”; otras como desmonte del letrero “FARC” y perdón e indulto para los perpetradores de delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra a cambio de susodicho letrero; otras como reforma política y social estructural, es decir, como un plan de desarrollo a 30 años.

Sin embargo, el problema es que sin unidad de propósito no hay claridad en cuanto al segundo de los elementos y, pueda ser, el más importante. Dependerá del objetivo buscado los recursos comprometidos y, ciertamente, sin recursos suficientes no hay proceso de paz exitoso. A este aspecto, bástele al lector conocer los siguientes datos:

De las cinco “locomotoras” para el desarrollo establecidas en el primer cuatrienio Santos (2010-2014), a saber, infraestructura, agro, innovación, vivienda y minería, sólo esta última logró aceptables resultados más por la fuerza inercial que traía que por méritos propios. Tanto es así que para el segundo periodo (2014-2018) el gobierno decidió arriar esas banderas para dar paso al tema de la paz, la equidad y la educación.

Colombia es un país petrolero y algo minero. De eso vivimos fundamentalmente y las cifras al respecto son ilustrativas, veamos: para el 2002, el gobierno había entregado 2.965 títulos mineros y para el año 2011, 9.200 títulos. Ello significó que en el mismo periodo las regalías pagadas por el sector de hidrocarburos y de la minería pasaron de 4,72 billones a 10,48 billones, vale decir, más del 110% de crecimiento. “Algo parecido ocurrió con la producción de gas, la cual creció 85% en el mismo periodo”, según lo enseña el profesor Fabio E. Velásquez. De igual modo es pertinente recordar que “más del 80% de las regalías provienen de la explotación de

hidrocarburos”. Todo ello entró en un inefable congelador y los bajos precios del petróleo entran como estocada final a la ya no tan buena situación.

Eso se debió fundamentalmente a una política de seguridad exitosa que atrajo, como nunca antes en la historia, inversión social extractiva y productiva. En efecto, para el año 2010 se habían desmovilizado más de 53 mil combatientes (la gran mayoría de ellos de las FARC); se habían desmantelado las Autodefensas Unidas de Colombia y extraditado a sus cabecillas. Se produjo el más grande alud de verdad jamás visto en el globo terráqueo con más de 40 mil hechos nuevos, 22 mil confesiones y el derrape de más de 2.500 fosas comunes; 3.131 cadáveres del conflicto fueron encontrados y 1.046 plenamente identificados. Todo ello visibilizó a las víctimas registrándose como tal más de 281 mil personas. El campo pasó de ser el marco de la batalla para recuperar su razón de existir. Todo ello quedó en jaque con el proceso de Paz.

Resulta evidente entonces que los recursos no son suficientes para soportar el post conflicto, máxime cuando la industria, la construcción y el comercio presentan desalentadoras tasas de crecimiento o, en veces, un franco declive, sin embargo, la peor noticia se acaba de conocer: el gobierno nacional presentó el presupuesto general de la nación para el año 2015 con más de 12.5 billones de pesos por financiar, vale subrayar, sin fuente de financiación. ¿De dónde saldrán esos recursos y a dónde se destinarán? Su origen provendrá de otra reforma tributaria a pesar de que durante la campaña se juró no aumentar los impuestos ni mantener los que se vencían, y su destino no es el post conflicto sino pagar parte del déficit fiscal proveniente del respaldo político para alcanzar la reelección presidencial.

Sobre el consenso social poco habrá que agregarle al hecho de que la nación se encuentra matemáticamente dividida en dos. Una primera fracción apoya el actual proceso sin mayores condiciones de peso para los ex terroristas, aun cuando advierten que no están dispuestos

a soportar un ápice de impunidad; para la disidente, urge apoyar el proceso pero exigiendo unos mínimos de justicia así como verdad, reparación a las víctimas por parte de las FARC y garantías de no repetición. Ello implica, por supuesto, que los perpetradores de actos terroristas y crímenes de lesa humanidad paguen cárcel, por corta y exigua que ella sea. Nótese, eso sí, que ninguna persona quiere que desde la Habana se construya la Colombia de los próximos 50 años pues nadie ha entregado ese mandato al gobierno nacional. La Paz, así entendida, es más el mandato de la negociación que un cheque en blanco para empeñar económica y espiritualmente a las próximas 5 generaciones. Por lo demás, el baño de sangre que aún se conoce diariamente proveniente de las FARC pone en duda la verdadera vocación y voluntad de paz de los dirigentes de esa organización terrorista.

Por su parte, el tema de la institucionalidad va en contravía de lo que se necesita. Para el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, Colombia ha venido disminuyendo en sus avances y se consolida como uno de los países de “bajo desarrollo” en estas materias. En efecto, pasamos de una calificación promedio de 4,6 en el 2008 a 3,7 en el 2013. Desde el año 2010 hemos bajado en el índice de derechos políticos y libertades civiles, según el mismo estudio. Ello lo evidencia también que la oposición es constantemente juzgada tanto por las altas cortes como por la propia fiscalía general de la Nación, con lo cual no hay garantías ni democracia. Se publicita también la pérdida en “el índice de calidad institucional y eficiencia política” ubicándonos en el 4º país de la región de atrás para adelante. Como si lo anterior no fuera lo suficientemente alarmante, advierte la investigación en cita que hemos retrocedido en algo que resulta crucial para las negociaciones de paz e incluso, para el post conflicto: la dimensión del Poder Efectivo para Gobernar bajó en los últimos cuatro años, cuando antes estaba en notable mejoría y hoy se compara con Venezuela, Paraguay o Nicaragua, por ejemplo.

Total, no se vislumbra en el panorama el cumplimiento de ninguno de los requisitos para poder entablar una seria negociación de paz. Y si bien nadie razonable duda que el camino sea la negociación política, dadas las circunstancias históricas, lo cierto es que la ausencia de estas condiciones permite concluir que ellas resultaron prematuras y más acomodadas al interés del gobierno nacional de turno que a una verdadera política de Estado, de consenso y unidad.

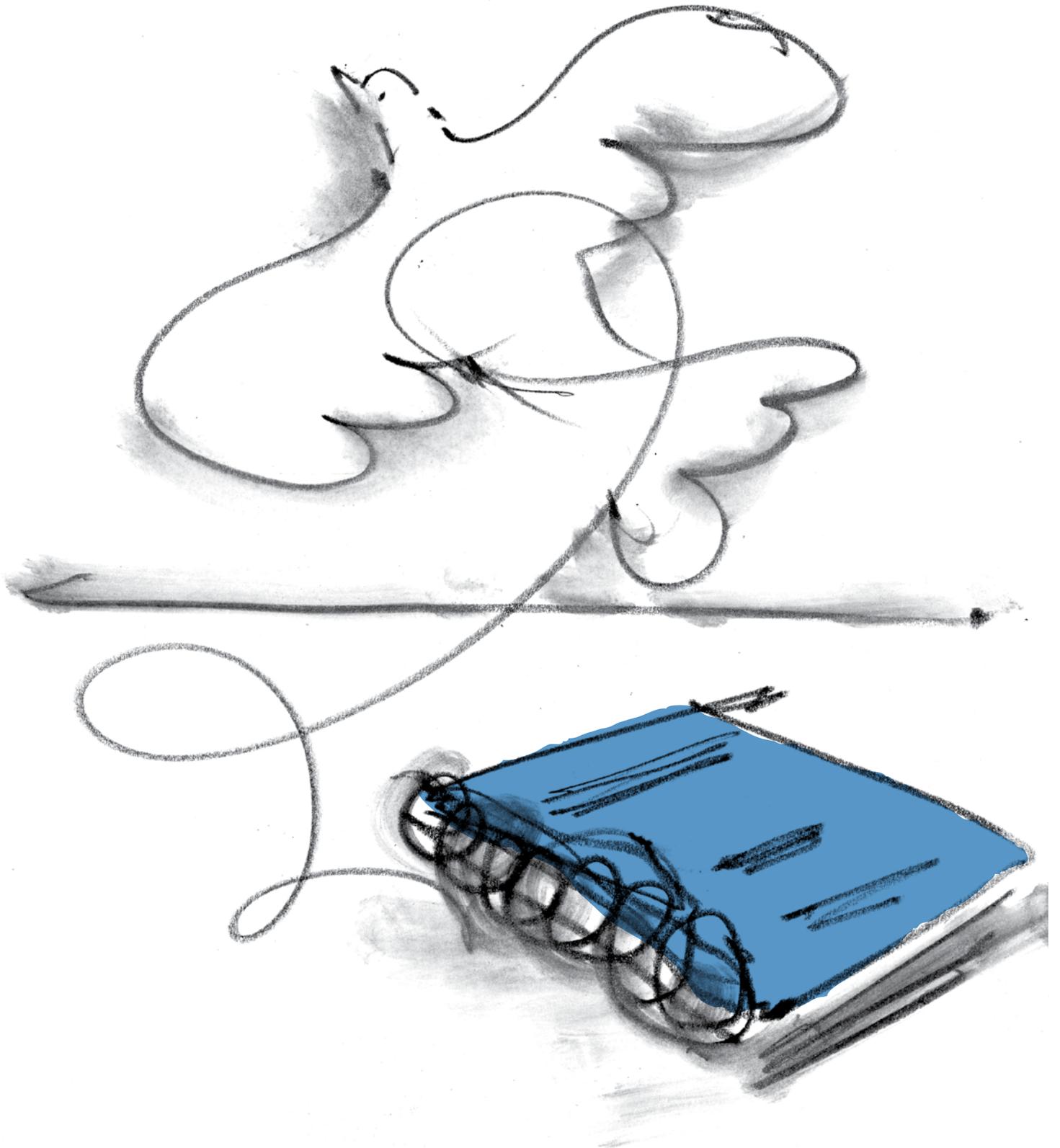
Para finalizar, es pertinente señalar que 60% de los niños que hoy presentan las pruebas Educativas “saber” no superan el nivel mínimo, lo que se conjuga perfectamente con que 1.1 millones de los jóvenes están desempleados, es decir, 16% de los parados. Y como van las cosas, para el año 2020 Colombia será un país líder en no poder ocupar las más de 85 millones de vacantes laborales por falta de educación técnica y/o profesional. Algo parecido se predica en salud, infraestructura y saneamiento básico.

Todo ello sin sumar una administración de justicia totalmente inexistente, politizada y deslegitimada que en pleno paro judicial continúa en el ojo del huracán por sus constantes escándalos de corrupción y mediocridad.

Lo más triste de todo es que cuando se posesionó por vez primera el Dr. Santos contaba con 92% del respaldo parlamentario y 80% de la opinión popular y, a pesar de ello, no quiso sacar adelante las impostergables reformas a la salud, la educación y la justicia. Su falta de legitimidad actual (27% de aceptación popular) y su desgaste político le impiden emprender estas reformas.

Todo lo cual ambienta, como es de esperarse, la refrendación democrática de los acuerdos firmados en la Habana a través de una impostergable asamblea nacional constituyente que permita, por una parte, dar verdadera legitimidad y legalidad a los acuerdos y, por la otra, volver a ordenar la ingeniería constitucional y política que se encuentra altamente maltrecha por estos días.

De manera que el proceso de paz está conllevando a una inaplazable Asamblea Nacional Constituyente que antes que refrendar los acuerdos, servirá para encuadernar el país. 



## Venezuela: el silencio impuesto

*Paola Bautista de Alemán / César Miguel Rondón*

*La llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela y la continuidad del régimen a manos de Nicolás Maduro han traído consigo, entre otras graves consecuencias, una cooptación de los medios informativos tanto impresos como electrónicos que puede catalogarse de totalitaria. No había, hasta este momento, un parámetro con el cual medir la incidencia del control de la información y valorar en su justa medida contenidos que apuntan más a la propaganda y a la loa que a la labor crítica y al fortalecimiento de la democracia a los que deben servir los distintos espacios de opinión.*

*En un esfuerzo por construir un marco teórico capaz de medir esos contenidos y su incidencia en la sociedad, Paola Bautista de Alemán ha publicado A callar que llegó la revolución. La imposición del monopolio comunicacional en Venezuela (La Hoja del Norte, 2014), del que, con autorización de la autora, publicamos la introducción y el epílogo, a cargo del periodista Asdrúbal Aguiar: un retrato del daño a la libertad, del sometimiento y de la forma en que el chavismo y sus herederos han desvirtuado a los medios en aquel país.*

### **La imposición del monopolio comunicacional en Venezuela**

En 15 años la Revolución Bolivariana ha configurado un espacio público a la medida de su proyecto político. Ha logrado hacerse de casi todos los medios de comunicación. En Venezuela hoy predomina la censura y la propaganda. Esta realidad, que es evidente para quienes hemos visto los periódicos reducidos a pocas páginas y la desaparición de las voces disidentes, merece ser profundizada, estudiada y difundida. Esta injusticia se encuentra directamente asociada a la naturaleza moral del sistema político que nos somete, y esa es la motivación principal de la investigación que se presenta en *A callar que llegó la revolución*.

El estudio es un esfuerzo por conocer qué sucede en las pantallas del país. Es un esmero por relatar las injusticias mediáticas que sufrimos todos los venezolanos y dejar registro de ellas para el futuro. El análisis permitió identificar los rasgos de comunicación totalitaria que se transmiten día a día en Venezuela y que son reflejo de la verdadera naturaleza del régimen que nos gobierna desde 1999. La Revolución Bolivariana es un régimen totalitario y, en materia comunicacional, se comporta como tal. Esperamos que las evidencias que presentamos a continuación sirvan de prueba contundente para los sectores democráticos nacionales e internacionales que nos acompañan en la lucha por la recuperación de la democracia en el país.

A callar que llegó la revolución es un análisis preciso sobre la tragedia comunicacional que sufre Venezuela. Se trata de una investigación que describe una parcialidad del espacio público a partir del estudio hondo sobre el periodo de campaña de las elecciones de enmienda constitucional que se realizaron el 15 de febrero de 2009. El triunfo del Sí, opción promovida por Hugo Chávez, habilitó a todos aquellos ciudadanos que se encontraran ejerciendo algún cargo de elección popular a postularse indefinidamente a la reelección.

La campaña electoral que precedió el evento del 15 de febrero se extendió formalmente durante 29 días.<sup>1</sup> Al finalizar los comicios, representantes de ambas opciones denunciaron ventajismo mediático del bando contrario. David Smolansky, representante de la Universidad Católica Andrés Bello, fue vocero del bloque opositor y recordó en rueda de prensa “que en la campaña más corta que se ha hecho en el país fueron víctimas de ventajismo, abuso de poder, atropellos y criminalización” (Florantonia, 2009). El bloque del “Sí” también hizo lo propio. Quien fuera ministro de Comunicación e Información, Jesse Chacón, se dirigió al organismo electoral el 28 de enero de 2009 para presentar un estudio en el que quedaba en evidencia que “en los periódicos venezolanos la crítica y el rechazo a la propuesta de enmienda hecha al presidente Hugo Chávez tuvo mayor centimetraje” (Barroeta, 2009). Un día después de la contienda, el funcionario de gobierno, quien fungió ilegalmente como miembro del comando de campaña, señaló que esta situación debía ser revertida “porque estamos afectando al lector que no va a un proceso transparente en el que se encuentra con las dos propuestas de forma transparente y elige libremente” (Barroeta, 2009). Como posible solución al problema propuso que en próximas oportunidades el Consejo Nacional Electoral (CNE) supervisara

los contenidos de los artículos de opinión antes de ser publicados.

El hecho de que ambas opciones criticaron la campaña desde el “problema” del ventajismo llamó nuestra atención y como punto de partida decidimos profundizar en este hecho. El primer paso fue consultar los aportes de tres organizaciones no gubernamentales que se encargaron de hacer monitoreo de medios durante ese periodo: El Grupo de Monitoreo de Medios, Observatorio de Medios y Ojo Electoral.

El Grupo de Monitoreo de Medios<sup>2</sup> analizó 803 piezas informativas de televisión transmitidas en Globovisión, RCTV Internacional, Televen, Venevisión, Tves, VTV y Canal i. También incluyó 477 de radio de RCR, Unión Radio, Radio Nacional de Venezuela y YVKE Mundial.

Para Andrés Cañizales, vocero de la iniciativa sueco-venezolana, se ha evidenciado que los medios estatales tienen un mayor desequilibrio en su intento por dar cabida a las distintas opciones de voto, al punto de invisibilizar a los actores que rechazan el proyecto de la enmienda constitucional (Infocracia, 2009).

Por su parte, Ojo Electoral<sup>3</sup> analizó 54 medios impresos de alcance nacional y regional. Se estudiaron 789 pautas publicitarias que circularon entre el 01 de diciembre de 2008 hasta el 13 de febrero de 2009. Se deben destacar dos aspectos metodológicos de este trabajo: primero, se tomó como muestra piezas pagadas que circularon antes de la aparición formal del tiempo de campaña por considerar que una de las partes, fundamentalmente la apoyada desde Miraflores, no respetó los tiempos establecidos por el CNE. Segundo, incluyó como propaganda electoral del “Sí” avisos pautados por organismos del Estado por considerar que su contenido era evidentemente electoral. Los resultados de este estudio revelan desbalance propagandístico y violaciones al reglamento electoral: 87% de la publicidad fue del “Sí” y 13% del “No”.

<sup>1</sup> Se debe destacar que el Presidente Chávez, en alocución realizada el 01 de diciembre de 2008 y transmitida por el Sistema Nacional de Medios Públicos, señaló que “hoy arranca la batalla por la enmienda constitucional”. Esta declaración marca el inicio real de la campaña electoral del oficialismo para la elección que, posteriormente, el CNE establecería para el 15 de febrero de 2009.

<sup>2</sup> El Grupo de Monitoreo de Medios es una iniciativa académica de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) y la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela). Trabaja desde 2004 y se autodefine como un grupo sin parcialidad política.

<sup>3</sup> La Asociación Civil Ojo Electoral es una organización cuyo máximo propósito consiste en promover una cultura de participación ciudadana fundamentada en el ejercicio del derecho al voto en el marco de un clima institucional basado en la transparencia y el respeto al elector.

Observatorio de Medios<sup>4</sup> reveló los resultados de su estudio en una rueda de prensa desde el Consejo Nacional Electoral el viernes previo a los comicios –13 de febrero– y sus resultados fueron transmitidos por el Sistema Nacional de Medios Públicos. Su directora, Maryclen Stelling, explicó que su informe abarcó 14 medios e incluyó el análisis de los contenidos de opinión e información:

*Existe un alto desequilibrio en los medios venezolanos, especialmente en la televisión, dando como resultado que el equilibrio informativo con respecto a ambas opciones políticas, evidencia que el canal privado Globovisión presenta un bajo equilibrio en la transmisión de los mensajes electorales, con una marcada tendencia hacia la difusión de propaganda por el No. Igualmente el canal estatal Venezolana de Televisión presenta un equilibrio de tipo moderado bajo, es decir, muestran una más amplia difusión de mensajes de ambas opciones electorales, que el canal Globovisión (Gutiérrez, 2009).*

Los informes del Observatorio de Medios, de Ojo Electoral y del Grupo de Monitoreo de Medios revelaron que durante la campaña electoral hubo irregularidades que impactaron la calidad del proceso informativo. Los estudios del Observatorio de Medios y del Grupo de Monitoreo de Medios se concentraron en lo que Canel (1999) denomina “publicidad no paga”: presencia de las opciones electorales en programas informativos y de opinión. Por su parte, Ojo Electoral se centró en “publicidad paga”, es decir, las cuñas. Sin embargo, ninguno de los tres abordó la

presencia de mensajes electorales en programación no informativa o publicitaria como la deportiva, la cultural, la educativa o de entretenimiento. Estas investigaciones no estimaron la presencia de mensajes políticos en espacios no tradicionales y, por lo tanto, no registraron las irregularidades mediáticas que van más allá del uso excesivo de pautas comerciales o del establecimiento de medidas de censura. Los estudios referidos tampoco profundizaron en la calidad democrática del mensaje transmitido.

La revisión de los antecedentes mostró que las metodologías tradicionales de análisis de medios resultaban insuficientes para conocer la enfermedad de nuestro espacio público y decidimos emprender la investigación en un marco amplio y creativo que permitiera describir con asertividad el problema. Entonces, dimos nuestro primer paso: una observación inicial de Venezolana de Televisión. Su condición de televisora pública y las responsabilidades que reposan sobre ella hicieron atractivo el estudio de sus transmisiones. Un medio que debe responder a los intereses del país está en la obligación de hacer honor a su lema “El canal de todos los venezolanos”. Debe servir a la democracia y a la pluralidad de pensamiento. En este ejercicio percibimos que todos los espacios televisivos sirvieron para divulgar mensajes políticos; encontramos formas novedosas que superaban a la descripción tradicional de las comunicaciones autocráticas. En las pantallas de Venezolana de Televisión había mucho más que censura; hallamos un espacio infectado de una forma de pensamiento que servía a un proyecto político concreto. En ese momento nos propusimos comprender el fenómeno del que éramos testigos y profundizamos en el estudio de los sistemas totalitarios y su concepción de la comunicación.

En el capítulo 1, “Comunicación y totalitarismo”, ofrecemos la reflexión teórica que sustentó nuestro análisis. El totalitarismo es el sistema político más perverso que ha conocido la humanidad y su distinción radica en su afán de domi-

<sup>4</sup> El Observatorio Global de Medios, capítulo Venezuela, es una organización social cuyo propósito fundamental es ejercer, a través del análisis riguroso y responsable, la observación permanente de la información proporcionada por los medios de comunicación social venezolanos. Está afiliado al Observatorio Global Internacional de los Medios (MWG), cuya creación fue acordada en el Segundo Foro Social Mundial en Porto Alegre, Brasil.

nación. Los regímenes de este tipo buscan someter a toda la persona; el ser y su quehacer. Considerando esta realidad, nos centramos en el afán de control de la moral privada, que se concreta en el sometimiento de todos los espacios de socialización de la persona. En tiempos de totalitarismo, los medios de comunicación, las instituciones educativas y culturales, las organizaciones deportivas y los gremios, ven amenazada su libertad y su autonomía. El capítulo siguiente, “Comunicación totalitaria y Revolución Bolivariana”, expone una síntesis de la relación entre la Revolución y los medios de comunicación masivos. En esta revisión se precisan los conflictos que han marcado esta relación y se muestra cómo se ha secuestrado el espacio público en nuestro país.

Finalizada la fase teórica, el siguiente reto de la investigación fue la creación de una herramienta que permitiera describir verazmente la realidad que queríamos analizar. Por tal motivo, el capítulo 3 está dedicado a relatar esa experiencia para ofrecer a la comunidad científica y política un instrumento que pueda ser replicado en futuras investigaciones. En ese apartado encontrarán todo lo referente a los objetivos del estudio, la creación del Índice General de Comunicaciones Totalitarias (IGCT), el instrumento de recolección de datos y su estimación. El Índice General de Comunicaciones Totalitarias (IGCT) es una escala numérica que se extiende del 0 al 25<sup>5</sup> y describe la presencia de rasgos de comunicaciones totalitarias en el espacio televisivo. Está integrada por 5 dimensiones<sup>6</sup> y 25 variables. Esta clasificación describe la calidad del espacio televisivo y supone un esfuerzo cuantitativo para describir los rasgos totalitarios que observamos las pantallas.

En el capítulo 4, “Rasgos totalitarios de la comunicación de la Revolución Bolivariana”, presentamos los resultados obtenidos a partir de la estimación del IGCT en el periodo de campaña. Datos numéricos y gráficos explicativos revelan

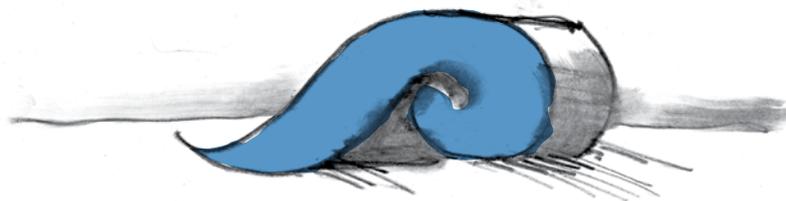
la presencia de rasgos de comunicación totalitaria en Venezolana de Televisión. También se precisa de qué manera y con qué intensidad aparecen. Con la creación del IGCT y su posterior aplicación ofrecemos una opción científica que permitirá recolectar evidencia que deje testimonio de la injusticia comunicacional que estamos sufriendo todos los venezolanos.

Esta publicación es también un llamado a la conciencia de cada venezolano que ha experimentado en carne propia los efectos de la mentira, la censura y la propaganda. Tenemos que mantener viva nuestra conciencia e impedir que la abrumadora acción del régimen borre de nuestros corazones la línea entre el bien y el mal. Una buena referencia en esta tarea la presenta Arendt (1961) cuando describe la actitud de quienes resistieron al nacional socialismo. La autora judeo alemana afirma que “su capacidad de distinguir el bien del mal había permanecido intacta y jamás padecieron “crisis de conciencia”. Debemos hacernos expertos en el conocer; es esencial que sepamos identificar la mentira y contar con la audacia suficiente para develarla. El futuro nos exige rehumanizar el lenguaje y rechazar con firmeza el discurso de odio que se ha extendido a lo largo de 15 años.

Considero también deber moral dar testimonio de resistencia comunicacional y este libro constituye una acción en ese sentido. El silencio desorienta las conciencias cuando la injusticia se hace evidente. Eichmann, quien fue juzgado por crímenes en contra del pueblo judío durante el Holocausto, afirmó con mucha claridad que “el factor que más contribuyó a tranquilizar su conciencia fue el simple hecho de no hallar a nadie, absolutamente a nadie, que se mostrara contrario a la Solución Final”. En materia comunicacional esta resistencia se encuentra anclada en la verdad y en nuestro esfuerzo decidido por desnudar las mentiras que sostienen al régimen injusto. Ya lo decía Havel:

<sup>5</sup> Se entiende que cuando la estimación arroja 0 hay ausencia de estos rasgos y cuando hay 25 la presencia es absoluta.

<sup>6</sup> Las dimensiones son: Uniformidad, relato del régimen, tratamiento de la información, tratamiento del adversario y exposición del líder.



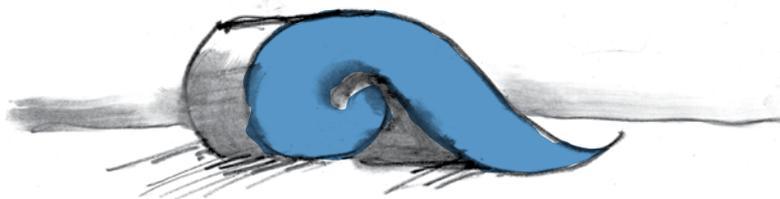
*La experiencia de mi país es simple: cuando se ahonda la crisis interna del sistema totalitario hasta el punto en que es evidente para todos, y cuando un número cada vez mayor de personas logra emplear su propio lenguaje y rechazar el lenguaje charlatán y mentiroso del poder, la libertad se encuentra sorprendentemente cerca, incluso a corto alcance. Y de repente salta a la vista que el “rey está desnudo” y el misterioso resplandor de la palabra libre y del comportamiento libre son mucho más fuertes que el más poderoso ejército, que la policía, que las estructuras de las organizaciones del partido o del máximo poder de la economía gestionada centralmente y centralmente destruida, y de los medios de comunicación centralmente avasallados, los principales cultivadores del lenguaje mentiroso de la utopía oficial.*

## **Edificio desmoronado**

Al terminar de leer el libro de Paola Bautista, *A callar que llegó la revolución*, uno siente que todo un edificio se ha desmoronado, no frente a nosotros sino encima. Queda como una fuerte opresión en el pecho. Algo que impide respirar. Una asfixia. Y quizás esa sea, en efecto, la más nítida metáfora de lo que hemos vivido los venezolanos –y nuestros medios de comunicación– a lo largo de estos tres lustros: la asfixia.

El libro de Bautista da cuenta, con método y rigor científicos, de cómo el régimen ha ido estrangulando todas las posibilidades de una comunicación fluida, limpia y democrática, entre los medios independientes y la inmensa comunidad de lectores, oyentes y televidentes. El régimen revolucionario, plenamente identificado como totalitario por la autora, exige para su supervivencia de una verdad única e incuestionable, y ésta sólo puede ser transmitida desde medios obsecuentes y controlables. De ahí la eliminación progresiva, metódica y fríamente calculada, de voces –medios– libres y autónomos.

Para el momento en que tecleo estas breves letras, sólo Unión Radio y *El Nacional* quedan en pie, entre los grandes medios nacionales, radioeléctricos e impresos, con suficiente oxígeno para seguir informando sin cortapisas. Los escasos diarios que con el mismo aliento todavía se publican en el interior del país, así como las pocas televisoras y radiodifusoras regionales que persisten transmitiendo ideas y noticias libres del dictamen del régimen, tienen sobre sus cabezas una inmensa espada de Damocles –siempre variable y arbitraria– que puede cerceñarlas en cualquier momento. Son las notorias excepciones que confirman una terrible regla: el régimen aprieta hasta la asfixia definitiva para imponer su única y exclusiva verdad. La cuenta regresiva avanza en contra nuestra y es cuestión de supervivencia detenerla perentoriamente.



Leí con alarma y honda preocupación la advertencia que lanza Bautista sobre la persistencia del discurso totalitario. Éste no acepta convivencia de ningún tipo. No está allí para procurar consensos ni conciliaciones. El compartir democrático no es su característica y mucho menos su meta. Todo lo contrario: ha de aniquilar, eliminar. Por eso, para este gran monstruo, todo ha de estar bajo su égida y color. Y, lo peor, el arrolle no se limita a los medios de comunicación, los comunicadores y sus mensajes. Va más allá. El fin ulterior han de ser los consumidores de esos mensajes: la vasta colectividad de lectores, oyentes y televidentes. Todos nosotros, pues. La revolución no se detendrá hasta que arrase con todo porque en ello le va la vida.

Establece Bautista que para el 2002 ya el régimen había asumido a los medios y los periodistas como sus principales adversarios. Creo, sin embargo, que la “luna de miel” ya se había roto un par de años antes. Hugo Chávez, militar tropero, por formación y carencias, sólo estaba preparado para mandar y para que le obedecieran. Ante semejante talante, cualquier observación o crítica, por benévola que esta fuera, era asumida como una impertinencia inaceptable. De ahí la iracundia y el arrebató contra medios y periodistas desde un primer momento. Sin entender, por carecer de una formación política civilista, que ese, sin más, es el rol que siempre han ejercido –y deben ejercer– los Medios de Comunicación Social. La “batalla”, sin pausas, ha llegado hasta el presente.

El régimen se sustenta en el engaño y se ha hecho maestro en el arte de mentir. Lo más grave no es su descaró, sino nuestra aparente incapacidad para distinguir lo verdadero de lo falso y, de esa manera, contrarrestar los efectos en materia de dominación.

Semejante sentencia de Paola Bautista es incontrovertible. Imposible definir con más exacti-

tud y contundencia la nuez del drama que nos agobia: la mentira es el único sustento de la comunicación totalitaria de la revolución chavista. Y es menester acotar lo peor: bajo el gobierno de Nicolás Maduro tal carácter mendaz se ha exacerbado hasta la náusea.

Llamo la atención sobre un afilado concepto de Bautista:

*Lo más grave no es su descaró, sino nuestra aparente incapacidad para distinguir lo verdadero de lo falso y, de esa manera, contrarrestar los efectos en materia de dominación.*

Esta, sin duda, es una de mis principales angustias como comunicador en estos tiempos tan nublados y resbalosos. ¿Ante criterios tan ridículamente maniqueos, como los que se empeña en imponer el régimen, qué queda en el público mayoritario? ¿Hay quien, en efecto, trague sin eructar todos los exabruptos que vienen desde el más alto discurso oficial? ¿Es posible que todas las mentiras sean aceptadas sin chistar? La apuesta, evidentemente, es política. Sobre el escenario nacional se plantea un debate definitivo entre democracia y dictadura totalitaria. O la una o la otra, ni más ni menos. Y en dicho enfrentamiento los medios y los comunicadores son, por igual y a su pesar, vanguardia y retaguardia.

Sirva este magnífico y muy completo libro de Paola Bautista de Alemán como un sonoro campanazo de alerta. A pesar de que al concluir su lectura un inmenso edificio se nos ha desmoronado, aquí están expuestos los hechos, los riesgos y las urgencias; y de la lectura concienzuda de estos elementos se deducen, evidentemente, las posibilidades. Es menester atenderlas para seguir al aire.

No todo está perdido. Ahora es cuando. **B**

## Una mirada política hacia América Latina: la situación de la democracia en Uruguay

*Laura Ahuactzin*

### Introducción

América Latina constituye un mosaico de elementos democráticos que ha permitido el análisis comparado de la situación de la democracia en los países latinoamericanos. De acuerdo con las encuestas realizadas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, 2012), en Latinoamérica se observa una preferencia generalizada por la democracia tanto por parte de las élites gubernamentales como de los ciudadanos. Sin embargo, en el análisis particular de las dimensiones del concepto de calidad de la democracia se muestra un escenario diverso y menos optimista. La medición de la satisfacción ciudadana respecto al funcionamiento y estabilidad de los sistemas democráticos resalta la existencia de una deslegitimación importante de las instituciones políticas, las cuales son esenciales para que la democracia cumpla con sus funciones.

El presente artículo nace de la idea de no homogeneizar a toda la región y de la búsqueda de los casos en las que las percepciones son más optimistas. Es así que la mirada inicial se centra en Uruguay, Costa Rica o Chile, quienes se encuentran entre los primeros lugares de las escalas de valoración democrática.

El concepto de democracia se ha reconfigurado a través de los estudios sobre su práctica en diferentes países. De acuerdo con el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la actualidad existe una extraordinaria paradoja en lo referente a la situación de la democracia en América Latina. Por un lado, la región ha sido testigo de gobiernos democráticos por casi veinte años, mientras que por otro, enfrenta una creciente crisis social. Los países latinoamericanos mantienen profundas desigualdades no solo políticas y sociales sino también económicas, además, los serios niveles de pobreza demuestran que el crecimiento económico ha sido insuficiente y en consecuencia se observa un aumento en la insatisfacción ciudadana respecto a sus democracias (PNUD: 13).

De la preselección de casos positivos en las evaluaciones democráticas en América Latina, Uruguay fue seleccionado debido a que informes como el del PNUD, el Latinobarómetro (2012) y el Índice de Transformación Bertelsmann (BTI) (2012) lo han considerado entre las democracias mejor calificadas y lo han colocado en los primeros lugares del ranking democrático.

Asimismo, la idea de que cada variable juega un papel fundamental en la construcción del modelo democrático de los países inspira el presente artículo, el cual tiene por objetivo observar el caso uruguayo a partir de dos elementos del concepto de la calidad de la democracia: Estado de derecho y rendición de cuentas.

El artículo se compone de cuatro partes: la primera expone las consideraciones teóricas a partir de las cuales se elaboró el estudio, se aborda el concepto de calidad de la democracia y se explican las variables de Estado de derecho y Rendición de cuentas. En la segunda parte se exponen los rasgos representativos del caso uruguayo, posteriormente se expone la situación de la democracia en Uruguay a partir de las dos variables anteriormente mencionadas. Finalmente se enuncian las conclusiones a las que se llega con el estudio.

### Consideraciones teóricas

Los estudios sobre los gobiernos en América Latina han puesto énfasis en la teoría de Morlino y O'Donnell sobre la "calidad de la democracia". Los autores han intentado explicar cómo la conjugación de ocho variables, en las que se consideran elementos políticos, sociales, legales y económicos, permite evaluar la situación democrática en los diferentes países. La idea de operacionalizar dicho concepto ha llevado a los politólogos a encontrar nuevos elementos de análisis en los estudios sobre democracia latinoamericana.

Morlino y O'Donnell construyeron el término "calidad de la democracia"<sup>1</sup> con la finalidad de evaluar los sistemas democráticos de una forma integral. Guillermo O'Donnell colocó uno de los primeros pilares en la discusión contemporánea sobre la calidad de la democracia en América Latina, mientras que Leonardo Morlino ha desarrollado una serie de estudios que intentan establecer parámetros empíricos para abordar el tema.

<sup>1</sup> A pesar de que el propósito del presente artículo no es calificar la "calidad de la democracia" de Uruguay, es importante retomar el estudio de ésta debido a que incorpora elementos de análisis –como el Estado de derecho y la rendición de cuentas– útiles para entender la situación de la democracia en Uruguay.

No obstante la cantidad de estudios y las distintas publicaciones en las que se ha incorporado el concepto, definir una democracia de calidad ha representado uno de los mayores retos para los politólogos. Los autores han acercado dicha teoría al desarrollo satisfactorio de procedimientos destinados a favorecer la libertad y la igualdad civil y política, y además han enfocado los resultados hacia las políticas públicas creadas para satisfacer las demandas de los ciudadanos.

Morlino define a una democracia de calidad como aquella que cuenta con una estructura institucional estable. De igual forma, sus mecanismos funcionan correctamente y su legitimidad radica por un lado en el reconocimiento por parte de los ciudadanos de las instituciones, y por el otro, en su carácter de promotor de la libertad e igualdad de todos. Asimismo, el autor explica la importancia de estudiar la calidad de la democracia:

*Promover el análisis empírico de la calidad democrática en la ciencia política contemporánea responde por lo menos a dos tipos de exigencias, ambiciosas y difíciles de realizar. La primera deriva del desarrollo 'natural' o, más bien dicho, obvio del sector de la política comparada que ha dado, al menos cuantitativamente, las mayores contribuciones a la disciplina en las últimas dos décadas(...)*

*La segunda exigencia es igualmente importante. Hace muchos años (1957) Sartori ponía en evidencia cómo en el término 'democracia' convivían, inevitablemente, referencias ideales y reales. Una dirección de investigación completamente empírica, por lo tanto, debería excluir cualquier referencia ideal y subrayar aquellas empíricas, y así*



*efectivamente lo han hecho  
y lo hacen diferentes autores.*

*(Morlino: 2009:167)*

La complejidad del concepto permite la existencia de múltiples posturas acerca de cómo las variables, o bien, la combinación de éstas, afectan la calidad de la democracia en un Estado; algunos estudios privilegian a los derechos sociales como el elemento más importante para mejorar la calidad democrática, otros otorgan un valor primordial a la transparencia en el gobierno y al establecimiento del Estado de derecho, es decir, dan mayor peso a las dimensiones normativas de la democracia. En el presente artículo se sostiene la idea de que las variables del concepto se interrelacionan, por lo que de entrada se acepta la dificultad del análisis individual de las mismas. Los componentes de los sistemas políticos examinados para determinar la calidad democrática no sólo se relacionan entre sí, sino que dependen unos de otros. No obstante, se puede inferir que la prioridad que se le da a unos elementos del sistema sobre otros juega un papel importante para determinar la calidad de una democracia.

Es así que a pesar de que en el presente artículo se abordan sólo dos dimensiones del concepto, se acepta que esto sólo es una mirada y

no la observación completa del fenómeno. De igual forma, se contempla la afirmación de diversos autores quienes hacen énfasis en que, si bien la efectividad del gobierno y el establecimiento del Estado de derecho son cruciales para lograr un buen gobierno e incluso una sociedad digna, éstos no son suficientes para constituir una democracia de calidad.

Con la finalidad de establecer un parámetro que permita la evaluación del concepto se definieron ocho variables, las cuales son utilizadas para medir la calidad de una democracia, estas se dividen en cinco variables procedimentales: Estado de derecho, *accountability* electoral, *accountability* interinstitucional, participación política y competencia; una dimensión de resultados de las políticas públicas (*responsiveness*) y dos variables de contenido: libertad y solidaridad e igualdad (Morlino, 2008).

### Estado de derecho

La calidad de una democracia puede ser medida a partir de la existencia de un sistema legal que haga efectivos los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas. De acuerdo con ello, la igualdad y la dignidad de los ciudadanos depende del Estado de derecho el cual debe ser defendido por un poder judicial. (O'Donnell, 2001, 2004).

La variable Estado de derecho se define como la aplicación y supremacía de la ley<sup>2</sup> y que contempla además la existencia de leyes estables y claras, que no son retroactivas y son conocidas por la ciudadanía (Maravall, 2002).

Esta variable se compone de cinco dimensiones: seguridad individual y orden civil, independencia y modernidad del sistema judicial, capacidad institucional y administrativa (*civil servant*) de los poderes Legislativo y Ejecutivo, eficiencia en el combate de la corrupción (transparencia), control civil y políticas de reformas de las fuerzas de seguridad (Morlino y Tovar, 2008). De acuerdo con Unger, el estudio de las leyes que rigen una democracia permite explicar los problemas

<sup>2</sup> Entendemos por ley a la capacidad de la autoridad judicial de aplicar las leyes sin influencias particulares, concretamente sin intereses políticos.

de una sociedad y su organización democrática a partir de los derechos y obligaciones con los que cuenta para participar en el gobierno.

La variable Estado de derecho cobra importancia al momento de construir un proceso que permita conocer los avances y los retrocesos e identificar las fortalezas y debilidades institucionales de la democracia que se pretenda estudiar.

El apoyo a la democracia, tanto por parte de los ciudadanos como para los gobernantes, depende en gran medida de la satisfacción de los ciudadanos respecto al funcionamiento de las principales instituciones políticas y sociales en cada país. En consecuencia, el estudio del Estado de derecho en el presente artículo permite observar la aprobación de la ciudadanía uruguaya hacia el modelo democrático.

### Rendición de cuentas

La rendición de cuentas (*accountability*) se refiere a los mecanismos existentes en una democracia para prevenir, tanto al gobierno como a los representantes políticos, posibles abusos de poder. En ese sentido, se identifican tres formas de rendición de cuentas:

- i. vertical: a través de elecciones regulares y justas;
- ii. horizontal: a través de ciertas instituciones estatales;
- iii. social: a través de diferentes grupos de la sociedad civil o incluso individuos (O'Donnell, 2004).

La medición de la rendición de cuentas<sup>3</sup> se basa principalmente en dos indicadores. El primero es un indicador de rendición de cuentas horizontal llamado Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (empleado también por Levine y Molina, 2007). Las puntuaciones de este índice se sitúan en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

El segundo indicador refiere a la rendición de cuentas social y contempla el respeto de

<sup>3</sup> El nivel de corrupción está ligado a la eficacia de las instituciones estatales de control, particularmente del Poder Judicial, por lo tanto, la variable Estado de derecho y Rendición de cuentas se encuentran fuertemente ligados.



derechos políticos y libertades civiles. A pesar de que existen estudios que cuantifican a dicho indicador, el presente artículo se enfoca en lo que está detrás de dicha cifra.

Los debates surgidos a partir de los planteamientos de Morlino y O'Donnell han arrojado la conclusión de que no existen las democracias perfectas, por el contrario, la teoría muestra los tipos ideales de la democracia mientras que en la práctica se observan las combinaciones de los elementos democráticos y autoritarios existentes en todos los gobiernos. Por lo que, reafirmando la idea anterior, ninguna variable es más importante que otra, sino que dichos elementos combinados con los propios del sistema político del país arrojan resultados diferentes.

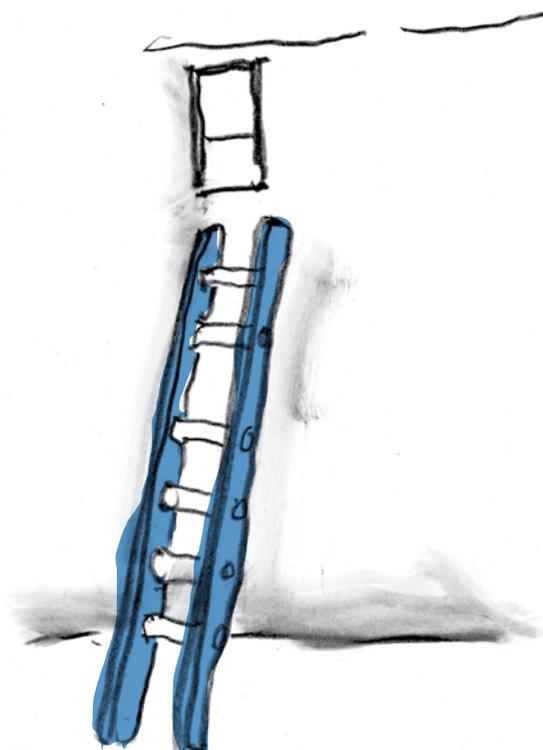
Finalmente, es necesario contemplar que las investigaciones de O'Donnell y Morlino permiten entender que cuando hablamos de la calidad democrática, hacemos referencia a una serie de instituciones y mecanismos diseñados para defender la libertad e igualdad de los ciudadanos; asimismo se contemplan un conjunto de políticas públicas que permiten ordenar y definir una agenda pública que conduzca a buenos resultados en torno a la gobernabilidad.

### El caso de Uruguay

La estabilidad democrática de Uruguay, demostrada en las encuestas anteriormente mencionadas

no es fortuita, sino que proviene tanto del desempeño de los funcionarios del gobierno como del ciudadano. De acuerdo con el estudio de LAPOP,<sup>4</sup> Uruguay se encuentra entre los primeros tres lugares del estudio latinoamericano; en dicha encuesta se encuentran temas como: Preferencia por la democracia en América Latina (Lugar 1), Nivel y estabilidad de la democracia (Lugar 1), Satisfacción con la democracia (Lugar 3). Preguntas acerca del Estado de derecho: Confianza en el Poder Legislativo (Lugar 1), Confianza en el Presidente (Lugar 1), Confianza en el sistema judicial (Lugar 1). Respecto a la confianza en los partidos políticos, ocupa el primer lugar en América Latina.

Respecto al Estado de derecho, Uruguay ocupa el primer lugar de confianza en instituciones en América Latina. El siguiente cuadro muestra un comparativo entre México y Uruguay con respecto a la confianza que los ciudadanos tienen hacia los funcionarios públicos.



País	Tribunal electoral		Policía		Fuerzas Armadas	
	Ciudadanos	Elites	Ciudadanos	Elites	Ciudadanos	Elites
Uruguay	64.5	74.1	54.4	52.5	54.9	47.1
México	61.7*	54.8	70.8	76.2	43.6	27.2

Fuente: Barómetro de las Américas LAPOP.

En los últimos años, los estudios sobre las democracias latinoamericanas han considerado a Uruguay como una democracia consolidada y la han ubicado en los primeros lugares del ranking democrático, donde comparten lugar con Chile y Costa Rica.<sup>5</sup>

El Índice de Transformación Bertelsmann (BTI)<sup>6</sup> es el estudio más reciente de los tres considerados, por lo tanto se retoma dicho índice como punto de partida del estudio de la democracia en América Latina.<sup>7</sup> En su versión más reciente, 2012, el BIT estableció que Uruguay es

<sup>4</sup> Latin American Public Opinion Project (LAPOP) es una encuesta de opinión pública sobre democracia y comportamiento democrático en América (Norte, Centro y Sur). Consultado en <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/estudios-anno.php>, consultado en Noviembre 2014.

<sup>5</sup> PNUD 2011, Latinobarómetro 2012, Índice de Transformación Bertelsmann (BTI) (2012)

<sup>6</sup> <http://www.bti-project.de/>

<sup>7</sup> Cabe señalar que dicho estudio (BIT) es elaborado cada dos años por la Fundación Bertelsmann, en Alemania.

el país emergente de una lista de 128 que tiene su democracia mejor valorada con una calificación de 9,30 puntos. Además, el estudio elogió los avances de Uruguay en materia económica y en gestión de gobierno.

Aunado a lo anterior, el informe BIT ubica a Uruguay entre los países de “democracias consolidadas”; Brasil, Chile y Costa Rica también fueron enlistados en dicho informe. Cabe destacar que estos cuatro países son las únicas naciones latinoamericanas que fueron consideradas en el informe.

El estudio BIT explica que tanto en el gobierno del ex presidente Tabaré Vázquez como el de José Mujica lograron reforzar las instituciones económicas y sociales, a través de medidas fiscales adoptadas por el país. Estas medidas favorecieron el desempeño económico del país, lo cual permite el fortalecimiento de las instituciones fiscales y en consecuencia, la consolidación de la democracia.

A pesar de los elogios del informe hacia la democracia uruguaya, se señala que entre las debilidades del país se encuentra el tamaño de las instituciones, ya que esto dificulta la rendición de cuentas y la dependencia de naciones vecinas y mercados extranjeros.

La democracia uruguaya ha atravesado por diversos escenarios, los cuales han desembocado en la situación actual. De 1973 a 1985, Uruguay padeció una época de regímenes militares en la que se vivieron situaciones represivas y poco democráticas. Los militares llegaron al poder en Uruguay bajo un golpe de Estado el cual fue incrementando progresivamente su poder y control durante la fase de deterioro económico e inestabilidad política. En 1980, los militares se vieron obligados a abandonar el poder al perder un plebiscito y tener que negociar la entrega de la autoridad ante la amenaza de juicios al entrar el siguiente gobierno en acción.

El sistema político uruguayo fue capaz de reconstituirse, a pesar del gobierno militar extremo y llegar a consolidarse como una democracia líder en la región (Reira, 2003). Una vez

reestablecida la democracia en Uruguay se han celebrado elecciones nacionales generales, se ha promovido la participación ciudadana y se han establecido instituciones que favorecen el ejercicio democrático de los ciudadanos, al grado de que este país ha mostrado un elevado nivel en la calidad democrática en lo que refiere a la dimensión de decisión electoral, en la cual se refleja una mezcla consistente de excelencia en derechos políticos, recursos cognitivos de la población y libertad de prensa. La participación es menor que la que se podría esperar por la alta puntuación del país, sobre todo por causa de una puntuación baja en cuanto a participación en organizaciones políticas, y en oportunidades de votación.

El contexto político uruguayo muestra una fuerte responsabilidad horizontal y vertical en lo referente a la rendición de cuentas, sin embargo se muestra una debilidad relativa en el área de responsabilidad social.

### **La situación de la democracia uruguaya: estudio sobre el Estado de derecho y la rendición de cuentas en Uruguay**

Para entender la situación del Estado de derecho abordaremos en primer lugar la seguridad individual y orden público en Uruguay. En este rubro se observa que en los últimos veinte años ha habido un aumento en las tasas de delitos cometidos, en cualquiera de sus modalidades, aunque en el último quinquenio parece haber llegado a un nivel constante, y si bien los delitos contra la propiedad representan la mayoría de los delitos cometidos, el crecimiento decisivo se verifica en los delitos con violencia (Paternain, 2008).

En segundo lugar, se debe considerar el aumento de pandillas callejeras asociado a la violencia deportiva, la cual se verifica en la escena pública y en el uso de armas de fuego (*Diario la República*, 13-03-06; *Diario El País*, 9-05-09).

En lo referente a las tasas de homicidios, Uruguay aparece como una sociedad poco violenta en América Latina, con bajas tasas de

homicidios por cada 100.000 habitantes, que la ubican en quinto lugar luego de Chile, Cuba, Costa Rica y Argentina. Sin embargo, su tasa de homicidios es siete veces la de Italia, Irlanda o Suecia y diez veces las de Alemania o Japón. En Europa, solamente Albania tiene tasas superiores a la de Uruguay, lo cual indica entre otras cosas un rezago importante del país respecto a los países desarrollados del viejo continente (Paternain, 2008).

El papel de la policía frente al delito y las bandas criminales ha sido estudiado por FLACSO en un estudio reciente, en el que se señala que la policía uruguaya está atravesada por el desprestigio público y las malas remuneraciones, y que si bien se han intentado implementar diversas iniciativas de reforma a fin de depurar su personal y alcanzar niveles de eficiencia que reviertan esta situación, la violencia criminal y los delitos se mantienen constantes y sigue creciendo la sensación de inseguridad de la población (FLACSO, 2006).

En conclusión, la seguridad pública es uno de los aspectos medianamente aceptables del funcionamiento del Estado de derecho en Uruguay; para fortalecer la democracia uruguaya es primordial reforzar la seguridad en el país.

En segundo lugar, se necesita evaluar la capacidad institucional y administrativa,<sup>8</sup> en la cual se contempla la capacidad de garantizar una producción legislativa apoyada en la presencia de una burocracia estatal profesional, neutral, responsable y eficiente (Morlino y Tovar, 2008).

En el caso uruguayo, se ha acentuado la tendencia de la subordinación del Parlamento uruguayo al Poder Ejecutivo en los últimos años. Tradicionalmente sólo una ínfima proporción de la legislación que proponen los legisladores y lo gran que se apruebe responde a políticas estratégicas del periodo, pues las mismas corresponden casi siempre a una iniciativa del Poder Ejecutivo (PNUD, 2011).

Asimismo, el PNUD señala que durante el

gobierno frenteamplista, como consecuencia de la mayoría obtenida por el oficialismo en la integración del Parlamento, la legislación se aprobó como si se tratara de un régimen mayoritario, siendo además en la práctica casi nulo el papel del Parlamento como control del Ejecutivo. De esta forma, la capacidad de formular la legislación alcanzó cuantitativamente niveles destacados en el periodo, aunque se aprobaron las leyes que quiso el Ejecutivo, y cuando el Parlamento impulsó un proyecto de ley que el Poder Ejecutivo no deseaba que fuera aprobado.

En conclusión, Uruguay muestra una escasa capacidad de renovación y capacitación de sus recursos humanos (PNUD, 2011)

En la evaluación sobre la administración de justicia, es primordial contemplar si existe un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita la igualdad de acceso a la justicia, libre de las presiones indebidas y con mecanismos adecuados para el cumplimiento de las decisiones.<sup>9</sup>

En el caso uruguayo, se considera que la Suprema Corte de Justicia funciona dentro del Poder Judicial, como su cabeza política y administrativa. La función de la SCJ se centra en el control del cumplimiento de la Constitución Nacional. Esta situación ha provocado problemas en lo referente a la independencia frente a otros poderes, con los cuales debe negociar presupuestos y normas de organización para la justicia uruguaya. Finalmente, el Poder Judicial en Uruguay no tiene autonomía presupuestaria, lo que sumado a la carencia de recursos lo convierte en el poder más débil del entramado institucional de la democracia uruguaya.

En lo referente a la confianza en el sistema judicial, en América Latina se tienen los más

<sup>8</sup> Ansolabehere señala que la relación entre justicia y poder político democrático en América Latina ha pasado por tres grandes etapas. En los años setenta y ochenta, la preocupación fue cómo el Poder Judicial podía controlar al poder político. En los años ochenta y noventa, el objetivo fue cómo asegurar la independencia del Poder Judicial respecto del poder político. Y desde mediados de los años noventa, el debate estuvo en torno a los alcances de esa independencia (Ansolabehere, 2007).

Es importante señalar que en América Latina el análisis del Poder Judicial fue un espacio vacío. Sin embargo, según Ansolabehere, desde la democratización de los años ochenta ha crecido el interés de los académicos sobre el Poder Judicial. De esta manera, lo central en estos 25 años ha sido preguntarse acerca de la independencia que tiene o debería tener el Poder Judicial respecto al poder político (Ansolabehere, 2007).

bajos niveles de confianza; incluso en Uruguay, 7 de cada 10 encuestados consideran que el Poder Judicial está atravesado por la corrupción (Seoane, 2008). De igual forma, sólo 26% de los ciudadanos afirman tener confianza en el Poder Judicial como fuente de igualdad en el acceso a la justicia (Latinobarómetro, 2012). Finalmente, 20% dice considerar que el Poder Judicial tiene un buen desempeño (PNUD, 2011).

En Uruguay existe una deficiencia en el orden civil interno, el cual es uno de los aspectos cruciales en el funcionamiento democrático. A pesar de los buenos índices de gobernabilidad mostrados por dicho país, una de las críticas al gobierno está vinculada a los problemas que debe enfrentar para asegurar la seguridad personal y de bienes de los ciudadanos.

Respecto a la rendición de cuentas, es necesario recordar que el funcionamiento del Estado de derecho contribuye para que exista una capacidad institucional y administrativa para una eficiente producción y aplicación de la legislación, y en ese sentido, la democracia uruguaya presenta una situación relativamente consolidada; sin embargo, el entramado institucional logra transformar las iniciativas de políticas públicas en leyes, aunque con carencias en el plano de la *accountability* horizontal.

La rendición de cuentas en Uruguay no corresponde con sus resultados en el índice de calidad democrática; durante el gobierno frenteamplista se han repetido y consolidado algunas de las deficiencias históricas de la democracia representativa uruguaya, con un Parlamento delegativo y subordinado al Poder Ejecutivo, órganos de control que se limitan a observar las irregularidades no existiendo sanción legal alguna, y un Poder Judicial sometido a la presión del poder político (Moreira, 2003).

## Conclusiones

El Estado de derecho está ligado a la rendición de cuentas, sin embargo, en el caso uruguayo se observa una consolidación en la capacidad

institucional y administrativa, que no corresponde a los vacíos encontrados en lo referente a la rendición de cuentas.

El análisis de las instituciones uruguayas permite concluir que tanto la participación ciudadana como la responsabilidad legislativa han logrado la transformación de iniciativas ciudadanas en leyes. A pesar de que en lo referente a la rendición de cuentas no se ha avanzado de la misma forma que en su Estado de derecho, las bases legales existentes pueden ser un buen inicio para el avance de la rendición de cuentas, por lo que se puede observar un buen camino trazado.

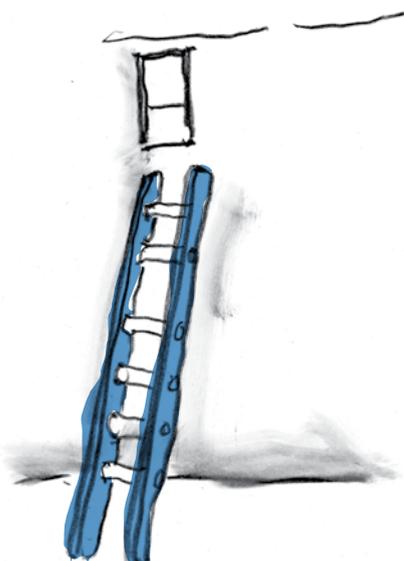
No existe la democracia perfecta y Uruguay no es la excepción a esta regla. El presente trabajo se encargó del análisis del Estado de derecho uruguayo y su respectiva rendición de cuentas de acuerdo con sus instituciones, aplicación de la ley, seguridad y capacidad institucional para determinar los niveles de calidad en el funcionamiento de un gobierno considerado como una democracia consolidada.

La democracia uruguaya, no solo observada desde las encuestas e informes sino también en la descomposición de las variables, presenta un funcionamiento muy cerca de los valores medios de calidad. El Estado de derecho, calificado a partir de la capacidad institucional para la producción legislativa, es considerado como una de las fortalezas de la democracia uruguaya; sin embargo, la rendición de cuentas tiene ante sí un reto para dejar de ser una debilidad del sistema.

Cabe destacar que Uruguay cuenta con una democracia instalada en una sociedad relativamente pacífica y donde se ejerce el control civil sobre las fuerzas de seguridad, además, presenta bajos índices de inseguridad y la aprobación de sus ciudadanos ante la respuesta de las autoridades. Sin embargo, no se debe dejar de observar las zonas de riesgo que representan un nudo problemático y que podría desembocar en problemas más severos que afecten el buen funcionamiento hasta ahora observado. ■

## Bibliografía

- Ansolabehere, Karina. *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: Fontamara 2007.
- Latinobarómetro. Informe latino barómetro. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org),
- Reira, Carlos. *Una mirada a la democracia uruguaya: reforma del estado y delegación legislativa (1995-1999)*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2003.
- \_\_\_\_\_. El gobierno del frente amplio en Uruguay y la (problemática) construcción del consenso (2005-2007). Revista *Bajo el Volcán*, año 7, n° 12, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-BUAP, México, 2008, p. 47-64.
- \_\_\_\_\_. La izquierda de un país en crisis: el frente amplio en Uruguay (2005-2010). *Metapolítica*, n° 65, jul-ago, México, 2009.
- Morlino, Leonardo. Regímenes híbridos y calidades democráticas. Seminario internacional la calidad de la democracia en América Latina. México. Disponible en: [www.cmq.edu.mx](http://www.cmq.edu.mx), 2008.
- \_\_\_\_\_.; TOVAR, Jesús. (Coord.). Proyecto observatorio de la democracia en América Latina. RECDAL. Disponible en: [www.cmq.edu.mx](http://www.cmq.edu.mx), 2008.
- O'Donnell, Guillermo. ¿Democracia delegaría? En: Morlino. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y modernización*. Buenos Aires: Editorial Piados, 1997.
- Panizza, Francisco. El primer año de gobierno del frente amplio en Uruguay: restricciones económicas y elecciones estratégicas. En: MOREIRA, Carlos; RAUS, Diego; GÓMEZ LEYTON, Juan Carlos (Eds.) *La nueva política en América Latina: continuidades y rupturas*. Montevideo: FLACSO Uruguay/UNLa/Arcis/Ediciones Trilce, 2008.
- Paternain, Rafael (Coord.) *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*. Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Montevideo: PNUD-Uruguay, 2008.
- PNUD. Informe sobre desarrollo humano. Montevideo. Disponible en: [www.undp.org.uy](http://www.undp.org.uy),
- Rose Ackerman, Susan. Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias. *Perfiles Latinoamericanos*, n° 26, jul-dic, 2005.
- Seoane, Raúl. Índice de percepción de la corrupción. En: Informe Uruguay, año V, n° 305. Disponible en: [www.uruguayinforme.com](http://www.uruguayinforme.com).
- Índice de Transformación Bertelsmann (BTI) <http://www.bti-project.de/>



# La voz de los migrantes: aportes de la Fundación Rafael Preciado Hernández

*Eloísa Talavera*

El 8 de noviembre de 2014, la Fundación Rafael Preciado Hernández (FRPH) llevó a cabo el Foro: Consulta para el desarrollo integral del migrante, en Los Ángeles California, para fortalecer el vínculo con la población de origen mexicano en Estados Unidos, escuchar las voces migrantes y para que en Acción Nacional sigamos plasmando sus demandas en acciones transformadoras que les beneficien en su cotidianeidad, como fue el Instituto de los Mexicanos en el Exterior o la credencialización y el voto de los mexicanos en el extranjero.

En Acción Nacional hemos recorrido distintas partes de la República Mexicana, generando ideas y un debate constructivo, para motivar políticas públicas y planteamientos legislativos humanistas, incluyentes y responsables, por lo que en la FRPH consideramos pertinente hacer la misma dinámica en Estados Unidos para recoger las demandas y las propuestas de nuestros paisanos que viven en el extranjero, y que desean seguir siendo factores de cambio para sus comunidades y en México.

Por ello, con el foro buscamos consolidar nuestro trabajo a favor de los migrantes y sus familias, para alcanzar su desarrollo integral y garantizar el respeto de sus derechos humanos, sociales y económicos tanto en México como en Estados Unidos.

## **Datos de la población de origen mexicano en Estados Unidos**

De acuerdo con la ONU, en 2010 México fue el país con la mayor cantidad de connacionales fuera de su territorio, con 12.4 millones de personas. De manera particular, en Estados Unidos hay una comunidad de origen mexicano que casi alcanza los 34 millones de personas, quienes representan el 64.2 por ciento de la población de origen hispano en Estados Unidos.<sup>1</sup>

Para ir más a detalle, del total de la población de origen mexicano en EEUU, 35 por ciento nació en México porque 6 por ciento son naturalizados, 11 por ciento reside legalmente, 18 por ciento es indocumentado y el resto nació en la Unión Americana, resaltando que las mayores concentraciones se dan en California, con 12 millones de mexicanos, y Texas, con 8.6 millones.<sup>2</sup>

A pesar del gran flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos, a diferencia de lo que sucedía con los gobiernos emanados del PRI, en los que nuestros paisanos tenían que emigrar a la Unión Americana por no encontrar trabajo ni un sustento digno en su país, entre 2007 y 2012, se estima que la población indocumentada

<sup>1</sup> Comisión de Población y Desarrollo del Consejo Económico y Social de la ONU - E/CN.9/2013/3 (Nueva York, 2013). *Nuevas tendencias de la migración: aspectos demográficos*, 6.

<sup>2</sup> Pew Hispanic Center, *A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States* (Washington, DC: 1 de mayo de 2013), 6.

mexicana bajó de 6.9 millones de personas a 6 millones<sup>3</sup> porque en Estados Unidos se vivía una fuerte recesión mientras que en México, con el gobierno de Felipe Calderón, se crearon oportunidades de desarrollo y condiciones positivas que los motivaron a regresar al territorio nacional.

La labor de nuestros paisanos en Estados Unidos ha dado frutos para aquel país y para México porque en el caso de EEUU contribuyen con alrededor del 5 por ciento del Producto Interno Bruto porque, entre otras razones, alrededor de un millón de negocios son de origen mexicano, teniendo así casi el 50 por ciento de los negocios hispanos.<sup>4</sup> Para México, además de los más de 20 mil millones de dólares anuales en remesas, nuestros paisanos han contribuido con su experiencia, iniciativa y recursos para mejorar sus comunidades de origen.

Aunque la comunidad mexicana en EEUU es la más numerosa y pujante de la población hispana, ello no quiere decir que no tengan retos ni complicaciones porque, además de abrirse paso en un país con lenguaje y costumbres distintas –lo que en ocasiones los puede estigmatizar o hacerlos víctimas de discriminación– también tienen que lidiar con el acceso a condiciones de desarrollo puesto que 1 de cada 3 mexicanos no tiene seguro médico<sup>5</sup> y 28 por ciento de la población de origen mexicano vive en condiciones de pobreza.<sup>6</sup>

### Panorama de los temas de análisis

Con la finalidad de abordar los temas que más afectan a nuestros paisanos en Estados Unidos, el foro se dividió en distintas mesas temáticas para fomentar el debate y realizar propuestas integrales para contribuir a su pleno desarrollo, de sus familias y sus comunidades, así como el respeto de sus derechos y garantías, tanto en EEUU como en México. De tal manera, en cada

uno de los puntos se hizo un análisis contextual para adentrarnos en la dinámica y abordar los retos a enfrentar.

### Seguridad del migrante

La seguridad de los migrantes mexicanos toca dos partes, su paso por nuestro país, ya sea a su llegada a México o emigración, y su estancia en Estados Unidos.

Por lo que el gobierno mexicano debe velar por el respeto de los derechos humanos, económicos y sociales de los mexicanos en el exterior. Como tal, nos debemos enfocar en la seguridad del migrante y, al mismo tiempo, en la aspiración de una vida plena, con protección de sus garantías, en donde una falta administrativa no los criminalice y, mucho menos, los restrinja. Por ello, es importante que el gobierno federal sea sensible con las necesidades de nuestros paisanos y actúe consecuentemente en sus políticas públicas y en la aplicación del presupuesto federal.

Sin embargo, en la realidad las cosas no funcionan así porque en lo que se refiere a la estancia de los paisanos indocumentados en EEUU, así como de las distintas formas de discriminación o violaciones a sus derechos, preocupa que hasta el primer cuarto de 2014, había 59 mexicanos sentenciados a muerte en Estados Unidos, sin embargo, en cifras reales, el gobierno federal en su propuesta de presupuesto 2015, redujo los recursos para la asistencia y protección consular de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior en más de 6 millones de pesos.<sup>7</sup>

Además, comparando el presupuesto de egresos 2014 con la propuesta de 2015, en número reales, vemos una disminución de más de 200 millones de pesos en Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos del Instituto Nacional de Migración.<sup>8</sup>

Aunque en algunos aspectos hubo incrementos del presupuesto 2014 con la propuesta

<sup>3</sup> Pew Research Center, *Population Decline of Unauthorized Immigrants Stalls, May Have Reversed* (Washington, DC: 23 de septiembre de 2013), 15.

<sup>4</sup> Carlos Guízar, "Mexican immigrants and the future of the American Labour Market", *Schlossplatz 3*, Issue. 8 (2010): 36.

<sup>5</sup> Agustín Escobar, Susan Martin, Lindsay Lowell & Rafael Fernández de Castro, "Estudio binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, Núm. 3 (Julio/septiembre 2013): 15.

<sup>6</sup> Pew Hispanic Center, *Diverse Origins: The Nation's 14 Largest Hispanic-Origin Groups* (Washington, DC: Pew Research Center, 19 de junio de 2013), 10.

<sup>7</sup> Centro de Análisis e investigación Fundar, *Las personas, familias y comunidades migrantes: las eternas ausentes en el Presupuesto*, por Rodolfo Córdova (México, 2014), [http://las10faltantes.com/lasdiez2015/?page\\_id=185](http://las10faltantes.com/lasdiez2015/?page_id=185) (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2014).

<sup>8</sup> Centro de Análisis e investigación Fundar, *Las personas, familias y comunidades migrantes*.

2015 del Ejecutivo Federal, es relevante que se le dé puntual seguimiento a la forma en la que se aplicarán los recursos y que se utilicen de manera efectiva en acciones que beneficien a nuestros paisanos en el exterior, en la protección de sus derechos humanos y garantías, especialmente, ante cualquier abuso o situación que vulnere su integridad.

Por ello, es importante que los recursos destinados a la atención de los migrantes se utilicen de manera humana y que privilegien un espíritu de servicio, porque, de acuerdo a Fundar, del presupuesto del Instituto Nacional de Migración, 82 pesos de cada 100 del INM se destina a gestión y control migratorio; 11 pesos de cada 100 se van a la protección de migrantes (el Programa Paisano, el Programa de Repatriación Humana, los Grupos Beta de Protección a Migrantes y los Oficiales de Protección a la Infancia); 6 pesos de cada 100 para estaciones migratorias y retornos asistidos; 1 de cada 10 pesos se destina para garantizar algún derecho de los migrantes, sin embargo, de ese peso, el 54 por ciento se fue a la detención migratoria y sólo 40 centavos de cada 100 pesos se dirigen a garantizar derechos de primera necesidad<sup>9</sup>.

De este modo, para garantizar la seguridad de nuestros migrantes, es necesario que los recursos no sólo se enfoquen en su mayoría en cuestiones administrativas o de control sino que se destinen principalmente para dar un trato digno a nuestros connacionales cuando están en México –en ese caso también para los migrantes centroamericanos– pero también para que sus derechos les sean respetados en algún otro país, para así, verdaderamente hacer valer la seguridad del migrante.

### **Asuntos fronterizos**

Uno de los puntos centrales en la dinámica fronteriza son los miles de repatriados que llegan de Estados Unidos, que sólo en 2013 ascendieron a más de 300 mil mexicanos, por lo que, ante esta situación, senadores del Grupo Parlamentario del

PAN exhortaron a la Cámara de Diputados para la asignación presupuestal de 870 millones de pesos y la creación del Fondo de Atención a Migrantes Repatriados, para brindar un trato digno a nuestros paisanos, incluyendo, además de cuestiones materiales, atención legal, médica y psicológica. De este modo, se establecería de manera clara y contundente un presupuesto destinado a la asistencia de nuestros connacionales.

Por otro lado, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la prioridad para el gobierno de aquel país fue la seguridad nacional, por ello, se le dio prioridad a una frontera protegida, en vez de una zona fronteriza competitiva, que fomente el crecimiento regional y el desarrollo.

Entre los retos para mejorar la competitividad de las zonas fronterizas encontramos:<sup>10</sup>

- Procesos poco eficientes e infraestructura inadecuada en cruces fronterizos.
- Algunos cruces se saturan por su alta demanda y otros se subutilizan - en 10 puertos de entrada y de salida se dio el 97 por ciento del transporte de carga en 2006.
- Infraestructura que no soporta programas binacionales, con limitada red de transporte intermodal, internacional y doméstica.
- Obstáculos de sindicatos transportistas (teamsters) estadounidenses para liberalizar el transporte de carga.
- Exportadores estadounidenses dejan sus productos en la frontera ante las complicaciones de moverse en México. También beneficia a algunos actores locales por la derrama económica, quienes hacen presión para dejar el statu quo.
- Cambio de paradigma de frontera funcional a frontera segura por parte de Estados Unidos después de 2001, que en vez de privilegiar la competitividad regional, se dio un enfoque de seguridad e inteligencia.
- Infraestructura logística y carretera desigual

<sup>9</sup> Centro de Análisis e Investigación Fundar, *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración en México*, por Rodolfo Córdova (México, 2012), 17.

<sup>10</sup> Alejandra Trejo, "Desafíos de la competitividad en la frontera norte de México en el marco del reajuste global", *Frontera norte*, vol.25 no.50 (jul./dic. 2013, 213-220).

en México y Estados Unidos que no permite explotar el potencial de zonas maquiladoras e industriales.

Otro punto que nos deja ver que la prioridad del vecino país del Norte es la seguridad fronteriza, es que dentro de los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida,<sup>11</sup> en el tercero, “crear la estructura fronteriza del siglo XXI”, se nota la falta de un enfoque multidimensional que no sólo privilegie a la seguridad sino que también dé prioridad a la competitividad de las regiones fronterizas y al potencial que las fronteras funcionales, eficientes y modernas puede generar para ambos países.

Así pues, aunque por el bienestar de ambas naciones debemos trabajar en la seguridad fronteriza y tenerla como una prioridad, ésta no es excluyente de otros temas ya que también es necesario enfocarnos en la competitividad y en formas que nos permiten ahondar el nexo con Estados Unidos y sacar todavía más provecho al Tratado de Libre Comercio de América del Norte o a la cooperación internacional con dicho país.

### **Migración**

A pesar de la acción ejecutiva del Presidente Barack Obama que sacará de las sombras a casi cinco millones de indocumentados viviendo en Estados Unidos, preocupa que ante la posibilidad que hubo de una reforma migratoria en EEUU, después de la propuesta del Grupo de los 8 en el Senado de aquel país, la postura de México haya sido tan tibia frente a lo que pudo haber sido la continuación de la construcción del muro fronterizo con México, pero con mayor razón al no buscar elementos de incidencia diplomática y dentro de la dinámica estadounidense para llevar a buen término alguna solución o mecanismo que beneficie a nuestros connacionales.

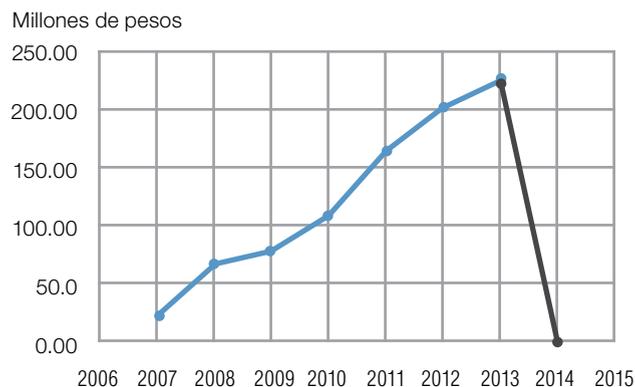
Aunado a ello, en vez de fortalecer los elementos que brindan oportunidades de desarrollo en comunidades de migrantes y que, por

ende, se reduzca la emigración o se privilegie el regreso de nuestros connacionales, vemos que el gobierno federal hasta redujo el presupuesto o quitó programas que les beneficiaban a nuestros paisanos y sus familias y que contribuían a la creación de capacidades y un mejor retorno.

En contraste, como se muestra en la Gráfica 1, al reconocer que la educación es uno de los pilares elementales para que la población cuente con mejores oportunidades de desarrollo, en la administración panista de Felipe Calderón, el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) aumentó su presupuesto ejercido en más de 180 millones, mientras que, para 2014, el actual gobierno federal lo desapareció. Así, desprotegió a una población potencial de 100 mil personas, dentro de las cuales, se encuentra un gran número de familias migrantes (Ramo 11).<sup>12</sup>

**Gráfica 1**

Presupuesto ejercido en PRONIM 2007-2014



Fuente: elaboración propia con base en información del CONEVAL y el CEFP.

En la protección y la asistencia consular dentro del fomento en la igualdad entre mujeres y hombres, también vemos falta de sensibilidad del gobierno federal puesto que, como vemos en la Gráfica 2, de 2012 a 2014, el presupuesto en tal rubro bajó de 11.14 millones a 10.25 millones de pesos, teniendo una disminución de casi 900

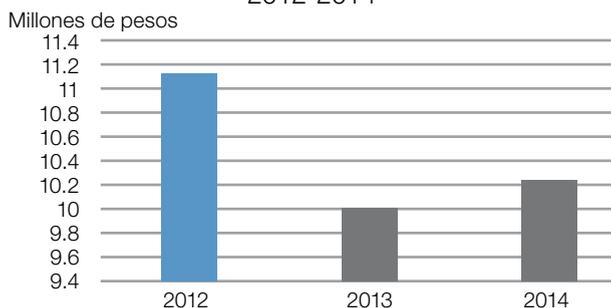
<sup>12</sup> Centro de Análisis e Investigación Fundar, Las personas, familias y comunidades migrantes.

<sup>11</sup> Los cuatro pilares son: 1. Afectar la capacidad operativa del crimen organizado, 2. Institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de Derecho, 3. Crear la estructura fronteriza del siglo XXI y 4. Construir comunidades fuertes y resilientes.

mil pesos, restando recursos para la protección de las mujeres migrantes (Ramo 05).<sup>13</sup>

**Gráfica 2**

Presupuesto modificado para la Protección y Asistencia Consular para promover la igualdad entre mujeres y hombres 2012-2014



Fuente: elaboración propia con base en información del PEF.

Además, en términos reales, tomando en cuenta la inflación, si comparamos el presupuesto del Programa 3x1 (Unidad de microrregiones) de 2013 con la propuesta del Ejecutivo Federal de 2014, notamos una disminución de 0.04 por ciento, resaltando que la propuesta de este año volvió a recortar los recursos (S061 - Unidad de microrregiones).<sup>14</sup> Esta situación desprotege a comunidades que podrían verse beneficiadas por sus paisanos, quienes desean contribuir en su desarrollo, pero más allá, no ayuda a fomentar el sentido de pertenencia y mejoramiento de las zonas originarias.

### Voto de los mexicanos en el exterior

Tanto los gobiernos del PAN como sus legisladores han trabajado arduamente para que el voto de los mexicanos en el exterior se convirtiera en una realidad y que esta prerrogativa pudiera ser efectiva, sin limitantes, para nuestros paisanos porque, de no hacerlo, se les restringirían sus derechos. Por lo que Acción Nacional tomó esa bandera como propia y ha seguido insistiendo,

<sup>13</sup> Centro de Análisis e investigación Fundar, *Las personas, familias y comunidades migrantes*.

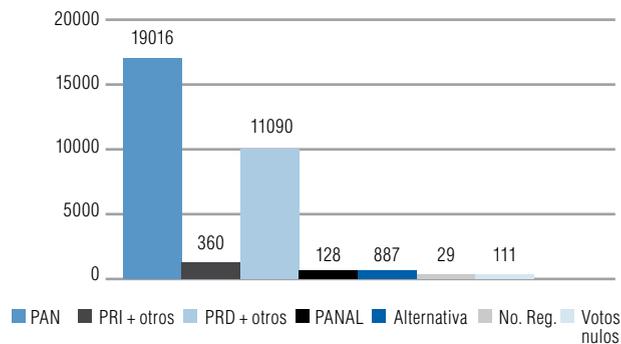
<sup>14</sup> Centro de Análisis e investigación Fundar, *Las personas, familias y comunidades migrantes*.

no sólo para garantizar el voto de los mexicanos en el exterior sino también para hacer más sencillos los procesos y lograr la credencialización en el extranjero.

En lo que se refiere a la participación en procesos electorales, en 2006, se emitieron 40 mil 714 votos de mexicanas y mexicanos en más de 80 países, de los cuales, como vemos en la Gráfica 3, el PAN tuvo la mayoría de los sufragios, seguido por el PRD y el PRI, ambos en alianza. La mayor cantidad de votos vino de Estados Unidos, con 28 mil 335.<sup>15</sup>

**Gráfica 3**

Voto de los mexicanos en el exterior por partidos 2006



Fuente: elaboración propia con base en información del IFE.

En 2006, para la promoción y voto de los mexicanos en el exterior se ejerció un presupuesto de poco menos de 350 millones de pesos y para el 2012 de alrededor de 200 millones, notando una considerable reducción de costos ya que de 2006 a 2012, el costo por voto en el exterior bajó de 9 mil pesos a 4 mil 600, así como la erogación del IFE por cada solicitud, bajando el costo de 7 mil 800 pesos a 2 mil 500.<sup>16</sup>

Además, en otro aspecto positivo, es que en 2012 se recibieron 23 por ciento más sobres

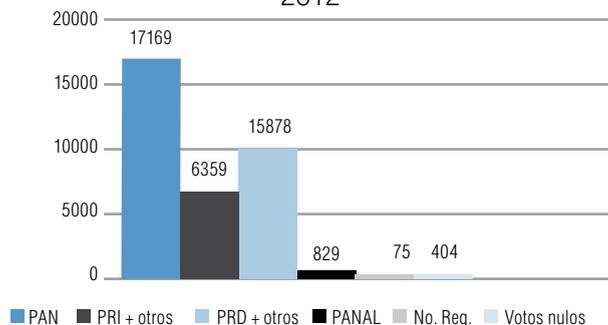
<sup>15</sup> Instituto Federal Electoral, Marco general y diagnóstico sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2005-2006 (México, DF: 2006), 10-15.

<sup>16</sup> Alonso Urrutia, "En los pasados comicios cada voto en el extranjero costó al IFE \$4 mil 600", *La Jornada*, 16 de octubre de 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/16/politica/012n2pol> (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2014).

voto que en la elección de 2006 porque en 2012, se emitieron 40 mil 714 votos de mexicanas y mexicanos radicados en 91 países. Como apreciamos en la Gráfica 4, el PAN tuvo nuevamente la mayoría de los votos, seguido por el PRD y el PRI, ambos en coalición.<sup>17</sup>

**Gráfica 4**

Voto de los mexicanos en el exterior por partido 2012



Fuente: elaboración propia con base en información del IFE.

A pesar de los avances entre una elección presidencial y la otra, el modelo postal para el voto de los mexicanos en el exterior genera situaciones problemáticas puesto que se calcula que en 2012:<sup>18</sup>

- 1 de cada 3 votos inscritos en el padrón especial se perdieron (20 mil sufragios).
- 7 de cada 10 solicitudes descargas de internet se perdieron.
- 17 por ciento de los formatos completados en los consulados no se depositaron o no llegaron.

Igualmente, dentro de las críticas a los modelos de voto en el exterior de 2006 y 2012 se encuentran:

- Falta de credencialización en el exterior que limitaba a nuestros connacionales a realizar el trámite en México.

<sup>17</sup> Instituto Federal Electoral, Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Proceso Electoral Federal 2011-2012 (México, DF: 2012).

<sup>18</sup> Alonso Urrutia, "En los pasados comicios cada voto en el extranjero costó al IFE \$4 mil 600".

- Acceso complicado y poco frecuente a embajadas y consulados, especialmente, para la población indocumentada, lo que vulneraba su capacidad de voto.
- Llenado y costo de envío de las formas.

Ante esta realidad, para que más mexicanos radicados en el exterior ejerzan de manera efectiva su derecho a sufragar y dando seguimiento a un largo camino recorrido desde 2005 y a los compromisos de la "Agenda y Compromisos por México en el Exterior", dentro de las modificaciones que lograron legisladores del Grupo Parlamentario del PAN, como Ernesto Ruffo y Juan Carlos Romero, se dejó el proceso de la siguiente manera:<sup>19</sup>

- Expedición de credencial de elector en el extranjero.
- Elección de Presidente de la República, senadores y cargos locales, siempre y cuando lo prevean las legislaciones de las entidades federativas.
- Registro en el listado nominal de los ciudadanos radicados en el extranjero (1 septiembre a 15 de diciembre del año anterior a la elección) de forma postal, presencial en consulados o embajadas y electrónica.
- Además propusieron voto presencial en embajadas y consulados e implementación de un sistema electrónico de votación.

Aunque hemos tenido avances considerables para garantizar que los mexicanos en el exterior puedan ejercer su voto de manera efectiva, todavía hay más por hacer y en Acción Nacional estamos conscientes de ello, por lo que continuaremos con esta bandera ciudadanía que busca hacerle justicia a millones de paisanos que le dan tanto a México.

### Remesas

Nuestros paisanos en el exterior hacen fuertes contribuciones a la economía nacional en su

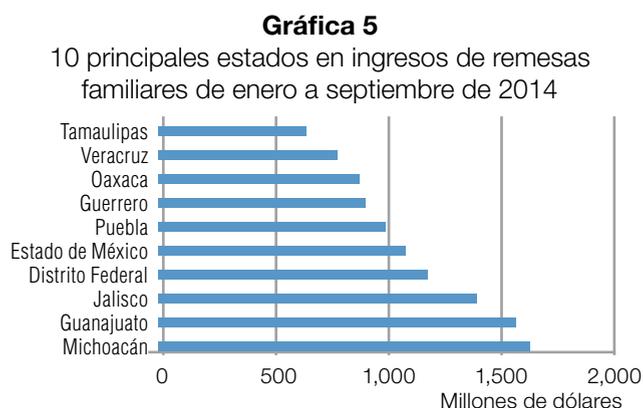
<sup>19</sup> Voto de mexicanos en el extranjero es un logro más de los senadores del PAN, <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/05/voto-de-mexicanos-en-el-extranjero-es-un-logro-mas-de-los-senadores-del-pan/> (Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2014).

conjunto y a sus respectivas comunidades por medio de las remesas.

A pesar de que el envío de remesas se ha recuperado, en comparación con los años de la recesión originada en Estados Unidos de finales de la década pasada, vemos que los niveles de los últimos tres años siguen siendo interiores a 2008 aunque si comparamos el periodo de enero a septiembre de 2013 con el mismo lapso de tiempo del presente año, vemos que hay un aumento en el envío de remesas de mil 186 millones de dólares.

De enero a septiembre de 2014 han entrado al país 17 mil 585 millones de dólares por concepto de remesas, por lo que, de seguir la misma tendencia, podemos esperar números similares o mayores a los de 2011, viendo que hay una recuperación pero sin lograr los números anteriores a la crisis de 2009.<sup>20</sup>

Como apreciamos en la Gráfica 5, de enero a septiembre de 2014, el estado que tuvo mayores ingresos de remesas familiares totales fue Michoacán, con mil 630 millones de dólares, seguido por Guanajuato, con mil 580 millones de dólares y, en tercer lugar, Jalisco, con mil 408 millones de dólares. La entidad con menores ingresos fue Baja California Sur con 35 millones de dólares.



Fuente: elaboración propia con base en información de Banxico.

<sup>20</sup> Banco de México, Ingresos por remesas, Balanza de pagos <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarSeries> (Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2014).

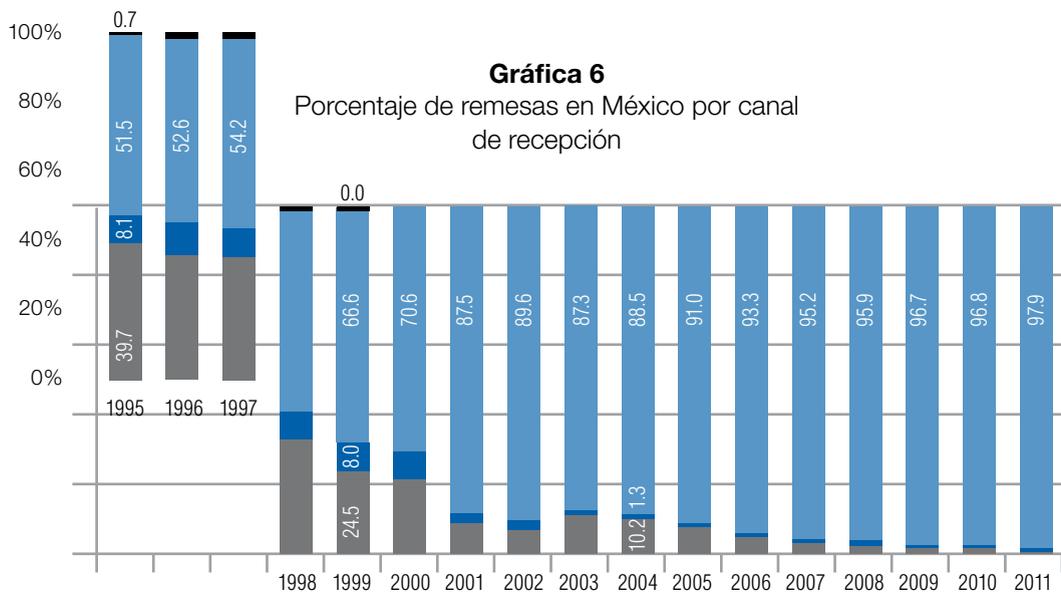
Los gobiernos de Acción Nacional llevaron a cabo acciones para reducir el costo por el envío de remesas para beneficiar a los migrantes, sus familias y comunidades de origen, al tener que pagar cantidades más bajas, por lo que de 1999 a 2011, el costo por envío de remesas a México se redujo en más del 60 por ciento, lo que ha hecho que en nuestro país paguemos un promedio de 27 por ciento menos que en el resto del mundo.

Entre otras acciones promovidas por los gobiernos del PAN para bajar los costos del envío de remesas a México, encontramos las siguientes:

- 2001: firma del Acuerdo para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (ASPAN) para crear un mecanismo automatizado intercambiario de fácil acceso para instituciones financieras y que se pudieran hacer pagos ente México y EEUU.
- 2003: se estableció el FedAch (Federal Automated Clearing House) los bancos centrales de EEUU y México se conectaron para el envío de recursos a pensionados estadounidenses en nuestro país, lo que permitiría después utilizarlo para las remesas, abaratando costos en 58 por ciento.
- 2005: el gobierno mexicano creó “Directo a México” para reducir los costos del envío de remesas por medio de la participación de los bancos centrales e instituciones comerciales, bajando tiempos y también dando la posibilidad a que la transacción no se cobrara, sólo una pequeña comisión al tipo de cambio (más competitivo que el del mercado).
- Felipe Calderón inició el proceso para fomentar la bancarización entre los migrantes mexicanos en Estados Unidos y sus comunidades para reducir los envíos informales.
- Implementación de servicios financieros móviles para la población que no está bancarizada.

Con la bancarización se ha reducido considerablemente el uso de órdenes de pago (*money orders*), efectivo y cheques personales, reduciendo

costos y permitiendo el cobro en más lugares, así que, como vemos en la Gráfica 6, ese cambio en la forma de mandar las remesas, fue determinante para también reducir los costos del envío en beneficio de los migrantes y sus familias.



Fuente: Fundación BBVA Bancomer, La evolución en las formas de envío de remesas ha favorecido un mayor envío de recursos a menores costos (México, DF, 2012), 4.

## Conclusiones

Tras fructíferas discusiones y la evaluación de las políticas vinculadas con nuestros paisanos en el exterior y los puntos en los que debemos enfocarnos para mejorar su calidad de vida, las de sus familias y las de sus comunidades, llegamos a las siguientes conclusiones:

El hecho que el gobierno federal priista haya reducido los recursos destinados a la protección de nuestros paisanos, ya sea en Estados Unidos o a su regreso a territorio nacional, demuestra poco interés en su bienestar y falta de sensibilidad para proteger a un sector de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad desde que, debido a su falta de oportunidades, se ven forzados a salir de sus regiones.

Por ello, nos concentraremos en tres aspectos, primero, procuraremos que el gobierno federal no reduzca los recursos públicos destinados a la protección de los migrantes y que éstos se destinen efectivamente para dichos fines; segundo, para que las entidades que reciben a repatriados consideren dicho fenómeno migratorio para atender a los migrantes de la mejor manera y respetando sus derechos humanos; y tercero, coadyuvaremos para que mejorar los programas sociales que atacan las causas que motivan la emigración pero, también, fomentando la vinculación de nuestros paisanos con sus regiones de origen para generar pertenencia, promover el desarrollo humano y regional y lograr una mejor reinserción para fortalecer el tejido social.

En cuanto a las zonas fronterizas entre México y Estados Unidos, además de trabajar para hacerlas más seguras, debemos enfocarnos, como países vecinos, en volverlas más competitivas para que dichas zonas exploten verdaderamente su potencial, más aún, cuando el gobierno del Presidente Enrique Peña promovió el lastre de la reforma fiscal, que tanto ha afectado a las entidades del norte de nuestro país y quitándoles competitividad.

Es innegable que las remesas resultan un ingreso esencial tanto para México como para las familias y comunidades de los mexicanos radicados en el exterior, como tal, en Acción Nacional continuaremos trabajando para erradicar cualquier abuso que mine sus ingresos pero también para encontrar más mecanismos de cooperación que reduzcan los costos, de la misma forma en que lo hicimos en los doce años de gobiernos panistas.

Por último, así como Acción Nacional fue el principal promotor del voto de los mexicanos en el exterior, no por ser un acto de caridad sino de justicia para nuestros paisanos y para que ejerzan en plenitud sus derechos políticos, igualmente seguiremos impulsando formas más sencillas para que puedan votar o credencializarse, tal y como lo han propuesto legisladores panistas.

Así pues, además de analizar los puntos antes mencionados, el foro fue un ejercicio que permitió que los paisanos expresaran sus demandas y que éstas llegaran a buen puerto, no sólo por ser escuchadas, sino especialmente porque serán llevadas a la realidad por medio de las propuestas y acciones transformadoras que Acción Nacional seguirá promoviendo, tanto para atacar las causas que originan la migración, así como para proteger sus derechos humanos, sociales y económicos, ya sea en nuestro país o en otras latitudes. Además, de que trabajaremos para que los programas que deben beneficiarlos a ellos, sus comunidades y sus familias, lo hagan de manera integral, los recursos les lleguen a ellos y que resulten efectivos en su aplicación, más aun cuando se trata de velar su integridad y bienestar. 

## Bibliografía

- Comisión de Población y Desarrollo del Consejo Económico y Social de la ONU - E/CN.9/2013/3. Nueva York, 2013. Nuevas tendencias de la migración: aspectos demográficos.
- Pew Hispanic Center. A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States. Washington, DC: 1 de mayo de 2013.
- Pew Research Center. Population Decline of Unauthorized Immigrants Stalls, May Have Reversed. Washington, DC: 23 de septiembre de 2013.
- Guízar, Carlos. "Mexican immigrants and the future of the American Labour Market", *Schlossplatz* 3, Issue 8 (2010).
- Escobar, Agustín; Martin, Susan; Lowell, Lindsay & Fernández de Castro, Rafael. "Estudio binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México". *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, Núm. 3. Julio/septiembre 2013.
- Pew Hispanic Center. Diverse Origins: The Nation's 14 Largest Hispanic-Origin Groups. Washington, DC: Pew Research Center, 19 de junio de 2013.
- Centro de Análisis e investigación Fundar, Las personas, familias y comunidades migrantes: las eternas ausentes en el Presupuesto, por Rodolfo Córdova (México, 2014), [http://las10faltantes.com/lasdiez2015/?page\\_id=185](http://las10faltantes.com/lasdiez2015/?page_id=185) (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2014).
- Centro de Análisis e investigación Fundar. Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración en México por Rodolfo Córdova. México, 2012.
- Trejo, Alejandra. "Desafíos de la competitividad en la frontera norte de México en el marco del reajuste global". *Frontera norte*, vol.25 no.50.
- Instituto Federal Electoral. Marco general y diagnóstico sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2005-2006. México, DF: 2006.
- Urrutia, Alonso. "En los pasados comicios cada voto en el extranjero costó al IFE \$4 mil 600". *La Jornada*, 16 de octubre de 2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/16/politica/012n2pol> (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2014).
- Instituto Federal Electoral. Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Proceso Electoral Federal 2011-2012. México, DF: 2012.
- Voto de mexicanos en el extranjero es un logro más de los senadores del PAN, <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/05/voto-de-mexicanos-en-el-extranjero-es-un-logro-mas-de-los-senadores-del-pan/> (Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2014).
- Banco de México. Ingresos por remesas, Balanza de pagos <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarSeries> (Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2014).
- Fundación BBVA Bancomer. La evolución en las formas de envío de remesas ha favorecido un mayor envío de recursos a menores costos. México, DF, 2012.

## ¡Cuando la memoria falla!



*José Manuel Magallanes*

Los estudiantes en las diferentes épocas han utilizado las marchas y huelgas como método de presión para exigir se respeten sus derechos o mostrar su inconformidad ante las decisiones tomadas por los diferentes sectores de gobierno. A más de 45 años de la matanza del 68, resurge el temor por la integridad de quienes serán el futuro de México.

En 1968 hay dos momentos que hacían entender que existiría un poco de razón en las negociaciones: el 24 de septiembre, cuando se retiran las tropas del Politécnico Nacional, y unos días más tarde, el 30 de septiembre, cuando liberan Ciudad Universitaria. En ese momento se convoca a una concentración masiva por parte de los comités estudiantiles para el día 2 de octubre, en la Plaza de Tlatelolco.

El 2 de octubre nada fue como se previó, al menos no por los estudiantes. Los concentrados ese día eran estudiantes, mujeres y niños, creían que el gobierno tendría la cordura de negociar una solución

a los problemas planteados por el gremio estudiantil e incluso por algunos maestros. La canción *Así Fue*,<sup>1</sup> de Pedro Calderón, relata las atrocidades que se dieron en el lugar:

*Con la vista al cielo  
había una mujer,  
con su hijo muerto  
que yacía a sus pies,  
balas asesinas  
que lo habían visto  
correr, fueron dirigidas  
los hubieron detener.*

*Hubo un Dos de Octubre  
que hoy no quiero recordar.  
Lo que en esa fecha,  
tuvo que pasar  
Tropas mexicanas,  
granaderos y demás  
los asesinaban,  
no podían hacer más.*

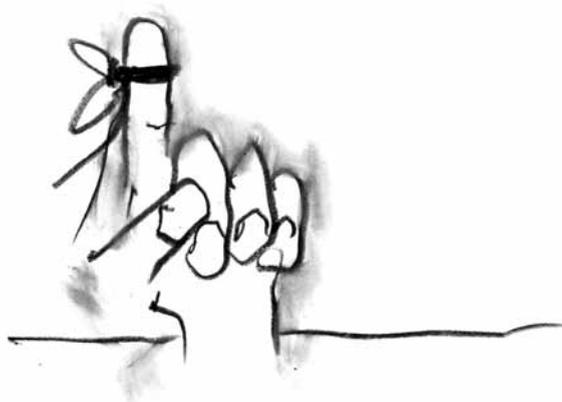
*Hubo un diez de Junio  
se volvió a repetir  
esa cruel hazaña  
del gobierno que hay aquí,  
México querido  
cuándo tu despertarás,  
matan a tus hijos  
y tu muy tranquilo estás.*

*Tlatelolco hermoso,  
rojo te verás.  
Con sangre inocente  
que hoy vimos derramar.  
De tus tres culturas  
que hablan de siglos atrás.  
Con esta masacre  
es la cuenta que tendrás.*

*Así fue como todo sucedió  
Así fue, que la paz ya se turbó.  
Así fue.*

El PAN a través de Adolfo Christlieb expresó en un Manifiesto el 30 de agosto de 1968:

<sup>1</sup> Se puede escuchar en: <https://www.youtube.com/watch?v=UVsCx2npbM>



“Son simplistas las explicaciones que consideran la agitación estudiantil y el descontento que ha externado buena parte del pueblo, como resultado directo de una conjura comunista contra México –cuya existencia es posible– y cuyos autores, si provocaron o aprovecharon los acontecimientos para agitar y confundir, no han creado las inquietudes que aun manifestadas de manera amorfa, nadie puede negar que están presentes...”

Cuando el Estado mexicano justificaba la represión en contra de los jóvenes con la teoría de la intervención extranjera, Gerardo Medina, director de la revista *La Nación*,<sup>2</sup> afirma que: “todavía no existe una definición que convenza sobre a qué tipo de fuerzas del exterior se refiere”.<sup>3</sup>

Conchello remata categóricamente que los jóvenes mexicanos no eran “imitadores”, decirlo era “tener muy pobre concepto de la juventud mexicana y aún peor de la juventud universitaria... Qué haya según se dice, agentes extranjeros

entre nosotros, capaces de mover a 120 mil estudiantes, entonces, señores esos hombres deben ser magos o nuestra paz social está prendida con alfileres. El movimiento estudiantil mexicano ha nacido de la entraña del pueblo, como ha nacido en todas partes del mundo”.

Para el PAN, el surgimiento del Movimiento Estudiantil es una confirmación de lo que desde su fundación en 1939 venían denunciando: que el régimen autoritario, de partido dominante, que limitaba libertades y cerraba las puertas a la democracia se había instalado en nuestro país y que era indispensable cambiarle. La explosión de sectores juveniles en contra del régimen era una confirmación de la hipótesis del PAN, era una forma de decirle al régimen que se había equivocado y seguía equivocándose en cuanto a la conducción de los asuntos del Estado. Por eso el PAN no acepta nunca de manera total la supuesta conjura de movimientos internacionales que buscaban, según los defensores del régimen, desestabilizar a México.

Hoy las muestras de rechazo de varios integrantes del partido que dirige el país, hace recordar hechos ocurridos con los Normalistas en Iguala, Guerrero, pero también hacen que comparemos este movimiento con los ocurridos en 1968 y 1971, donde se disuadió los movimientos con sangre. En Guerrero, el intento de los estudiantes por evitar que una delincuente llegara a la alcaldía de Iguala fue disuadida con balas y hasta el momento no se sabe del paradero de 43 estudiantes, sumado a la huelga del IPN, se repite el cuadro de inestabilidad social que se dio en aquellos momentos.

La pregunta ahora es: ¿Nos ha fallado la memoria? **B**

## Bibliografía

- Conchello Dávila, José Ángel, Diario de los Debates de la XLVIII Legislatura, 20 de septiembre de 1968.
- *La Nación*, órgano informativo del Partido Acción Nacional, Agosto-Octubre de 1968.
- Pedro Calderón, *Así fue*. Canción.

<sup>2</sup> Órgano informativo del Partido Acción Nacional, fundado en 1941 y se estima que fue de los pocos medios que dieron cobertura a la masacre del 2 de octubre de 1968.

<sup>3</sup> Publicado en Revista *La Nación*, edición 1259. Agosto de 1968.

# La equidad de género en el mercado laboral mexicano

*Armando Pizarro Morales*

## Introducción

La equidad de género en el mercado laboral es uno de los temas pendientes de la agenda social de México, como en muchas partes del mundo. Las mujeres en países industrializados y en desarrollo han tenido que luchar frente a las adversidades que el solo hecho de ser mujeres representa, ante un mundo cuyas raíces son profundamente patriarcales. Para constatarlo, sólo basta con consultar los numerosos estudios que se han realizado para plasmar las diferencias entre hombres y mujeres en el trabajo, la familia y la vida social en general, además afirmar que es más fuerte su impacto en los estratos pobres de la población de un país.

En las últimas décadas, las mujeres han luchado por lograr una sociedad más justa, que permita la igualdad de oportunidades laborales, acceso a la educación, salud, vivienda y alimentación. Estos esfuerzos

han rendido frutos: las mujeres tienen más participación en el trabajo y aportan cada vez más ingresos a las familias mexicanas. Sin embargo, están lejos de cerrar las brechas de bienestar que existen entre hombres y mujeres en cuestión de la calidad de sus ingresos y de sus condiciones laborales (Pizarro, 2014).

En el presente contexto de creciente participación femenina en las actividades económicas, se observa que cada vez más mujeres de familias de bajos ingresos se ven en la necesidad de asumir una parte importante de la reproducción de la fuerza de trabajo dentro de las unidades domésticas, haciéndose cargo no sólo del trabajo doméstico sino también de la manutención económica del hogar<sup>1</sup> (Acosta, 1995).

<sup>1</sup> Detrás del aumento en la incorporación femenina a las actividades laborales se encuentra el deterioro de los niveles de vida de las familias mexicanas de menores ingresos, producto de la caída acumulada durante varios años de los ingresos reales y debido a la escasez de empleo masculino. La existencia de estos procesos sugiere que la responsabilidad económica de la mujer en los hogares, especialmente los de bajos ingresos (Lustig, 1986,1992; García, 1992, 1993; García y Oliviera, 1993,1994).

Asimismo, es importante mencionar que el mercado laboral puede jugar un doble papel por un lado como impulsor de la desigualdad y por otro como un dispositivo fundamental para revertirla.<sup>2</sup> Por otro lado, el modelo de desarrollo que caracteriza a nuestro país no ha sido modificado en aspectos fundamentales, como sería el predominio de exportaciones de materias primas con poco valor agregado y ser una economía muy abierta al exterior, que no tiene la capacidad de generación de suficiente empleo de calidad ni de poder distribuir de forma equitativa los beneficios del crecimiento concentrando el capital y el ingreso.

Sin embargo, se observan algunos avances en la primera década del siglo XXI, como serían la disminución de la pobreza y de la desigualdad así como un mayor crecimiento

<sup>2</sup> Por ejemplo, la desigual distribución del tiempo no remunerado de hombres y mujeres está en la base de la desigualdad de género en el mercado de trabajo.

económico y un aumento del ingreso per cápita pero todo lo anterior explicándose por la ampliación de políticas sociales y por el alto nivel que han alcanzado los precios del petróleo en los mercados internacionales. No obstante, el crecimiento económico no generó mejoras importantes en el empleo (CEPAL-OIT, 2013).

La igualdad entre mujeres y hombres es progreso para toda la sociedad. Por lo que la sociedad utilizando equitativamente sus dos fuerzas laborales hombre y mujer, sería la gran ganadora.

Entonces el empoderamiento económico de las mujeres se convertiría en un motor de desarrollo que combatiría la pobreza, reduciría las desigualdades y mejoraría la salud, la nutrición y la educación de los niños. Por lo tanto, una mayor participación de las mujeres en la actividad laboral puede impulsar el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), elevar el crecimiento potencial y compensar la caída de la población económicamente activa.

Finalmente, la pobreza y desigualdad se pueden romper si se generan las condiciones necesarias para que las niñas, adolescentes y jóvenes vivan libres de violencia y discriminación y puedan acceder a oportunidades de educación, tecnología y a empleos de calidad.

### Realidad adversa y dispar

La problemática vivida por las mujeres se ha mantenido por mucho tiempo en el mundo y en México. Como se sabe, hoy en día a pesar de los enormes esfuerzos y resultados alcanzados a favor de las mujeres, aún se presenta una realidad adversa y dispar para este segmento de la población. A nivel mundial la discusión sobre la equidad de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres comenzó a ocupar un lugar importante a mediados de la década de los setenta y este interés se sigue manteniendo como se ve reflejado en el 2002 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los cuales sobresale como finalidad promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

Es innegable que los esfuerzos que se han dado en favor del desarrollo de la mujer a través de los instrumentos institucionales no han sido suficientes para modificar la condición de desigualdad de la mujer pero no dejan de reconocerse los progresos que se han dado como fue la puesta en marcha del Instituto Nacional de las Mujeres en 2001, institución que tiene entre sus principales objetivos la promoción y protección de los derechos de las mujeres.

Asimismo, se puede observar que las mujeres han aumentado su participación en el empleo desde mediados de la

década de los noventa así como un avance contra la discriminación laboral en el país, sin embargo, no ha sido suficiente para alcanzar una equidad ante sus compañeros varones. La baja calidad de los empleos y la discriminación salarial siguen manteniéndose en la actualidad.

Ligado a lo anterior, la mayoría de mujeres trabajan en el sector servicios. Si se toma en cuenta que el terciario es un sector que demanda una cantidad importante de mano de obra no calificada, el salario que perciben las mujeres suele ser de mala calidad y con rasgos de discriminación. De la misma forma, los ocupados en el sector terciario denotan la distancia que existe entre la estructura interna de nuestro país y la de los países más desarrollados.

Ahora bien, los avances en materia de trabajo decente<sup>3</sup> para las mujeres no provienen únicamente del ámbito laboral, sino también enmarcados en valores y normas que reconocen y garantizan la equidad de género.

El trabajo y la autonomía económica de las mujeres se encuentran establecidos en casi todos los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos adoptados en las últimas décadas (CEPAL-OIT, 2013). Uno de los primeros instrumentos fue la convención

<sup>3</sup> Se entiende como un trabajo productivo, correctamente remunerado, realizado en condiciones de seguridad, con derecho a voz y representación libre de todas las formas de discriminación y es integral (CEPAL-OIT, 2013).

sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (CEDAW) que definió por primera vez el concepto y estableció una agenda para la acción nacional con el objetivo de poner fin a la discriminación.

Por otra parte, la declaración y la plataforma de acción de Beijing realizada en 1995 establecen 12 esferas críticas para el adelanto de las mujeres que buscan promover la igualdad, el desarrollo y la paz. Y el acuerdo más reciente es el consenso de Brasilia 2010 que tiene como sus principales acciones: avanzar en el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado; impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral que eliminen la discriminación en la toma de decisiones y en la distribución de las remuneraciones, y determinen sanciones para las prácticas de acoso sexual y garantizar igual remuneración por trabajo de igual valor entre hombres y mujeres y entre las propias mujeres.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El Convenio 100 sobre igualdad de remuneración de la Organización Internacional del Trabajo (1951), hace referencia al principio de igualdad de ingresos entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor, en tanto que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de las Naciones Unidas (1966), establece que los diferentes gobiernos deberán asegurar a las mujeres y a los hombres iguales derechos al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en cuanto a: salario, seguridad e higiene, oportunidades de ascenso, descansos, vacaciones y remuneración de días festivos, entre otras. Las convenciones disponen que los gobiernos adoptarán medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, y para asegurar a la mujer los mismos derechos en cuanto a: oportunidades; elección libre de profesión y empleo; ascensos laborales; prestaciones y seguridad social; igual remuneración para trabajo de igual valor; protección a la salud; seguridad en el trabajo, entre otros.

En el caso de México,<sup>5</sup> la igualdad y la equidad de género están respaldadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde el artículo 1° se prohíbe discriminar a las personas por su género o cualquier otra forma que atente contra la dignidad humana y menoscabe los derechos y libertades de las personas, esto independientemente de la situación y relación laboral de los mexicanos, es decir aplica para todos los habitantes, además de que se respalda en estricto sentido la igualdad de las mujeres y hombres ante la ley según dicta el artículo 4°.

En un estudio reciente del Banco Mundial se identifica como tema central cerrar las brechas de género para coadyuvar al pleno ejercicio de los derechos sociales de las mujeres y eliminar la pobreza extrema, impulsando la participación laboral de las mujeres en trabajos dignos que generen y desarrollen sus capacidades productivas, así como los de sus familias y comunidades. En este sentido, reducir las brechas de género en el mundo laboral puede generar beneficios para el desarrollo (Banco Mundial, 2014).

<sup>5</sup> La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, establece en su artículo 12 que corresponde al Gobierno Federal garantizar la igualdad de oportunidades mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios, como acciones afirmativas. Asimismo, en el marco de la Política Nacional de Igualdad que establece la Ley, su artículo 34° señala que las autoridades y organismos públicos deberán desarrollar acciones para evitar la segregación de personas por razón de su sexo en el mercado de trabajo, además de establecer estímulos y certificados de igualdad que se concederán anualmente a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas en la materia.

Estos beneficios se extienden más allá del sexo femenino por el efecto que generan en la población infantil, en la reducción de la pobreza, en el impulso de la productividad laboral y en una mayor cohesión social.

Del documento se desprenden tres áreas en la que es necesaria la equidad de género en términos de la participación laboral para contribuir al desarrollo de estándares de vida en donde el trabajo de las mujeres tiene un efecto redistributivo y permite reducir la pobreza mediante el incremento generado en el gasto destinado a educación y salud de la población infantil.

También, el bajo aprovechamiento de la mano de obra de las mujeres como resultado de la brecha de género existente en la participación laboral, se traduce en una disminución de la productividad agregada. Finalmente, la participación de la mujer en el mercado laboral redefine su papel dentro de la sociedad, promoviendo un sentido incluyente de la cohesión social al hacer visible su participación como ajuste del desarrollo.

Por último, la presente investigación se limita al periodo de 2000-2013 debido a que se dio la alternancia en el poder, además el análisis del fenómeno se ve limitado debido a la escasez de información estadística sobre género, el combate a la desigualdad y el estudio de la misma no había tenido mayor importancia para la

agenda política hasta en tiempos recientes.

Por último, en este trabajo se analiza la evolución de la participación laboral de las mujeres, de sus ingresos y condiciones laborales desde la primera década del nuevo siglo hasta 2013 en algunos indicadores.

### La perspectiva de género se consolida en los años noventa

La perspectiva de género ha sido introducida al cuerpo de estudio de las ciencias sociales en los últimos años, con mayor fuerza a partir de la década de los 80 y 90, reconociendo al género como una categoría social, en la cual se establecen las desigualdades entre hombres y mujeres aceptando que las diferencias no son solo biológicas, sino también de atributos, conocimientos y capacidades entre mujeres y hombres.

Todas las sociedades han fomentado y estructurado sus vidas y su cultura en torno a la diferencia sexual. Esta diferencia de género se interpreta como un elemento fundamental que marcará el papel que desarrollarán las personas en su entorno social. Se piensa, que si las funciones biológicas son tan dispares, las demás características (psicológicas y socioculturales) también lo habrán de ser.

Según Marta Lamas (1999), el término género comienza a circular en las ciencias socia-

les y en el discurso feminista con un significado propio y como una acepción específica (distinta de la caracterización tradicional que hacía referencia a tipo o especie) a partir de los años setenta. No obstante, sólo a fines de los ochenta y comienzos de los noventa el concepto adquiere consistencia y comienza a tener impacto en América Latina. Entonces las intelectuales feministas logran instalar en la academia y las políticas públicas la denominada perspectiva de género.

En 1955 John Money<sup>6</sup> propuso el término papel de género para describir el conjunto de conductas atribuidas a las mujeres y los varones, pero ha sido Robert Stoller<sup>7</sup> quien estableció más claramente la diferencia conceptual entre sexo y género. Los sistemas de género se entienden como los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómico-fisiológica y que dan sentido a las relaciones entre personas sexuadas (De Barbieri, 1990).

<sup>6</sup> Según John Money: la identidad de género es la experiencia privada del rol de género. Este se refiere a todo lo que una persona dice y hace para demostrar a otros o así misma el grado en que es del sexo femenino, masculino, o andrógino; dicho de otra manera, el rol sexual es el manejo de patrones, comportamientos y mensajes determinados por la cultura que moldean la expresión de lo que se considera como socialmente masculino o femenino.

<sup>7</sup> Stoller, psiquiatra y psicoanalista estadounidense, escribió "Sex and gender" en 1968 donde explicaba que existían áreas de la conducta humana como los pensamientos, los sentimientos y las fantasías, las cuales se relacionan con los sexos biológicos pero que eran construidas culturalmente. Stoller, llegó a la conclusión de que género "...es un término que tiene connotaciones psicológicas y culturales más que biológicas; si los términos adecuados para el sexo son Hombre y Mujer, los correspondientes al género son masculino y femenino y estos últimos pueden ser bastante independientes del sexo biológico." (Stoller, 1968).

La sexualidad es un elemento de la cultura ligada a la personalidad, no solamente en sus aspectos reproductivos y placenteros sino en la identidad de género como autoconciencia del sujeto y sentimiento de pertenencia a uno u otro sexo. Nacemos seres sexuados con un sexo biológico determinado y nos hacemos sexuales con una identidad de género específica.

Posterior a estos dos postulados básicos de la diferenciación entre sexo y género se encuentran otras teorías que ayudan a la explicación de la identidad sexual como lo son: La teoría del psicoanálisis, aprendizaje social, cognoscitivo y teoría del esquema sexual. Siendo el componente común que en la diferencia sexual, no sólo participan factores biológicos, sino que además existen otros elementos por los cuales los individuos son susceptibles a desarrollar otro tipo de habilidades y comportamientos a través del aprendizaje, la identificación de ciertos elementos presentes en su entorno que desarrollarán tanto en mujeres y hombres un auto concepto de sí mismo y cuál sería su lugar dentro de la sociedad.

La generalización de esta categoría se atribuye a su utilidad práctica y analítica que fue adquiriendo en la descripción y explicación de la desigualdad entre mujeres y hombres. A partir de esta distinción entre género (construcción social) y

el sexo (biológico), comenzó a generalizarse el uso del concepto género para explicar tanto nuevos aspectos de la desigualdad social como muchas situaciones de discriminación, basadas en las creencias sociales respecto al deber ser de mujeres y hombres. (Instituto Nacional de las Mujeres, 2008).

Sin embargo, cabe aclarar que hablar de equidad e igualdad de género, no implica precisamente lo mismo, siendo la equidad “el trato imparcial entre mujeres y hombres, de acuerdo a sus necesidades respectivas, ya sea con un trato equitativo o con uno diferenciado pero que se considera equivalente en lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades”, mientras la igualdad de género implica “una situación en la que mujeres y hombres tienen las mismas posibilidades, u oportunidades en la vida, de acceder a recursos y bienes valiosos desde el punto de vista social, y de controlarlos”. En palabras de Valcárcel (1993) “la igualdad es ética y la equidad es política”.

Por lo tanto, se llega a una clara distinción entre lo que es el sexo y el género. El sexo corresponde a un hecho biológico, producto de la diferenciación sexual de la especie humana, que son denominados por la biología y la medicina. A la significación social que se hace de los mismos se la denomina género. Por lo tanto,

las diferencias anatómicas y fisiológicas entre hombres y mujeres que derivan de este proceso, pueden y deben distinguirse de las atribuciones que la sociedad establece para cada uno de los sexos individualmente constituidos.

Como resultado de estas ideas y creencias, construidas socialmente, que han contribuido a asignar a las mujeres y los hombres distintos roles en el ámbito de las actividades sociales, que en el caso de este estudio se centran en las referentes al mercado laboral, en donde se ha dado un modelo de desigualdad, que ha sido fuertemente fortalecido por los movimientos de globalización, y la perspectiva de género, que poco a poco se fueron convirtiendo en un tema que economistas empezaron a abordar, si bien se tienen trabajos con perspectiva de género desde los años treinta, estos eran pocos y muy aislados, por ejemplo el análisis de las brechas salariales que han existido entre mujeres y hombres así como, el análisis del tiempo destinado al trabajo doméstico (Benería, 2003).

La economía neoclásica fue la pionera en trabajos orientados a explicar las razones de la mayor participación de la fuerza de trabajo femenina en el mercado, autores como E.Y. Edgeworth, A.C. Pigou, J.R. Hicks y otros economistas trataron de explicar el porqué de este fenómeno, siendo quizás

los más reconocidos Jacob Mincer y Gary Becker por sus trabajos en la teoría del capital humano,<sup>8</sup> especialmente en el área de la microeconomía; los trabajos de Gary Becker fueron aplicados a temas de discriminación de género, la utilización de la teoría del capital humano para analizar las diferencias de género en los niveles de educación, investigaciones sobre ingreso y diferenciales de salarios, capacitación laboral para hombres y mujeres y los determinantes del desempleo por género. Sin embargo, se necesitaba mucho más que modelos que fueron considerados como rígidos por carecer de elementos no económicos.

Paralelamente a estos estudios surge un enfoque alternativo de análisis, con una metodología de carácter institucional o marxista, en ellos se resaltaba la tendencia sistémica del capitalismo y las fuerzas del mercado a generar jerarquías sociales y desigualdades de clase, además de que representaba un enfoque multidisciplinario y tomaba en cuenta aspectos de tipo social y de desigualdad. Este se aplicó también a otras situaciones como en el caso del papel de las mujeres rurales, del trabajo doméstico o como trabajadoras inmigrantes (Benería, 2003).

<sup>8</sup> Este cuerpo teórico de capital humano se ha abocado a establecer las leyes que rigen la relación escolaridad-ingreso de las denominadas funciones de ingreso, siendo el argumento básico de esta teoría bajo el supuesto de que para obtener mayores ingresos durante la mayor parte de su vida, los individuos deberán llevar a cabo un proceso de inversión en su educación, donde dicha educación les permitirá ser más productivos. Y por lo tanto poder incrementar su nivel de ingreso.

Estos cuestionamiento conllevaron a la realización de nuevos estudios con diferentes perspectivas, surge la economía del matrimonio y las elecciones relacionadas con la oferta laboral, decisiones sobre el número de hijos deseados y las tasas de fecundidad. Siendo el centro de estudio las dinámicas del mercado, la creciente participación de las mujeres en la actividad económica, su menor acceso al trabajo remunerado el enfrentar la discriminación salarial, además de sobrellevar una mayor carga del trabajo doméstico, teniendo como principal característica una marcada división sexual, es decir, un reparto en las funciones de mujeres y hombres que refuerza los roles de género y limita su desempeño.

Las teorías que explican la segregación ocupacional entre sexos se pueden clasificar en tres grandes categorías: teoría neoclásica del capital humano, teorías de la segmentación de los mercados de trabajo y teorías no económicas o feministas (Maté, Nava y Rodríguez, 1999).

En primer lugar, la teoría del capital humano señalada con anterioridad hace hincapié en las diferencias sistemáticas en cuanto al capital humano que acumulan las mujeres y los hombres para comprender la segregación ocupacional entre sexos y la menor remuneración de las mujeres.

Siendo quizás el principal

factor, la maternidad, las actividades domésticas realizadas principalmente por mujeres, que en este caso les imposibilita invertir tiempo en su educación, y por ende incorporarse al mercado como capital humano, en un trabajo remunerado de calidad, además de que deben sobrellevar las preferencias de los empresarios a la hora de contratar trabajadores.

Becker (1971) explica la división de ocupaciones desde el lado de la demanda a partir de la inclinación de los empresarios a discriminar. Los empresarios, como otros muchos individuos, pueden tener prejuicios respecto a ciertos trabajadores que se diferencian por características visibles como la raza, la minusvalidez, la edad o el sexo; debido a ese prejuicio los empresarios soportarán un gasto si contratan a una persona del colectivo discriminado.

Entonces, los empresarios, actuando racionalmente, contratarán menos personas de ese colectivo. Reiterando que para el empresario le es poco conveniente contratar al sexo femenino por considerarla demasiado costosa ya que en dado caso que la trabajadora resultara embarazada, el empresario además de que prescindiría de sus servicios por el tiempo de duración del embarazo, este debería cubrir su sueldo durante dicho periodo.

En segundo lugar, las teorías de la segmentación de los mercados de trabajo mantienen

que la segregación ocupacional y las diferencias salariales observadas entre distintos grupos de trabajadores pueden reflejar aspectos no competitivos del mercado de trabajo. Presuponen que este mercado está segmentado de cierta manera y que, aunque cada parte del mercado funcione de acuerdo a la lógica de la teoría neoclásica, es difícil para los trabajadores pasar de una a otra.

Por último, las teorías feministas se centran en factores ajenos al mercado de trabajo y en la influencia de comportamientos no económicos para tratar de explicar la división de ocupaciones por sexo. La idea básica de estas teorías es que la situación de desventaja que tienen las mujeres en el mercado de trabajo es un fiel reflejo del lugar subordinado que la sociedad y la familia les asigna. Las teorías feministas hacen hincapié en que los estereotipos comunes y dominantes en la sociedad sobre las mujeres y sus presuntas habilidades se plasman exactamente en el mercado laboral y explican la división en ocupaciones femeninas y masculinas.

Resumiendo. “Se habla de segregación laboral cuando existe una clara distinción entre los sectores de actividad y los puestos de trabajo ocupados por los hombres y por las mujeres, de manera que aparecen como dos colectivos de trabajo, independientes y separados” (Martínez Herrero, 2009).

Existen dos tipos de segregación, catalogadas como segregación horizontal, que se define como la tendencia a que las mujeres se concentren en un número relativamente pequeño de ocupaciones y se encuentran total o parcialmente ausentes de las demás. De acuerdo a Burin (2008), aquellas mujeres que se revelaban tradicionalmente en el desempeño de la maternidad y del trabajo, y por lo tanto más adheridas a las formas convencionales del ejercicio de esos roles, se encontraban con el llamado “suelo pegajoso”<sup>9</sup> del que era muy difícil despegarse.

La segregación horizontal se presenta cuando la concentración de mujeres se produce en los niveles de ocupación de menor estatus. En pocas palabras, la promoción o ascenso de las mujeres les es más difícil y laboriosa que la de los hombres, concluyendo que la jerarquía profesional sigue siendo de dominio masculino (Pacheco, 2007).

La diferencia más importante entre las dos es que, mientras en la segregación vertical se observa claramente que el sexo femenino es obstaculizado en el sistema jerárquico, impidiendo que las mujeres alcancen puestos de mayor importancia, concentrándose así en actividades de menor estatus dando lugar a los denominados trabajos de cuello rosa,<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ver glosario.

<sup>10</sup> Las mujeres se centran en las actividades de cuidados, servicios de oficina y venta, es decir puestos denominados de “cuello rosa” (Martínez Herrera, 2009).

donde se han concentrado las trabajadoras femeninas, mientras que la segregación vertical, o también conocido como los casos de techos de cristal,<sup>11</sup> las posibilidades de la mujer de acceder a puestos elevados en la jerarquía sigue siendo muy modestas para la mayoría de las mujeres.

La segregación laboral no favorece bajo ninguna circunstancia a las mujeres. Para ellas, incorporarse a la vida económica es un hecho condicionado por factores asociados a su rol en cuanto a su género, marcado por pautas sociales y culturales, que les impide acceder a un trabajo remunerado, no obstante que además deben cumplir con los deberes familiares, o bien, a obligarse a ejercer su carrera profesional de manera interrumpida o aceptar empleos de menor calidad. Las responsabilidades familiares, entonces, llegan a convertirse en barreras para su participación equitativa en el trabajo remunerado, pues su inserción sucede de forma restringida y en condiciones de desventaja.

Desarrollar acciones desde el ámbito público dirigidas a mejorar la vida de mujeres y hombres debe partir, primordialmente, de una visión que considere que su situación actual puede cambiar y que no está determinada de forma natural. Esta visión es la perspectiva de género, una herramienta que explica y fundamenta que las diferencias entre mujeres y

<sup>11</sup> Ver glosario.

hombres se dan no por su determinación biológica, sino por las distinciones culturales asignadas a cada sexo (INMUJERES, 2010).

El clima de reconocimiento internacional de la relación entre mujer y desarrollo, que imperó en los setenta, contribuyó a que las mujeres fueran planeadas desde entonces, como una integración al desarrollo. Idea que surge como parte de la estrategia internacional de la Organización de las Naciones Unidas que demandaban el reconocimiento de la contribución femenina en la esfera del trabajo productivo y promoviendo explícitamente que las mujeres fueran la constante en la política pública (Tepichin, 2009).

Las brechas de desigualdad que separan a las mujeres de los hombres pueden prevenirse y eliminarse a través de políticas públicas<sup>12</sup> que incorporen la perspectiva de género y garanticen la igualdad de oportunidades, a la vez que promuevan transformaciones estructurales y culturales.

Por ejemplo, México ha establecido una cantidad importante de políticas públicas en materia de equidad para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, eliminar todo tipo de violencia ejercida hacia las mujeres y alcanzar un cambio cultural de la forma de concebir a la mujer mexicana.

Si bien, la elaboración e inclusión de políticas con

<sup>12</sup> Ver glosario.

perspectiva de género han tenido importantes avances en México en las últimas décadas, resultando en una importante mejora en las condiciones generales de vida de la mujer mexicana, dicha participación se ha dado mediante un proceso de encasillamiento, en el cual las mujeres se les ha relegado ser objeto mas no sujeto de las políticas públicas, refiriéndose a que las mayor parte de las estrategias del gobierno han sido cubrir únicamente las necesidades básicas, y la preocupación por las problemáticas derivadas de la pobreza, siendo su incorporación al desarrollo y el mercado laboral una alternativa para superar las crisis.

Sin embargo, las cuestiones de igualdad y equidad no han sido transformadas, al no considerarse las relaciones de género vigentes, existentes entre su posición en las estructuras económicas, en pocas palabras no se han creado las condiciones para retar y transformar las desigualdades de género (Tepichin, 2009).

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo sin una real valoración de su contribución en la producción y reproducción social, y sin una redefinición de la división del trabajo doméstico ha propiciado su ubicación laboral en los sectores menos modernos y más desventajosos de la economía, dirigir la acción pública a la incorporación de las mujeres al mercado laboral no es

suficiente para romper los llamados techos de cristal ni de despegar a la mujer de los llamados pisos pegajosos.

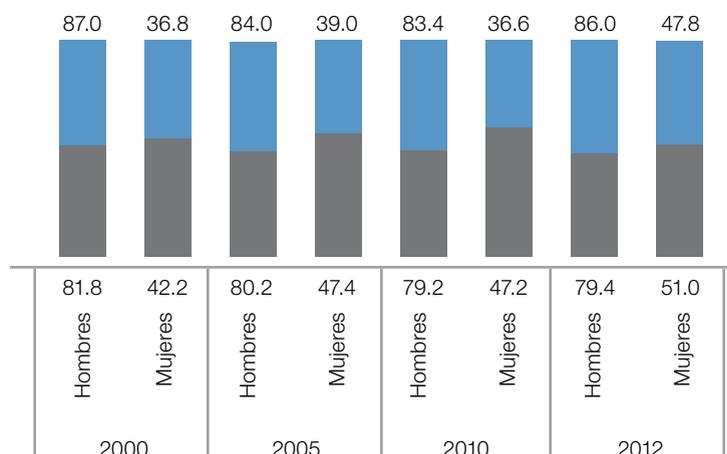
A pesar de los avances que han tenido las mujeres en diversas esferas del ámbito económico político y social, persisten todavía brechas de desigualdad de género en la participación laboral, se conserva el patrón de segregación ocupacional por sexo, se mantienen condiciones laborales precarias, se observa una muy lenta incorporación femenina en los consejos de administración y en los directorios de las empresas, y se sigue dando una desigual repartición del trabajo doméstico no remunerado.

## La equidad de género en el mercado laboral

En México, las mujeres han logrado avanzar en el terreno laboral y en la toma de decisiones en el hogar. El mercado laboral femenino es más dinámico que el de los hombres y suelen ser las que captan más rápidamente las vacantes (Abramo, 2004). Lo anterior puede verse en el aumento de la tasa de participación de las mujeres en el empleo (Figura 1) y en la tasa de crecimiento del trabajo femenino. Sin embargo, la caída pronunciada de esta tasa en 2013 se explica por el debilitamiento del PIB (Figura 2).

**Figura 1**

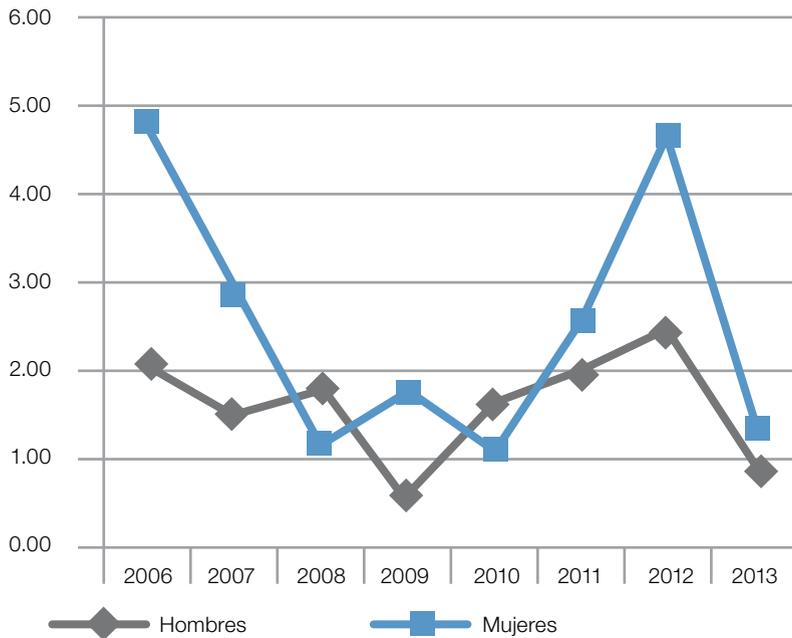
Tasa de participación económica de la población por grupos de sexo y área geográfica.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Estadísticas Sociales, División de Estadísticas, CEPAL.

**Figura 2**

Tasa de crecimiento del empleo femenino (%)

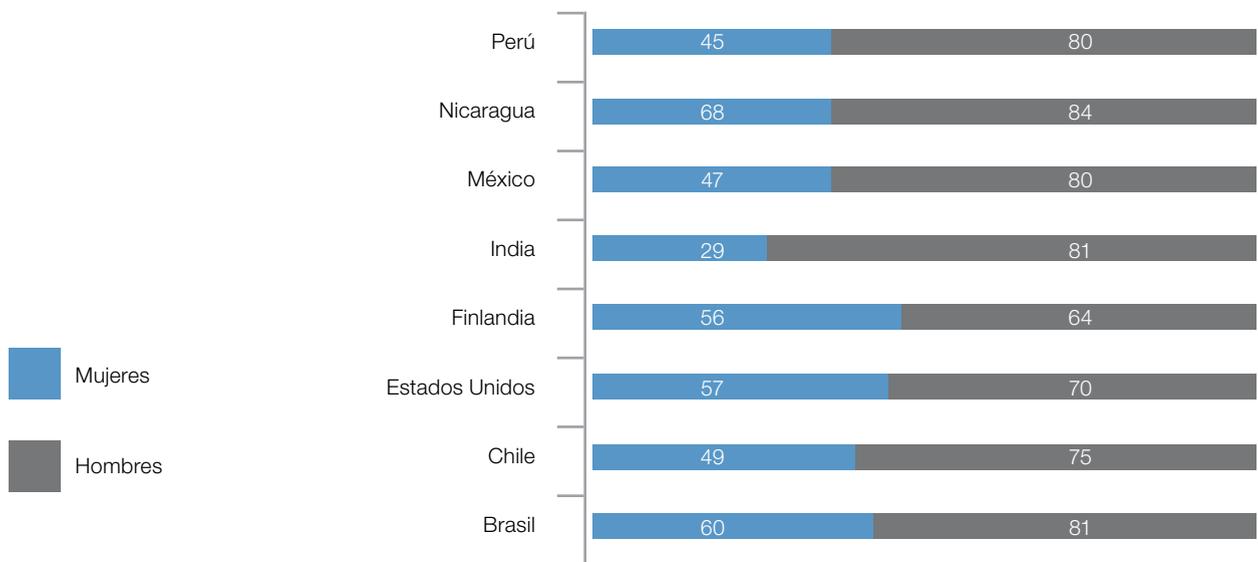


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

A nivel internacional, como se muestra en la Figura 3, la participación de las mujeres sigue siendo reducida con respecto al de los hombres, a excepción de Finlandia cuya diferencia es menor que la del resto de los países considerados.

**Figura 3**

Tasa de participación de la fuerza laboral, 2012.

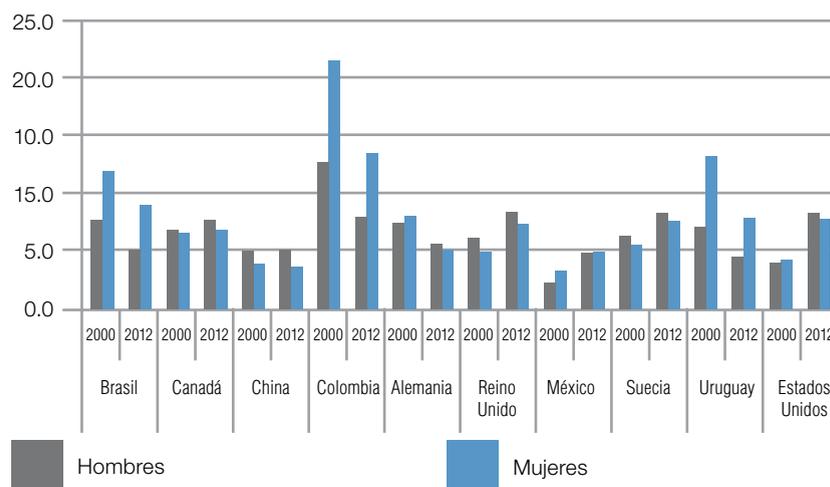


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Ahora bien, la tasa de desempleo de mujeres y hombres tuvo un incremento en el periodo del 2000 al 2012, observándose que la brecha entre mujer y hombre se ha acortado; como puede apreciarse en la Figura 4.

**Figura 4**

Tasa de desempleo 2000-2012 por sexo (%).



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

A pesar del crecimiento del empleo femenino, el ingreso por hora de la población que participa en el trabajo remunerado en todos los niveles de escolaridad muestra que las mujeres tienen un menor ingreso respecto al de los hombres como se observa en la Tabla 1.

**Tabla 1**

La mediana del ingreso por hora de trabajo remunerado de la población por nivel de escolaridad y sexo.

	2009		2010		2011		2012	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Sin escolaridad y primaria incompleta	15.6	13.3	15.2	13.7	16.1	14.3	15.0	16.7
Primaria completa y secundaria incompleta	18.4	16.6	18.5	16.7	18.8	16.7	19.6	17.4
Secundaria completa y más	24.2	23.3	23.6	22.5	24.2	23.3	29.0	23.5

Por otra parte, podemos observar en las Tablas 2 y 3, que la segregación ocupacional actúa como una barrera a la presencia de las mujeres en sectores considerados como tradicionalmente masculinos, tales como ciertas áreas industriales, la construcción, la extracción mineral y en el sector petrolífero; los sectores de

servicios como la tecnología de la información y en las áreas científicas como son las de ciencias exactas, las físicas y en ciertas áreas de la biología. En este sentido podemos constatar que la composición productiva en el país no ha experimentado cambios importantes en los últimos 13 años.

Se observa un proceso claro

de tercerización y la reducción de la importancia de los sectores primarios y secundarios que están siendo superados por los sectores terciarios de comercio y de servicios lo cual plantea un problema estructural ya que cada vez más el empleo se concentra en el sector terciario en especial en el caso de las mujeres.

**Tabla 2**

PEA ocupada por rama de actividad económica según sexo

Ramas	2000		2005		2010		2013	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Agropecuario	5,783,174	894,835	5,332,443	727,379	5,267,964	631,326	5,977,721	710,914
Comercio	3,524,936	3,152,143	4,053,016	3,967,833	4,431,375	4,549,595	4,722,858	5,007,125
Manufacturera	4,670,367	2,772,065	4,196,182	2,648,929	4,266,116	2,469,636	4,831,630	2,843,956
Construcción	2,986,622	68,386	3,076,785	104,301	3,379,506	116,330	3,470,313	118,372
Servicios	4,848,722	5,276,691	5,654,727	6,463,454	6,557,416	7,853,689	7,333,923	8,982,247
Extractiva	265,961	38,805	326,827	52,766	314,327	48,566	349,275	63,181
Comunicaciones	1,634,916	217,804	1,792,760	225,667	1,940,023	274,221	2,147,918	305,382
Admon. Pública	1,293,367	605,283	1,248,939	671,591	1,450,865	803,252	1,495,512	888,674

Fuente: elaboración propia con datos de INMUJERES.

**Tabla 3**

Matrícula de licenciatura universitaria por sexo según área de estudio (miles de personas)

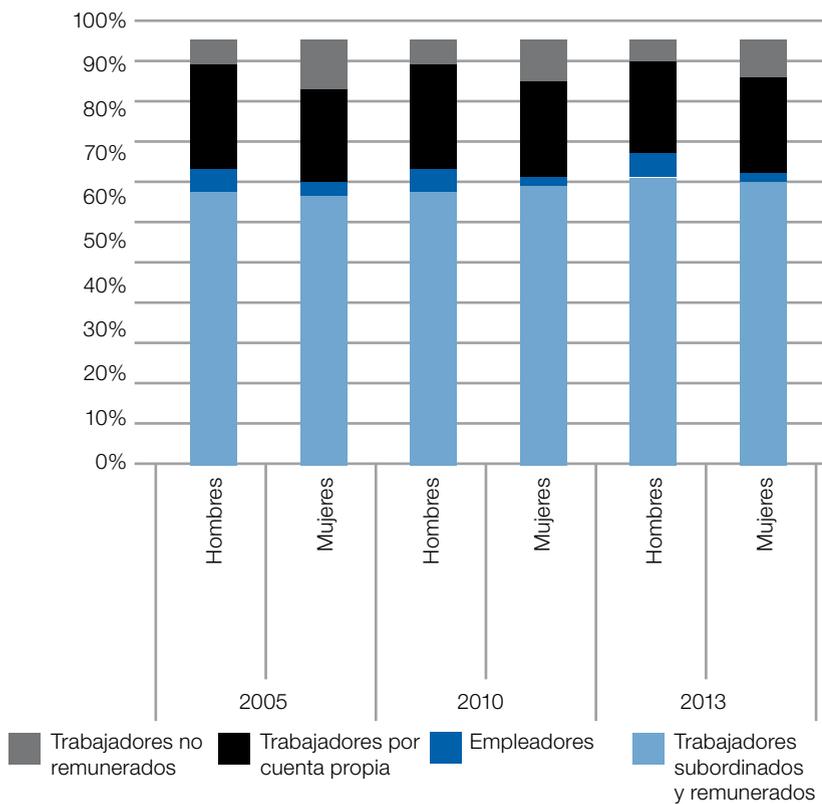
Área de estudio	2001		2005		2010	
	H	M	H	M	H	M
Ciencias agropecuarias	30.6	11.3	31.2	15.2	42.4	23.5
Ciencias de la salud	58.1	89.5	68.0	119.7	96.2	176.6
Ciencias naturales y exactas	18.2	15.6	20.5	19.8	26.5	26.1
Ciencias sociales y administrativas	350.0	464.3	405.4	570.0	472.7	646.4
Educación y humanidades	24.6	48.1	39.4	83.4	92.9	201.3
Ingeniería y tecnología	386.1	164.6	484.2	213.5	667.2	301.2

Fuente: elaboración propia con datos de INMUJERES

Como resultado de la segregación ocupacional, las mujeres se encuentran distribuidas en ciertas posiciones en el trabajo con respecto a los hombres, observándose la mayor diferencia en el sector no remunerado, que correspondería principalmente al trabajo doméstico.

**Figura 5**

Población ocupada por posición en el trabajo según sexo en México.



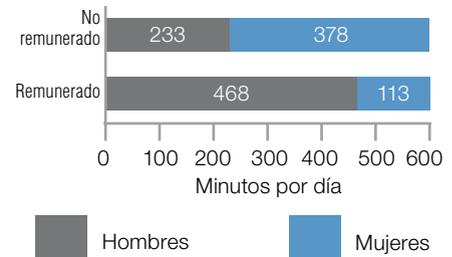
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

La inequitativa distribución del tiempo total de trabajo entre mujeres y hombres hace manifiesta la repartición desigual del trabajo doméstico no remunerado, en especial la existencia de una doble jornada para las mujeres a la vez que refleja las dificultades que éstas enfrentan para armonizar su participación en la vida económica y laboral con las obligaciones reproductivas.

A pesar de la incorporación masiva de las mujeres a la fuerza de trabajo las tareas domésticas y el cuidado de las personas siguen considerándose mayormente asunto privado y en consecuencia, esta actividad continúa estando a cargo de las familias y dentro de éstas recae en las mujeres, cómo se muestra en la

**Figura 6**

Tiempo utilizado en el trabajo remunerado y no remunerado por sexo, 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

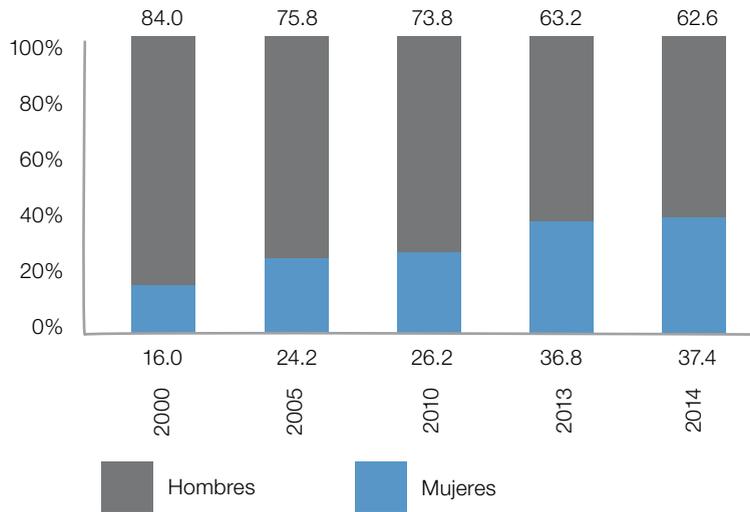
La desigualdad que enfrentan las mujeres en el mundo laboral es reflejo y consecuencia de su menor acceso al poder en todas sus expresiones: político, económico y social. La igualdad de género es parte de los principios democráticos y es considerada un objetivo en su mismo y un requisito para la profundización de la democracia (Archenti, 2011; Bareiro y Echauri, 2009, Bonder 2009).

Como se aprecia en la Figura 7, la poca presencia de mujeres en puestos de representación popular o toma de decisión política demuestra que si la igualdad de género es concebida como el resultado natural de la modernización y no como un objetivo explícito del proceso de construcción democrático y de las instituciones políticas, el progreso será lento y difícil.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Si las mujeres están ausentes, la construcción de la agenda pública difícilmente priorizará los problemas que ellas enfrentan y es probable que las demandas de género tengan dificultades en la asignación de recursos públicos y para lograr respuestas de política.

**Figura 7**

Proporción de escaños ocupados en los parlamentos nacionales de México según sexo (%).

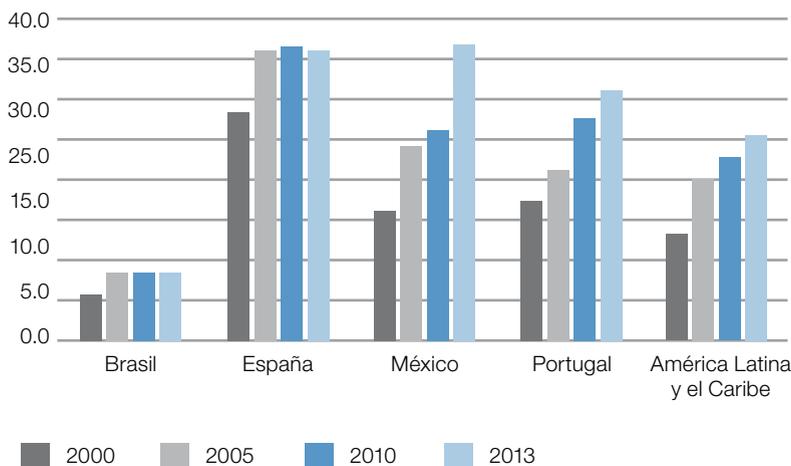


Fuente: Elaboración propia con datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas y de la Unión Interparlamentaria.

Comparando la participación de la mujer en el ámbito parlamentario con otros países, se aprecia que México se ha fortalecido, como se muestra en la Figura 8.

**Figura 8**

Comparativo de mujeres en los parlamentos nacionales (%).



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de equidad de género de la CEPAL.

Para generar impactos positivos sobre el sistema de género y alcanzar los objetivos de creación de empleos de calidad y la autonomía económica de las mujeres es necesaria una estrecha coordinación entre las políticas sociales y económicas. El objetivo final es producir fases convenientes de crecimiento económico con empleo y protección social, junto con la eliminación de la pobreza.

Como se puede advertir, en México han dado importantes avances respecto a la creación de condiciones para la atención de necesidades, demandas e intereses de mujeres y hombres, así como la introducción de una perspectiva de género en la política pública que ha colocado la búsqueda de la igualdad de las mujeres como un asunto central en las políticas de desarrollo.

Como resultado de lo anterior, se han creado y adaptado normas nacionales e internacionales así como de acuerdos gubernamentales en diferentes instancias sobre la no discriminación y la promoción de la igualdad de género, mostradas en las tablas 4 y 5.

**Tabla 4**

Marco normativo para la equidad de género en México.

Año	Ley	Características
1974	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reforma el artículo 4.	Igualdad jurídica entre hombres y mujeres.
1980	El Consejo Nacional de Población crea el Programa Nacional de Integración de la mujer al desarrollo.	Promover el mejoramiento de la condición social de la mujer, 5 años después se crea la Comisión Nacional de la Mujer.
1996	Programa Nacional de la Mujer 1995-200, Alianza para la igualdad (PRONAN).	Incorporación equitativa de las mujeres de todos los ámbitos en la sociedad, formulación, ordenamiento, coordinación, y ampliar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo.
2001	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).	Creación del Instituto Nacional de las Mujeres como un organismo público descentralizado, con patrimonio propio, autonomía técnica, y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.
2001	Instancias Municipales de la Mujer (IMM).	Supone que las instancias articulan las acciones de las diferentes áreas del Gobierno municipal a favor de las mujeres, con el fin de favorecer su desarrollo local.
2006	Ley general para la igualdad de mujeres y hombres.	Regula y garantiza la igualdad entre hombres y mujeres, propone los lineamientos y mecanismos institucionales que orientan a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado.
2008	Incorporación del anexo de las erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación.	Impulsa en la igualdad de oportunidades a partir de la incorporación de las perspectivas de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal.
2012	Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.	En su artículo 29 consideraba: El ejecutivo federal impulsará la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, ampliación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de subsidios.
2013	Ley Federal del Trabajo.	Eliminación de apartados de excepción, incorporación del concepto de no discriminación, establecimiento de la figura del fuero materno, reconocimiento del hostigamiento sexual como riesgo de trabajo, periodo pre y posnatal a doce semanas con goce de salario y prestaciones, establecimiento de seis meses de lactancia de dos horas al día, servicio de guardería por el sistema de seguridad social.

Fuente: elaboración propia con información de la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (2013), INMUJERES, y de La equidad de género en la reforma laboral Ortiz, R

**Tabla 5**

Acciones nacionales sobre los derechos de la mujer en el marco laboral.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1994-2000	Entre las acciones afirmativas se plantea la educación pues aumenta su productividad, estimula la participación de las mujeres en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y las condiciones para que las instituciones de seguridad social den trato igual a las mujeres y se enfatizaron los programas de capacitación de las mujeres para acceder a trabajos más productivos y mejor remunerados, proteger los derechos de las trabajadoras asalariadas tanto en el campo como en la ciudad, protegiendo sus derechos laborales, apoyar el desarrollo de micro y pequeñas empresas dirigidas por mujeres con disponibilidad de créditos.
Programa Nacional de la Mujer	Se buscaba ampliar las oportunidades laborales y la protección de los derechos de las trabajadoras, fomentar la actividad económica y la capacidad productiva de las mujeres.
PND 2001-2006	Marca como objetivo la eliminación de cualquier discriminación por motivos de género y garantiza la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres para alcanzar su pleno desarrollo. Establece la construcción de políticas públicas con perspectiva de género, evitando que la maternidad sea impedimento para obtener o conservar un empleo, facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles.
Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018	Promueve la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, establecidas en las estrategias transversales. Dentro de los principales retos se encuentran el reducir la brecha en materia de acceso y permanencia laboral, desarrollar y fortalecer el esquema de apoyo y atención que ayude a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social, bienes y autonomía económica.
Modelo de Equidad de Género 2003	Es un sistema de gestión con perspectiva de género que plantea la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres como un objetivo de todas las organizaciones, se fundamenta en una acción de combate a las costumbres y prácticas discriminatorias, mediante la promoción de una cultura de igualdad de oportunidades a través de un proceso de certificación. Se promueve la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que aspiran a puestos directivos de forma igualitaria.
Norma Mexicana para la igualdad laboral entre mujeres y hombres	Surge a partir del PND 2007-2013 para lograr la igualdad de oportunidades, se aplicará a las organizaciones que tengan trabajadores y trabajadoras sin importar su tamaño ni actividad. Para que puedan certificarse y obtener el emblema "Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres" que podrán utilizar en sus artículos.
Ley Federal del Trabajo	En su artículo 132 marca el permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, a los trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y/o la adopción de un infante. Para el caso de las trabajadoras, el artículo 170 establece el derecho a un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley Federal del Trabajo, Plan Nacional de Desarrollo, 1994, 2001, 2006 y 2013 y la NOM para la igualdad laboral entre mujeres y hombres.

Finalmente, la presente investigación servirá para futuras investigaciones acerca de analizar el impacto de la efectividad de las políticas sobre equidad, igualdad y género antes mencionadas, además de que se requieren series de forma temporal y transversal más completas, que nos permitan elaborar estudios con una mayor profundidad.

### Conclusiones

El empleo es la principal herramienta a través de la cual las mujeres pueden alcanzar la autonomía económica, esto es, la capacidad de generar y disponer de ingresos propios, de activos y bienes de consumo.

Abordar la situación que enfrentan las mujeres en el empleo requiere afectar los sistemas estructurales en los que se funda la desigualdad. La desigual distribución del tiempo que hombres y mujeres destinan al trabajo no remunerado condiciona su bienestar y determina la forma como ambos se insertan en el mercado de trabajo. Para las mujeres, establece barreras que mantienen a muchas al margen de las oportunidades de empleo e ingresos, limita sus opciones ocupacionales y su participación en espacios de representación (CEPAL-OIT, 2013).

Por lo que es necesario abatir las desigualdades que viven las mujeres en el empleo en el contexto de los diversos

sistemas de discriminación que se superponen y actúan entre sí. La diversidad de situaciones en que las mujeres trabajan (relaciones laborales y contractuales) se suma a su origen social y a sus características relacionadas con la etnia y la raza y otros factores que se transforman en barreras infranqueables para acceder a mejores condiciones de empleo.

Otra condicionante estructural está dada por la estructura productiva, que enfrenta serias limitaciones para generar el número necesario de puestos de trabajo, pero especialmente de trabajo decente. Nuestro país está muy abierto al exterior, dependemos en gran medida de la exportación de petróleo con poco valor agregado donde se concentra la mano de obra masculina, o de la exportación de productos manufacturados con bajos salarios donde hay mayor presencia de mano de obra femenina.

Ante una fuerte población femenina en búsqueda de empleo, las empresas pueden darse el lujo de manejar el salario que mejor les convenga, ya que siempre habrá alguien que trabaje por menos. En el mismo sector, se tiene situaciones de discriminación por edad, incluso cuestiones físicas.<sup>14</sup>

En resumen, a pesar de los avances alcanzados en las últimas décadas, el mercado de

trabajo parece haberse estancado junto con el avance hacia la igualdad de género. La participación femenina en la fuerza laboral se ha mantenido por debajo de la participación masculina; las mujeres realizan la mayor parte de los trabajos no remunerados y, cuando tienen un empleo remunerado, su salario es de baja calidad y observan significativas diferencias de ingresos frente a los varones. Las distorsiones y la discriminación en el mercado laboral limitan las opciones de las mujeres para conseguir un empleo remunerado y la representación femenina en altos cargos sigue siendo baja.

Los retos del crecimiento, la creación de empleo y la inclusión están estrechamente relacionados. Si bien el crecimiento y la estabilidad son necesarios para ofrecer a las mujeres las oportunidades que necesitan, la participación de la mujer en el mercado de trabajo también es parte de la fórmula que nos permitirá alcanzar el crecimiento y la estabilidad. El ofrecer mejores oportunidades para las mujeres significa un importante desarrollo económico.

El empleo a tiempo parcial se ha convertido en la puerta de entrada de las mujeres al mercado laboral cuando su oferta de mano de obra está limitada por la responsabilidad de los familiares. Al facilitar la transición del empleo a tiempo

<sup>14</sup> Además, las mujeres en muchas ocasiones laboran sin ningún tipo de contrato, incluso sin IMSS.

parcial al empleo de jornada completa se podría contribuir a mitigar un menor nivel de remuneración y de prestaciones y a contrarrestar la limitación de las oportunidades de avance profesional que se derivan del empleo a tiempo parcial (OIT, 2010).

La aceptación social de las mujeres en el mercado laboral y en cargos de alto nivel contribuye a una mayor participación femenina en el trabajo formal y en la actividad empresarial. Las políticas que promueven las oportunidades económicas de las mujeres guardan una correlación positiva con el éxito económico de las mujeres, y que mediante estrategias de comunicación dirigidas es posible contrarrestar los prejuicios y los estereotipos. Tanto las empresas privadas como en el sector público, el liderazgo que se ejerza desde los máximos niveles en materia de género ayudará a crear oportunidades de empleo para las mujeres a través de una sólida administración de recursos humanos y las búsquedas orientadas específicamente a canalizar mujeres que puedan postularse para ocupar altos cargos (FMI, 2013).

La ampliación de oportunidades para las mujeres no se trata sólo de una cuestión de dictar normas que promuevan la igualdad, sino de promover condiciones concretas y de arraigar valores en la sociedad

que enfrenten la discriminación de las mujeres pertenecientes a los distintos colectivos sociales.

Ante esto las empresas argumentan que a ellas les piden a nivel gobierno que apoyen a los trabajadores en especie, (la forma en que lo hacen es del propio sueldo del trabajador).

Finalmente, la política pública y los programas diseñados para utilizar el potencial de las mujeres, iniciada en México a fines de los setenta y presente hasta la fecha, han representado un importante avance en las condiciones de las mujeres. Sin embargo, la promoción de su participación por esta vía en México (al igual que en otros países) se ha dado mediante un proceso de encajillamiento en el cual las mujeres están presentes como objeto de política pública y no como sujeto de la misma. Al no considerarse las relaciones existentes entre su posición en las estructuras económicas, no se han creado condiciones para retar y transformar las desigualdades de género (Tepichin, 2009)

La política pública y los programas para que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo, tengan un ingreso, estén mejor educadas o capacitadas no necesariamente a tenido un efecto positivo en términos de igualdad en las relaciones de género.



## Bibliografía

- Abramo, L. (2004). “¿Inserción laboral de las mujeres en América Latina: Una fuerza de trabajo secundaria?” *Revista Estudios Feministas*, mayo-agosto, 224-235.
- Acosta, Félix (1995), “Participación femenina, estrategias familiares de vida y jefatura femenina de hogar: los problemas de la jefatura declarada”, *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* Vol. 10, No. 3(30) (Sep.-Dec., 1995), pp. 545-568, El Colegio de México.
- Arceo-Gómez, Eva O. y Campos-Vázquez Raymundo M. (2013), *Evolución de la Brecha Salarial de Género en México*, Editorial El Colegio de México.
- Archenti, N. (2011), *La Paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*. División de Asuntos de Género, Serie Mujer y Desarrollo No. 108. CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2014), *Gender at Work. A Companion to the World Development Report on Jobs*. Washington, D.C.
- Bareiro L. y Echaui, C. (2009), *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. Documento de trabajo, Encuentro de mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. AECID, PNUD, UNIFEM. España.
- Bonder G. (2009), *El liderazgo de las mujeres en América Latina: un proceso en construcción*. Mapa de iniciativas y actores/as. Documento de trabajo, Encuentro de mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. AECID, PNUD, UNIFEM. España.
- CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT (2013), *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Primera edición.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2013, “Las Mujeres, el Trabajo y la Economía: Beneficios Macroeconómicos de la Equidad de Género”, documento de análisis del personal técnico del FMI.
- García Prince Evangelina (2003), *Hacia la Institucionalización del Enfoque de Género en Políticas Públicas*. ILDIS. Caracas.
- INMUJERES. (2008). *La perspectiva de género*. México.
- INMUJERES. (2010). *Desarrollo Económico con Perspectivas de Género*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Lamas, M (1999), *La Perspectiva de Género*. *Revista de Educación y Cultura de la sección 47 del SNTE*, 1-10.
- Lustig, Nora (1986), “Economic Crisis and Living Standards in Mexico”, México, El Colegio de México (mimeo).
- Lustig, Nora (1992), “The Social Impact of Adjustment”, ponencia presentada en el seminario *The Demographic Consequences of Structural Adjustment in Latin America*, organizado por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Belo Horizonte, Brasil, octubre.
- Martínez Herrero, M.J. (2009), *Las Mujeres y la Segregación Laboral en la Unión Europea*. Universidad del País Vasco.
- Maté García, J., Nava Antolin, L., y Rodríguez Caballero, J. (1999), *La Segregación Ocupacional por Razón de Género en Castilla y León*. Valladolid: Departamento de Fundamentos del Análisis Económico.
- Organización Internacional

- del Trabajo (OIT), 2010, “Women in Labour Markets: Measuring Progress and Identifying Challenges”, Ginebra.
- Oliveira, Orlandina de (1994), “Trabajo femenino y vida familiar en México”, México, El Colegio de México.
  - Oliveira, Orlandina de y Brígida García (1993), “Cambios socioeconómicos y dinámica de los mercados de trabajo en México: 1950-1992”, El Colegio de México (mimeo).
  - OCDE-Post 2015 (2014), Igualdad de género y derechos de la mujer en la agenda post-2015: una base para el desarrollo sostenible. Elemento 3, Documento 1.
  - Pacheco, Edith (2007), El mercado de trabajo en México. Cambios y continuidades. En R. Guadarrama, *Los significados del trabajo femenino en el mundo global* (pag.253). México Antrhopos UAM-I.
  - Pizarro Morales Armando (2014), Feminización del ingreso familiar en México 2000-2010, PAN, Documento 524.
  - STPS (2009), Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2009 Qué establece los requisitos para la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres. Subsecretaría de Inclusión Laboral.
  - Stoller, R. (1968). *Sex and Gender*. London: Hogarth Press and Institute of Psychoanalysis.
  - Tepichin Valle, A. (2009), *Política Pública, Mujeres y Género*. México: Colegio de México
  - Valcárcel Amelia (1993), *Del miedo a la igualdad*. Barcelona: Crítica.
  - Valcárcel Amelia (1997), *La política de las mujeres*. Editorial Cátedra. Madrid.

### Glosario

**Equidad.** Principio ético de justicia emparentado con la idea de igualdad social y el reconocimiento y valoración de las diferencias sociales y de la individualidad, llegando a un equilibrio entre ambas dimensiones. Calidad que consiste en dar a cada uno lo que se merece en función de sus méritos o condiciones o bien no favorecer en el trato a una persona perjudicando a otra.

**Equidad de género.** Principio ético de justicia que consiste en eliminar los desequilibrios existentes en el acceso y control de los recursos entre mujeres y hombres y lograr el reconocimiento a las diferencias de género, sin que éstas impliquen una razón para discriminar. La equidad de género significa que mujeres y hombres, independientemente de sus diferencias biológicas, tienen derecho a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los mismos bienes y servicios de la sociedad, así como a la toma de decisiones en los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

**Igualdad.** Principio que reconoce en todas las personas la libertad para desarrollar sus habilidades personales y hacer elecciones sin estar limitadas por estereotipos o prejuicios, de manera que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de su origen étnico, racial o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencia u orientación sexual, estado civil o cualquier otra análoga; es decir, implica la eliminación de toda forma de discriminación.

**Igualdad de género.** Principio que reconoce que las necesidades y características de mujeres y hombres son valoradas y tomadas en cuenta de la misma manera, de modo que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen de su sexo, eliminando así toda forma de discriminación por dicho motivo. La igualdad de género supone el pleno y universal derecho de hombres y mujeres al disfrute de la ciudadanía, no solamente política sino también civil y social. Significa que sus derechos ciudadanos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres.

**Igualdad laboral entre mujeres y hombres.** Principio que reconoce las mismas oportunidades y derechos para mujeres y hombres, así como el mismo trato, en el ámbito laboral, independientemente de su sexo.

**Política Nacional de Igualdad.** Mecanismo que establece las acciones para lograr la igualdad sustantiva en los ámbitos económico, político, social y cultural. Algunos lineamientos que deberá considerar son: promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres, y promover la eliminación de estereotipos creados en función del sexo. Emanada de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

**Políticas públicas.** Son las acciones que los

gobiernos eligen para resolver un problema colectivo que se ha determinado como un asunto público. Llevarlas a cabo es un proceso complejo, en el que intervienen distintos actores y agentes que deliberan sobre la manera más apropiada de atender aquellos problemas sociales merecedores de la atención pública (INMUJERES, 2010).

**Segregación ocupacional.** Tendencia que ubica a mujeres y hombres en ciertos empleos y actividades dentro de la estructura ocupacional, establecida más por el sexo de la persona que por sus facultades y opciones. Se caracteriza por la exclusión de las mujeres y de los hombres de ocupaciones consideradas como no propias de su sexo, por lo cual limita la participación de las mujeres en actividades consideradas “masculinas”, como las agropecuarias, las de construcción, de comunicaciones y transportes, y de administración pública y defensa; y en el caso de los hombres, se les limita su participación en aquellas actividades que se perciben como “femeninas”, como las de transformación (maquiladora, manufactura), comercio y servicios.

**Segregación horizontal.** Concentración, por condiciones de discriminación en sectores y empleos específicos. Segmentación de la participación de mujeres y hombres en los sectores de actividad económica y ramos de la estructura productiva, es decir, la relativa feminización/masculinización de ciertos ámbitos del mercado de trabajo, la segregación ocupacional de carácter horizontal cristaliza un principio de visión social sobre la división sexual del trabajo, impone de manera arbitraria determinados espacios para el trabajo de mujeres y hombres, generalmente trasciende las fronteras entre trabajo doméstico y extradoméstico, productivo y reproductivo.

**Segregación vertical.** Concentración, por condiciones de discriminación en grados y niveles específicos de jerarquía y responsabilidad de

puestos. Hace referencia a ciertas características en la jerarquía de personas, puestos y tareas en los centros de trabajo que dificultan el acceso de mujeres a puestos con mayor responsabilidad y mejor remunerados, es decir, provoca una concentración de mujeres y hombres en grados y niveles específicos de responsabilidad al interior de los empleos.

**Sexo.** Conjunto de diferencias biológicas, anatómicas y fisiológicas de los seres humanos que los definen como mujeres u hombres (hembra o varón). Incluye la diversidad evidente de sus órganos genitales externos e internos, las particularidades endocrinas que los sustentan y las diferencias relativas a la función de la procreación.

**Suelo pegajoso.** Se refiere al trabajo maternal, conyugal y doméstico, los cuales imponen una adhesividad a las mujeres, que les cuesta trabajo salir a realizar una carrera laboral, a las responsabilidades y cargas afectivas y emocionales que en el ámbito doméstico acaban recayendo sobre las mujeres, atrapándolas con los lazos de los afectos que dificultan o impiden su salida y realización personal lejos del ámbito familiar.

**Techo de cristal.** Es parte de las normas informales, la cultura, las prácticas y las actitudes e ideologías de los agentes en las organizaciones. La barrera invisible que actúa como tope insalvable en el ascenso de las mujeres al poder se ha convertido en un término elocuente y ha sido conceptualizado por las teóricas del feminismo y por las y los agentes de igualdad como una clave interpretativa importante de los fenómenos de exclusión (García Prince, 2003).

**Techo de cemento:** se refiere a los límites que ponen las propias mujeres para crecer política, social o empresarialmente, debido a la falta de referentes, la maternidad y la vida personal, una mayor auto-crítica o una forma diferente de entender el liderazgo y la ambición profesional. Este concepto tiene que ver con la educación sexista, la organización del tiempo en las empresas (sin tener en cuenta la conciliación) o la forma en la que históricamente se establecen las jerarquías en las corporaciones. Para vencer este techo, muchas mujeres tienen como única opción adaptarse a estructuras laborales, horarios y dinámicas masculinas.

**Techo de diamante.** Se refiere al hecho de que, en la sociedad patriarcal, el hombre sea un “objeto de aprecio” y la mujer un “objeto de deseo”, subordinándola así a una situación en la que el hombre perpetúa su poder, éste impide que se valore a las mujeres por criterios estrictamente profesionales (Valcárcel, 1997). **B**



## Constructor de instituciones. La obra de Alonso Lujambio comentada por sus críticos

*Juan Molinar Horcasitas / Víctor Manuel Reynoso  
Horacio Vives Segl / Ricardo Anaya Cortés*

*El pasado 26 de noviembre, en las instalaciones del Partido Acción Nacional, fue presentado el libro Constructor de instituciones. La obra de Alonso Lujambio comentada por sus críticos (Miguel Ángel Porrúa, 2014), edición que reúne a un grupo de autores que reflexionan acerca de las distintas facetas del trabajo profesional, intelectual y académico de quien fuera consejero del Instituto Federal Electoral, comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Secretario de Educación Pública. Compartimos con nuestros lectores las ponencias presentadas en ese evento por Juan Molinar Horcasitas, Víctor Manuel Reynoso, Horacio Vives Segl y Ricardo Anaya Cortés.*

### **Juan Molinar Horcasitas**

El lector de este libro tendrá en sus manos una colección de ensayos unidos por el aprecio personal e intelectual de estos importantes autores hacia Alonso Lujambio. El sólo hecho de que un grupo tan distinguido hubiese accedido a sumar sus plumas en memoria de Lujambio es testimonio de la bondad, simpatía y talento de ese hombre, que tanto extrañamos.

Anticipo a los lectores que en este libro se reúnen contribuciones de muy variado y estilo y factura. Woldenberg, por ejemplo, aporta una reseña muy precisa y completa de una

de las obras más interesantes de Lujambio. Algunos autores no sólo hablan de la obra, sino también de la persona (es el caso, comprensiblemente, del capítulo de Vives), mientras otros escriben principalmente sobre los temas que compartieron con Alonso y aprovecharon pasajes de sus textos para recordar coincidencias o disidencias (entre ellos Garcíadiego, Barrón, Marván y Estrada). Algunos más hacen ambas cosas (notoriamente el capítulo de Sánchez, pero también del de Poiré y Rodríguez Doval).

Por lo que hace a la extensión, también son muy variados

Algunos textos son bastante largos (los de Sánchez y Poiré-Rodríguez Doval superan las 30 páginas), algunos son breves y uno es tan breve como una estampa (Krauze).

Breves o extensos, los 14 textos que componen este libro forman un buen mosaico que ilustra una de las facetas de la vida de Alonso: la del ejercicio intelectual que se plasmó en su obra escrita. Y hay que decir que la tarea no era sencilla pues Lujambio fue prolífico e influyente.

Una búsqueda express en Google Scholar, que se ha convertido en el estándar de

evaluación de influencia autoral académica, pues lleva un conteo más o menos preciso de cuántas veces es citada la obra de un autor en otras obras académicas, nos dice que en ese portal se registran casi medio centenar de escritos publicados por Lujambio, contando libros, artículos, capítulos en obras colectivas o ponencias en congresos. Las obras más citadas son “El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana” (230 citas), “Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México” (138 citas), “Transición política y reforma constitucional en México” (70 citas), “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” (50 citas).

Pero si los textos de este libro son buenos, ya sean breves o extensos, las reseñas siempre son mejores si son breves, lo cual me coloca en un brete. ¿Cómo describir para ustedes el contenido de 14 textos que logran, precisamente, mostrar que la obra de Lujambio fue vasta y variada? Francamente no lo sé, pero he decidido ser portavoz de los 14 autores en vez de agregar una nota más. Para ello, les presentaré una reseña consistente en catorce párrafos, uno de cada autor. No pretendo hacer una antología. Simplemente formaré un mosaico con catorce piezas de lo que quince mentes ilustres han pensado sobre nuestro amigo y su obra.

### **Javier Garciadiego**

“Estoy seguro de que Alonso Lujambio fue un “mejorista”, en el más digno y valioso sentido del término. Lo sé porque lo conversamos muchas veces. No sólo estaba convencido de ello, sino que dedicó buena parte de su vida a mejorar las prácticas e instituciones donde trabajó” (p. 25).

### **Luis Barrón**

“Me consta que, como buen académico y político que era, hacía exactamente eso: estudiar y entender a los grandes intelectuales mexicanos para rescatar, repensar y reevaluar sus propuestas. Un ejemplo de ello es su profundo convencimiento de que la “estrategia mejorista” era la clave, ya no para transitar hacia la democracia, sino para mejorar día con día su calidad” (p. 46).

### **Soledad Loeza**

“Tengo el vivo recuerdo de Alonso como uno de los miembros más distinguidos de la generación de la transición que se formó en los salones de clase de nuestras instituciones de enseñanza superior, y que, en cierta manera, encarna la transformación política histórica que se produjo en nuestro país a finales del siglo XX” (p. 47).

### **José Woldenberg**

“Alonso Lujambio era de esos académicos que saben que una cosa es afirmar y otra probar lo que se dice. Y por ello, el libro

era un esfuerzo sistemático, abarcador y pertinente para documentar sus dichos. Al final, (creo) sus afirmaciones resultaban incontrovertibles (si es que algo así existe)” (pp. 79-80).

### **Jacqueline Peschard**

“Alonso Lujambio fue un científico de la política que incursionó en la función pública, sin dejar nunca de lado el estudio y la reflexión intelectual” (p. 88).

### **Arturo Sánchez**

“El desahogo de las quejas como Pemexgate y Amigos de Fox hicieron historia por razones obvias: Pemexgate, estableció un histórico monto de sanción que sigue siendo el más alto impuesto por alguna autoridad electoral; Amigos de Fox generó la primera sanción que se aplicó al partido del presidente en turno. La trascendencia de estos procesos fue que alertaron a los partidos sobre los límites a sus acciones y las consecuencias de violentar la ley. Lograr esos efectos en siete años de fiscalización significó no sólo haber aplicado las normas, sino cumplir con la tarea encomendada. La misión estaba cumplida” (p. 136).

### **María Marván**

“Lujambio, a través de su vida académica, dedicó el mayor de sus esfuerzos a entender estos procesos, apreció avances, reconoció retos y lamentó persistencias que detenían a la democracia. Desarrolló su

pensamiento, fundamentó teóricamente sus opiniones y complementó su trabajo con análisis cuantitativo cuando lo consideró pertinente” (p. 154).

### **Alejandro Poiré y Fernando Rodríguez Doval**

“Escritor prolífico, intelectual respetado, maestro de numerosas generaciones de politólogos, Lujambio aportó ideas relevantes sobre el diseño institucional que mejor puede servir para tener una democracia que, por un lado, permita la competencia por el poder en condiciones de civilidad y equidad y, por otro lado, sea socialmente útil en tanto que ofrece soluciones a las demandas ciudadanas” (p. 146).

### **Rafael Estrada**

“Nuevas lecturas para nuevas circunstancias, en efecto, es lo que requerimos. Como una y otra vez recalcó Alonso Lujambio, el gobierno compartido no es problema que se resuelva con crear mayorías artificiosas en el Congreso con miras a que el Ejecutivo recupere el protagonismo ciclópeo que parece haber perdido con la transición. De hecho, no es siquiera un problema sino un incentivo para temperar, limitar, frenar y contrapesar las potestades con objeto de robustecer el proceso político” (p. 198).

**Jesús Silva-Herzog Márquez**  
“Alonso Lujambio fue el

politólogo más brillante de mi generación. Lo fue, no solamente por lo que dijo de la política sino por lo que le exigía a la ciencia política. Fue un crítico de la política y un crítico de la ciencia política. Estudió las reglas del poder y detectó los defectos de nuestros mecanismos de representación; habló de la responsabilidad de los actores políticos y del impacto de sus estrategias en el proceso de la democratización. También transmitió el deber de construir una disciplina rigurosa, académicamente digna. Una ciencia pertinente, sólida y útil. En Alonso Lujambio había una intransigencia frente a la tontería que es parte sustancial de su legado académico. La ciencia de la política no podía ser secuestrada por la trivialidad ni por el lugar común” (p. 241).

### **Rodolfo Vázquez**

“Alonso Lujambio. Lector voraz, de una insaciable curiosidad y una mente clara y sutil que sería la envidia de cualquier filósofo analítico (p. 223).

### **Pedro Salazar**

“Entre más sabía de lo que hablaba o escribía, Alonso, más se obstinaba en seguir discutiendo” (p. 230).

### **Enrique Krauze**

“Incapaz de la envidia, practicaba el reconocimiento crítico de los autores que le importaban” (p.27).

### **Horacio Vives**

“De todos los personajes pañistas sobre los que escribió alguna vez Alonso Lujambio, éste [José González Torres] fue al que menos tiempo le dedicó a investigar personalmente, pero sin duda uno de los que mayor curiosidad le despertaba. El hecho de no haber ido Lujambio personalmente a hurgar en archivos, hemerotecas y bibliotecas —cosa que regularmente hacía— para documentar la vida e historia de este personaje, no significó en lo absoluto que no tuviera un marcaje personal sobre la investigación en curso. No estuvo Alonso ahí, porque para eso, me tuvo a mí” (p. 62). Dijo Horacio.

Y yo termino asegurando: Horacio, te sigue teniendo, este libro lo atestigua.

### **Víctor Manuel Reynoso**

Este es un libro muy especial, porque Alonso Lujambio ya no está entre nosotros, tuvo un fin prematuro y trágico. No es, por ello, un libro cualquiera. Desde luego, aunque no tuve la cercanía, como con Juan (Molinar), voy a hablar del libro con un poco más de libertad. La lectura fue muy productiva, la lectura fue muy buena, y una palabra que literalmente me acosó durante las semanas en que leí el libro y revisé: la palabra “inspiración”. Sé que es una palabra que suena cursi. Gabriel Zaid, que está presente en el libro de manera tácita, fue

autor de uno de los mejores textos a la muerte de Octavio Paz. Y decía Zaid: hay dos temas que se han tratado, pero que parece que no son propios de gente educada, ni de gente de cierta edad: el amor y la inspiración.

Son temas, que si uno ya pasó de la prepa, si ya salió de la adolescencia, pues no hay que hablar de esas cosas cursis. Pero Octavio Paz –dice Zaid– trató los temas del amor y de la inspiración, y fue una persona a su vez bendecida por el amor y por la inspiración.

Creo que esta palabra que me acompañó en la lectura tiene que ver, porque sin duda, y son las dos principales ideas que les quisiera compartir. La primera idea es que la vida y la obra de Alonso fueron inspiradas y estaba llena de inspiración, hay talento y trabajo, pero creo que así como la obra de Octavio Paz y la obra de grandes autores, además del talento y del propio trabajo, hay inspiración, algo que les viene de afuera.

La segunda idea, creo que la más importante, porque es más vital para nosotros, creo que la vida y la obra de Alonso es inspiradora, nos sigue inspirando, este es un libro que inspira, las ideas de Alonso son ideas que nos siguen moviendo, que nos llegan de fuera, pero que nos pueden mover a la práctica académica a la práctica política, y creo que ésta es una de las razones por

la cuales este libro tiene tanta carga emotiva.

También un dato muy feliz, y es que es un libro armado por un biógrafo. Gracias a Alonso Lujambio, Horavio Vives es un biógrafo. Se cita en el libro a Ortega y Gasset, un autor poco leído, pero que como dicen los argentinos: cada día escribe mejor, cada vez la obra de Ortega y Gasset se acerca más a nuestras preocupaciones, a nuestros problemas. Una cosa que decía Ortega, una cosa muy clara, muy original –recordemos que fue un filósofo de la vida–, decía: o se hace filosofía sobre la vida, o la vida no vale la pena. Toda su vida hizo filosofía sobre la vida y derivado de esto, decía: el mayor género literario y filosófico es la biografía. La biografía es escribir sobre la vida, sobre lo más importante, desde el punto de vista filosófico.

Creo que esta buena mano de un biógrafo se nota en el libro que estamos presentando, se nota lo que nos dice sobre Lujambio. Me llama mucho la atención esta pasión, nos dice Horacio, la pasión de Alonso Lujambio sobre la biografía tenía que ver algo con su propia vida. Al leer biografías –y Lujambio leyó muchas biografías y escribió algunas–, estaba pensando, estaba leyendo su propia vida, estaba escribiendo su propia vida.

También en el primer texto, de otro maestro muy querido: Javier Garciadiego, porque él

es un biógrafo inédito de Manuel Gómez Morin, tiene lustros escribiendo la biografía Gómez Morin, no la ha publicado, pero sabe muchísimo; me llamó mucho la atención, me arrojó un extrañeza, que lo que hace Garciadiego es comparar a Lujambio con José Vasconcelos y con Gómez Morin. A mí se me hizo muy raro porque José Vasconcelos es un personaje muy lejano, no lo conocí, murió antes de que yo naciera, y a Gómez Morin tampoco lo conocí, murió antes de que yo empezara a interesarse en estas cosas.

Alonso Lujambio contestó a todas mis llamadas y respondió a todos mis correos. Entonces esta semejanza entre alguien que tuve a mi lado y alguien muy lejano, se me hizo extraña, pero, al igual que Vasconcelos, fue Secretario de Educación, tiene logros públicos, logros académicos que el Mtro. Molinar acaba de mostrar bastante bien, y creo que la vida de Alonso queda bien demostrada por la comparación que hace Garciadiego. Y creo que también son figuras inspiradoras, aunque para mí Vasconcelos la verdad no me inspira tanto, Gómez Morin sí, y Lujambio creo que al igual que Gómez Morin, es una persona que nos inspira cosas, su vida y su obra, en particular el mejorismo, también ya mencionado por Juan Molinar.

Mejorismo es un término que surge de un diálogo entre

Vasconcelos y Gómez Morin, y acuñado por otro panista: es buscar lo bueno posible. Eso es algo muy importante en un mundo donde estamos acostumbrados a mostrar lo perfecto, y si no encontramos lo perfecto, nos decepcionamos, nos desilusionamos, nos desencantamos. La actitud de buscar lo mejor, lo bueno posible, creo que es una actitud muy sabia, muy práctica, y creo que es parte de la obra inspiradora de Lujambio.

También me gusta, y aquí voy a hacer referencia al título de su libro más citado, del cual es coautor Horacio Vives, se llama *El poder compartido*, curiosamente Lujambio poco tiempo antes había publicado otro libro sobre gobiernos divididos, entonces yo me preguntaba por los adjetivos. ¿Por qué ha asumido el poder compartido y no el poder dividido? Ya en este adjetivo que él prefirió creo que toma la actitud de confianza en el país, la actitud positiva, confianza en sus propios adversarios. El nuevo poder que demuestra en este libro, más que un poder dividido es un poder que se comparte, creo que sin duda es el mejor libro sobre la transición escrito en México, es un libro que es ejemplo de redacción, yo cuando lo reviso con mis alumnos les digo: “vean como redacta Alonso”. Es un libro al que no le sobra nada, las ideas están claras desde el principio hasta el fin, el manejo de los datos

en relación con las teorías es perfecta, como cita Woldenberg. Y creo que es algo que también sirve para inspiración propia. Recuerdo también el libro que tiene una parte muy cuantitativa que en alguna parte dice: que el hecho de que en la Cámara de Diputados, que fue motor de la transición, se vieran las caras los diputados de distintos partidos, fue un acto altamente civilizatorio, seguramente estos políticos de distintos partidos llegaban llenos de prejuicios hacia sus adversarios y al no tener más remedio que tratarse y hablarse, superaron estos prejuicios; esta pluralidad, este convivir entre los distintos creo que fue, como bien dice Alonso, el motor de la transición.

Él tenía la sensibilidad, no sólo para los datos, no sólo para las teorías, sino para las personas. También otra sensación que tuve leyendo el libro que es bastante completo. Una idea que comparto con mis alumnos tiene que ver con la idea de generación. Generación no es la gente que nació el mismo año; generación en un sentido más vital, es un grupo de personas que enfrenta algún problema histórico común, un grupo de personas: creo que Alonso es un buen ejemplo de esto y yo, en ánimo didáctico, les hablo a mis alumnos de la cruz de Lujambio: es la relación entre la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal, que creo

que está en el centro de la agenda de este siglo en México.

Él fue un brillante consejero del IFE, del primer IFE ciudadano, ahí trabajó, se centró en la agenda mexicana de rendición de cuentas vertical y tuvo logros muy importantes; saliendo del IFE se fue a trabajar en la rendición de cuentas horizontal; fue comisionado y presidente del IFAI, entonces creo que aquí le tomó muy bien el pulso a los problemas políticos del país: primero rendición de cuentas electoral y luego transparencia, con el IFAI.

Otra cosa que no está en el libro, y que viene de una conversación muy larga: no tuve el gusto de conocer a su papá, pero sí alguna vez me tomó la llamada y tuvimos una conversación muy agradable para mí, muy ilustrativa: el papá de Alonso fue diputado federal y se negaba a ser diputado federal, entonces lo convencieron, porque él decía: yo soy contador, y qué va a hacer un contador de diputado, y no sé de quién fue la frase, alguien le contestó, no creo que haya sido la frase de Gómez Morin, por los tiempos, pero alguien le respondió: “dime de donde provienen tus ingresos y en qué los gastas y te diré quién eres. La contabilidad es muy importante”.

Alguna vez revisando los primeros números de la revista *Proceso*, me encontré con un recuadro del año de 1976-77, que decía: “Por primera vez se hace una revisión detallada de

la cuenta pública de un presidente”. Por primera vez la cuenta pública, en este caso del presidente Echeverría, su última cuenta pública, es analizada a detalle gracias al trabajo del diputado Lujambio. Todavía había faxes: fotocopíe la noticia, se la mandé a Alonso y le dije: “seguramente ya la tienes pero te la mando de todas maneras”. Y me contestó: “no la tenía, ya está entre mis trofeos”.

Esto viene al caso porque Alonso, antes de estudiar Ciencia Política, estudió Contabilidad, y si hay una carrera que despreciamos desde nuestra trinchera, es la de la contabilidad. Creo que Alonso supo sacar muy buen provecho de sus estudios de contabilidad. Fue un excelente presidente de la Comisión de Fiscalización, como está en libro en el texto de Arturo Sánchez; fue de los pocos consejeros del IFE de Woldenberg que no le tenía miedo a las sumas y a las restas, porque se había pasado varios años estudiando contabilidad. Según me informaron, había trabajado como contador para pagar los gastos del ITAM.

Habría muchísimo qué decir. Termino con una idea importante y creo que es un error en el libro, que hay que señalar, en el texto de Luis Barrón. Luis Barrón cita de una fuente secundaria, equivocada, y considera que Manuel Gómez Morin era una admirador de la dictadura del español Primo de Rivera. Es una idea a la que yo ya

me había enfrentado y me habían reclamado, comentando alguno de mis libros, que cómo decía yo que el PAN era democrático en sus orígenes, si ya estaba demostrado que Manuel Gómez Morin era admirador de un dictador; contesté que yo no tenía ninguna dato a favor de la simpatía de Manuel Gómez Morin o de Efraín González Luna por las dictaduras. Releí con mucho cuidado un texto de Gómez Morin, “España fiel” que es el relato de un viaje que hace a España justo en los tiempos de la dictadura, y no encontré ninguna alusión ni directa ni indirecta de admiración a la dictadura. Creo que es un error y tiene que ver con un tema que está en el libro y que es muy importante, no sé si es incómodo para los panistas: la idea del liberalismo católico.

Quizá Lujambio fue un liberal católico, no sé, creo que los fundadores del PAN sí fueron liberales desde el principio, 1939. Si definimos liberalismo como el constitucionalismo, los principios constitucionales enfocados primordialmente a defender al individuo y vemos los principios de doctrina del PAN, centrados ante todo a la persona humana, creo que de esos principios se deriva que hay una veta liberal fundamental dentro del PAN, a la cual pertenecían los fundadores, y a la cual perteneció Alonso.

### **Horacio Vives Sgel**

Voy a ser muy breve en mi

exposición. Esencialmente lo que quiero hacer es unos agradecimientos. En primer lugar al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Ricardo Anaya; al maestro Juan Molinar, además por su muy cariñosa y cuidada intervención; a Víctor Manuel Reynoso, a Fernando Álvarez Monge, y a los colaboradores de la Fundación Rafael Preciado Hernández, que han sido muy generosos y atentos para la celebración de este evento: a Carlos Castillo, Frank Clemente y a Nora Zavala, por supuesto a Teresa Lujambio, que ha sido un acompañamiento fundamental para la realización de todos los actos que tienen el propósito de continuar con el legado de Alonso Lujambio; y por supuesto a los autores: Luis Barrón, Federico Estévez, Javier Garcíadiego, Enrique Krauze, Soledad Loaeza, María Marván Laborde, Jaqueline Peschard Mariscal, Alejandro Poiré, Fernando Rodríguez Doval, Pedro Salazar Ugarte, Arturo Sánchez Gutiérrez, Jesús Silva-Herzog Márquez, Rodolfo Vázquez, José Woldenberg y en este orden alfabético dejé hasta el final a Rafael Estrada Michell, que hoy se encuentra entre nosotros y además hizo un texto maravilloso. Por supuesto a las instituciones que apoyaron el proyecto: al ITAM, la casa académica de Lujambio y mía; al Colegio de México y al Instituto Nacional Electoral.

Debo decir que haber coordinado este libro ha sido de los

honos más importantes de mi vida, que me ha honrado mucho tener interlocución, a veces un poco difícil andar persiguiendo a los autores, pero ha sido un privilegio y un honor haber realizado esta tarea, que debo decir que además no fue una idea mía sino una de las últimas grandes ideas de Alonso: me parece un acto muy interesante –y que habla de la importancia y la seriedad que Alonso le daba a su obra y a su trabajo–, que diversos autores pudieran comentar, discutir, polemizar, sobre los temas que fueron alguna vez objeto de interés mutuo.

Este libro tuvo antecedentes en unas jornadas, coloquios, que realizamos en el ITAM y finalmente el libro apareció en ocasión del segundo aniversario luctuoso de Alonso, el pasado 25 de septiembre. Los invito a leer el libro, por supuesto que se trata de una obra muy oportuna y muy pertinente.

Desde que Alonso falleció, el país ha experimentado una cantidad de cambios importantes, ha cambiado la relación del Ejecutivo y el Legislativo, debido a la naturaleza de la nueva autoridad electoral, entre los partidos, reformas constitucionales, liderazgos políticos. Todos estos temas fueron objeto de la reflexión de Lujambio, y por supuesto la situación del Partido Acción Nacional.

Quiero recordar que la siguiente semana, el día 6 de diciembre, se cumplen 45 años

del aniversario luctuoso de Adolfo Christlieb y 20 años de la publicación, el ensayo de Alonso Lujambio en la revista *Vuelta*: “Las cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz”.

Me parece que tanto la obra de Christlieb como la obra de Lujambio son fundamentales para entender la nueva dinámica y los desafíos que enfrenta el Partido Acción Nacional, de tal manera que las aportaciones de Alonso son fundamentales tanto para la vida de Acción Nacional como para la academia, y que seguramente lo hubieran sido para el ámbito legislativo.

No me queda más que agradecer al Partido Acción Nacional y a la Fundación Rafael Preciado Hernández por su hospitalidad.

### **Ricardo Anaya**

Es un honor estar aquí, con todos ustedes. Saludo en primer lugar al secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del Partido, Fernando Álvarez Monge; saludo y hago un reconocimiento a Horacio Vives por este esfuerzo, que lo agradecemos todos: ha coordinado un extraordinario texto, riquísimo en citas, que seguramente tendrá mucho éxito entre los lectores.

Saludo también al Dr. Víctor Reynoso y agradezco su amabilidad y sencillez cuando lo consulté como maestro; tiene un libro extraordinario sobre el PAN, se los recomiendo

ampliamente: *Ruptura en el Vértice*. Saludo también al maestro Molinar que hace unos momentos decía que efectivamente Google Scholar es una herramienta en internet que permite buscar trabajos académicos, identificar cuántas veces han sido citados en publicaciones académicas, y no sólo eso sino identificar la calidad de las publicaciones que los han citado, y Juan Molinar es además de un extraordinario militante del Partido Acción Nacional, de una trayectoria académica extraordinaria, de la que poco se habla en Acción Nacional. Él tiene, eso no lo dijo, un artículo que tiene doscientas treinta y tantas citas en Google Scholar, que son muchísimas, no funciona como los tuits; tiene un texto que se llama “Elecciones, autoritarismo y democracia”, al que se refería Víctor Reynoso en su intervención, que tiene más de 500 citas en Google Scholar, casi 600, y que yo estoy convencido es hoy la mente más brillante que milita en el Partido Acción Nacional. Y aprovecho para agradecerle, porque me acompaña literalmente todos los días en este esfuerzo por presidir bien al Partido Acción Nacional, severamente crítico cuando lo debe de ser, cosa que yo le agradezco profundamente, alguien que me mantiene con los pies puestos en la tierra a todas horas, cosa que le pido siga haciendo y agradezco profundamente.

Y saludo también de manera muy especial a Tere Toca, esposa de Alonso Lujambio, con quien esta noche recordamos con mucho cariño y extrañamos contigo Tere, a nuestro querido Alonso; lo extrañamos como persona, ese hombre al que todos recordamos amable, atento, inteligente, profundamente inteligente; lo extrañamos como académico, como debe ser un académico: riguroso, serio, lo refiere Woldenberg en el propio texto: que entendía la diferencia entre decir y probar.

Recuerdo que Alonso decía: en el mundo académico no hay autoridades, las cosas no son verdad según quién las diga, las cosas son verdad cuando se puede probar que son verdad y no importa quién lo haya dicho, y si alguien después tiene la capacidad de probar una tesis distinta, pues esa es la tesis que ahora se sostiene, independientemente de quién haya sostenido la tesis anterior. Por eso dice el propio Woldenberg en el texto que eran incontrovertibles sus conclusiones, porque Alonso hacía un esfuerzo serio por documentar sus dichos, hacía un esfuerzo serio por probar aquello que decía en el mejor ejercicio académico posible.

Y por supuesto, lo extrañamos también a Alonso como funcionario público absolutamente ejemplar, por dos razones fundamentales, ojalá eso tuvieran todos los funcionario

públicos de este país, sería muy distinto: honesto, un hombre honrado, vertical, transparente, que jamás tocó un peso que no le correspondía, y eficaz. Un hombre que daba resultados, que dejó huella en todos los órdenes por los que pasó: el IFE, el IFAI, como ya se ha mencionado, la Secretaría de Educación Pública y el propio Partido Acción Nacional.

Dice Horacio Vives y dice bien, lo leí en el texto y ahora tuve el privilegio de escucharlo de la voz del mismo coordinador, que la idea de este libro fue del mismo Lujambio. Alonso siguió produciendo hasta el último momento, seguía en la fase final de su vida pensando qué podía dejar a los demás y nos deja este maravilloso libro. Y aunque dejó sólo la idea del libro y el que se encargó de hacerlo realidad fue Horacio, creo que merece un profundo reconocimiento.

En el segundo capítulo, el que escribe Garciadiego, titulado “Dos figuras tutelares”, hace referencia a la visión de Lujambio sobre dos personajes, Gómez Morin, por un lado, y Vasconcelos, por el otro, y esta referencia nos recuerda aquella discusión que tienen Gómez Morin y Vasconcelos, siendo éste el maestro de Gómez Morin, cuando Vasconcelos decide postularse para la Presidencia de la República, allá por 1929, y Gómez Morin no está de acuerdo. Gómez Morin le dice: lo que México necesita no

es un caudillo, lo que México necesita es una institución, un partido político de largo plazo. Le da razones fundamentales, que Castillo Peraza, una de las mentes extraordinarias que tuvo el Partido Acción Nacional, Carlos Castillo Peraza repetía mucho esto. Le dice Gómez Morin a Vasconcelos: no tiene sentido, porque sin partido, si ganas, no vas a tener con quien gobernar, y si pierdes, contigo se acaba todo. Y ocurrió lo segundo, como bien lo había pronosticado Gómez Morin.

Gómez Morin siempre sostuvo la tesis de que había que formar un partido político con un ideario claro, hacer ciudadanía, formar a los ciudadanos, en una apuesta de mucho más largo plazo y creo que en buena medida el tiempo le dio la razón a Gómez Morin. Y en ese mismo capítulo, como ya lo dijeron dos de los participantes, no abundaré, califica a Lujambio, comparándolo con Gómez Morin, como mejorista. Y me encanta la definición que da Víctor Reynoso cuando dice que el mejorista busca lo bueno posible, por supuesto, primero lo bueno, no nos conformaremos con cualquier cosa, pero dentro de lo que es bueno hay que aprender a identificar qué es posible. Y creo que ese es un gran mensaje que nos debe dejar Alonso Lujambio a todos los aquí presentes.

El país vive momentos complicadísimos: inseguridad

como hace mucho no se vivía, turbulencia, corrupción galopante, escandalosa, al más alto nivel, ya no puede haber corrupción evidente en un nivel más alto que hayamos visto; la economía está estancada, no está creciendo, y en estas circunstancias tan complejas y en el marco de la presentación de este libro, yo me preguntaba y qué haría Alonso, el mejorista. Por donde él pasaba mejoraba las instituciones, identificaba lo bueno posible y lo hacía realidad. ¿Qué haría Alonso en estos momentos?

Y quiero compartirles que hace unos momentos hicimos un anuncio ante los medios de comunicación, en buena medida pensando en Alonso y que por supuesto nos hacemos cargo de lo que hemos dicho, pensando en él, inspirados en el Alonso mejorista, primero exigiendo la creación de una comisión especial para investigar el escándalo de la famosa “casa blanca”, pero no sólo es la casa en sí misma, sino el posible conflicto de interés que es la violación normativa que puede estar detrás de esa operación. Ese es un asunto que no puede pasar desapercibido y en el que Acción Nacional tiene la obligación moral de

hacerse presente. Y no cabe el argumento de: es que si hacemos enojar al gobierno, cuál va a ser la consecuencia. Pues que venga la consecuencia que tenga que venir, es un tema en el que me parece tenemos que hacer algo. Y aprovecho para darle todo el crédito de la idea, aunque yo asumo la responsabilidad de cómo se haya ejecutado, al maestro Juan Molinar Horcasitas.

Lo segundo, por supuesto, insistir en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, que ustedes conocen es una idea del Partido Acción Nacional. Presentamos una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Diputados y que implica una modificación a fondo de la Constitución, estamos convencidos de que esto puede marcar un antes y un después en el combate a la corrupción en nuestro país, pero también debo decirles que, pensando en el Alonso mejorista, también con toda claridad los dijimos, y esto no lo digo con alegría, más bien con pesar: anunciamos que el buen juez por su casa empieza y que como ustedes saben, un compañero de nosotros, diputado del PAN, Edgar Borja, envuelto en un escándalo de corrupción,

en audios que son absolutamente incontrovertibles, negocios absolutamente ilícitos, seguramente muchos de ustedes los han escuchado; pues hemos solicitado formalmente su expulsión del Partido Acción Nacional.

Yo les pido que no caigamos en la narrativa del adversario. En eso insistía Carlos Castillo Peraza: el peor error que puede cometer una institución es hacer suya la narrativa del adversario. No nos vayamos a creer que el PRI vive en una caja de cristal, en la honestidad, que toda la corrupción está en Acción Nacional, y que entonces este es el único lugar que hay que limpiar en el país. Sí empezamos por la casa, pero que quede clarísimo que el germen de la corrupción en este país lo representan ellos, los del Partido Revolucionario Institucional, y desde aquí vaya un reto a ellos, a que hagan lo propio y que pongan en orden su casa, a sus propios funcionarios hasta el más alto nivel.

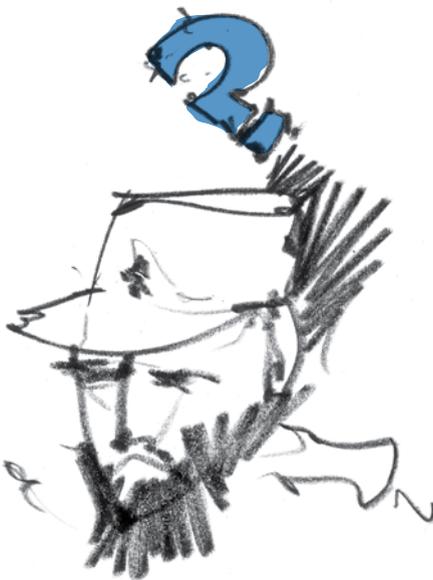
Concluyo con una frase que también está en este texto que bien coordina Horacio Vives, de Enrique Krauze: Qué ejemplo inmenso de fortaleza y amor patrio has dado Alonso Lujambio. Muchas gracias. **B**

# Caminos para una Cuba democrática

*Carlos J. Guízar*

Los días 3 y 4 de diciembre de 2014, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) junto con la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) organizaron el Congreso Internacional “Caminos para una Cuba Democrática”, en la ciudad de México. Participaron más de una veintena de organizaciones civiles y agrupaciones políticas que trabajan a favor de la democracia en la Isla y la protección de los derechos humanos, así como académicos, diplomáticos y la Fundación Rafael Preciado Hernández.

Se dividió en cuatro paneles que abarcaron un análisis integral e incluyente de lo que sucede en el país y los medios que podrían resultar útiles para lograr un cambio democrático y duradero: sociedad civil, oposición política, las relaciones del mundo con Cuba y los



cambios recientes. Aunque se llegó a diversas conclusiones para lograr una Cuba democrática, sólo retomaremos para efectos de este artículo siete caminos centrales que resultan apremiantes o más enriquecedores, en un debate fructífero gracias a la diversidad de posiciones.<sup>1</sup>

En primer lugar, es necesario que la disidencia, oposición y grupos a favor de la democracia y los derechos humanos, tanto dentro como fuera de Cuba, marquen una agenda mínima de trabajo y establezcan una estrategia puntual para hacer exigencias en unidad al gobierno, porque se realizan esfuerzos aislados que generalmente no tienen frutos debido a su falta de contundencia y

<sup>1</sup> Aunque en el presente documento se toman elementos de las distintas conferencias, se utilizan conceptos e ideas principalmente de las aportaciones de Stefan Jost, Guillermo Fariñas, Rolando Rodríguez, Omar López, Héctor Schamis, Vicki Huddleston, Marifeli Pérez-Stable, Hildegard Stausberg y Cristián Castaño.

porque pierden fuerza por cuestiones de forma que al final debilitan el fondo.

Además, tanto los cubanos en la isla como los que están fuera deben trabajar en encontrar coincidencias más allá de resaltar sus diferencias, puesto que en vez de lograr avances democráticos sólo fortalecen al régimen castrista de manera indirecta. Así pues, deben estar conscientes que cualquier forma de manifestación a favor de la democracia en Cuba es válida, sin demeritar la labor de otros grupos. Se da el caso de que los guajiros (gente del campo) critican a los intelectuales por sólo escribir y no ir a las calles a mostrar su descontento, y los intelectuales a los guajiros por no generar ideas; entonces, dos esfuerzos que podrían complementarse se aíslan y conjuntamente se debilitan el uno al otro.

De hecho, el luchador social cubano Guillermo Fariñas resaltó que si fuera posible movilizar en las calles a más de 350 mil personas, el régimen sería incapaz de actuar contra todas éstas porque, por mera posibilidad, alguien de los opresores del gobierno seguramente sería familiar o cercano de alguno de los manifestantes.

En segundo término, están los cambios en Cuba. Vemos que con esfuerzos como el Proyecto Varela, de Oswaldo Payá, que consiguió el doble de las firmas que se requerían para presentar una iniciativa

ciudadana ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, y que buscaba modificar la constitución para garantizar la libertad de prensa, de asociación y de expresión, tal vez no logró las modificaciones de fondo pero forzó al gobierno a modificar su discurso y permitir otros cambios.

Es importante destacar dos puntos: primero, que el régimen castrista ha retomado algunas banderas ciudadanas como suyas para aplicarlas desde su perspectiva y diluyéndolas, pero sin dar beneficios reales que garanticen las libertades políticas o protejan los derechos humanos; pasa lo contrario, puesto que han aumentado los ataques y los encarcelamientos políticos, entre quienes se encontró el propio Guillermo Fariñas, y quien además realizó varias huelgas de hambre.

Sobre el cambio hay que ser objetivos, cuando se habla de éste, puesto que se tiene el riesgo de tomar como logros las modificaciones cosméticas que realiza el régimen, que, en ocasiones, sólo le sirven para adquirir cierta legitimidad internacional pero que no se traducen en un beneficio para los cubanos.

Por otro lado, es necesario que para lograr un cambio de fondo en la isla encaminado a la democratización, por medio de un cambio pacífico de régimen, los jóvenes deben involucrarse y convencerse de

formar parte de este proceso, ya que en vez de querer modificar las condiciones sociales y económicas de la Isla se ocupan más en salir de ella. De este modo, para el gobierno castrista resulta más conveniente porque quienes quieren algún cambio emigran y así, en vez de convertirse en potenciales disidentes, les facilitan la labor a los servicios de seguridad del Estado; y desde el exterior, los migrantes cubanos seguramente enviarán recursos a sus familiares, lo que contribuirá a mejorar sus condiciones de vida sin el esfuerzo del régimen. Las remesas son una fuente importante de ingresos al país.

Tercero, se resaltó la necesidad de lograr esfuerzos colegiados que no dependen de un solo liderazgo ni de un caudillo, porque de lo que se trata es de lograr consensos democráticos que le brinden mayor legitimidad a los movimientos dentro y fuera de la Isla, partiendo de la autoridad moral que les puede brindar los acuerdos a favor de los derechos humanos, la democracia y una lucha pacífica.

Cuarto, a pesar que paulatinamente más gente tiene acceso a medios de comunicación electrónicos, éstos representan una pequeña parte de la población de Cuba; sin embargo, cuando se trata de involucrar a más cubanos en trabajar a favor de la democratización de la Isla, una de las principales

complicaciones es que no comprenden dos conceptos: primero, qué son los derechos humanos, porque no están garantizados y nunca los han vivido; y segundo, qué es la democracia, término que les resulta ambiguo y muy lejano.

Por ello, en el momento en que más cubanos, residentes en la Isla, comprendan que los derechos humanos son universales, que les son inherentes y que les deben ser garantizados, así como las condiciones democráticas básicas que fomenten el desarrollo de la persona, será cuando más ciudadanos se involucrarán en los movimientos de disidencia y oposición, a pesar de las complicaciones que les represente, puesto que muchos no visualizan una verdadera correlación de costo-beneficio porque no saben a qué pueden acceder.

En quinto lugar tenemos el rubro económico y sus distintas aristas. La primera de ellas tiene que ver con cuánto se ha abierto Cuba al mundo y si en verdad representa un beneficio que se hagan cambios económicos con apertura capitalista para lograr la transición democrática. En este punto, se llegó a la conclusión de que una mayor apertura económica y entrada de nuevos actores no son garantía para que los derechos humanos y la democracia se vuelvan una realidad en la Isla, porque el crecimiento y la bonanza también pueden darse en regímenes totalitarios,

antidemocráticos o dictatoriales, teniendo como ejemplo a China, en donde se da un capitalismo sui géneris que potencia la economía pero que no representa un beneficio democrático para la población.

Así pues, vemos que las reformas de mercado no necesariamente representan una posibilidad para abrir Cuba a la democracia, sino que hasta pueden ser promovidas por el régimen para tener mayor control político.

Otra de las aristas económicas que genera alta polémica es el embargo estadounidense sobre Cuba. Sobre éste, es una realidad que el debate ya no se centra en si seguirá o no sino cuándo es que terminará. Durante el Congreso Internacional se resaltó el hecho de que si después de medio siglo de estar vigente no ha dado resultados, es poco probable que actualmente sea el detonante que logre la democracia en la isla.

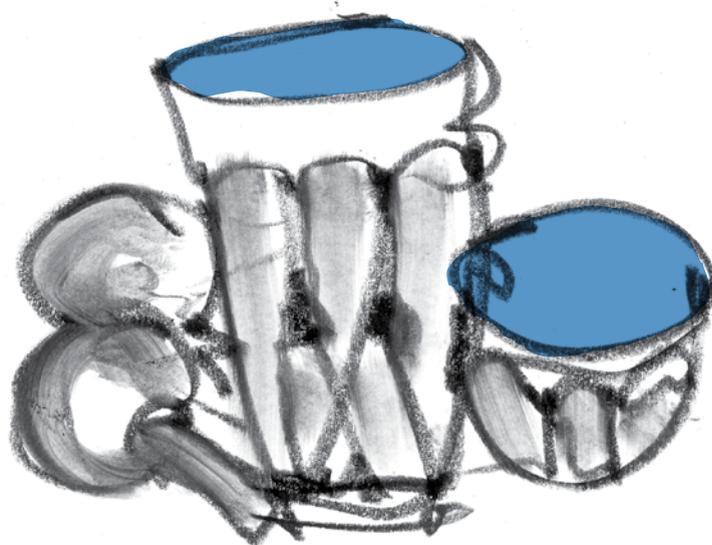
Por otro lado, el embargo acota el debate de la sociedad internacional hacia Cuba, puesto que se vuelve el tema central a discutir mientras que debería de darse un análisis multifactorial en donde más actores incidan en la realidad cubana, y no lo hacen porque se vuelve un tema entre Estados Unidos y la Isla.

El sexto punto radica en un aspecto esencial: reconocer que cuando se enfocan los esfuerzos para lograr el respeto

de los derechos humanos y las garantías individuales se trabaja para fortalecer la democracia porque, cuando un Estado tiene la capacidad de garantizarlos, entonces podemos asegurar que sus instituciones democráticas son sólidas y cuentan con la capacidad para hacer valer el Estado de derecho, dándole certidumbre a la ciudadanía para evitar cualquier abuso, especialmente por parte de los poderes públicos.

Este aspecto nos lleva también a otro punto, que mientras más se trabaje alrededor del respeto de los derechos humanos, menos posibilidad se da para que el debate se centre en aspectos económicos e ideológicos, resaltando que “ser progresista es la noción de una constante expansión de los derechos humanos”.

Por último, en la séptima posición encontramos el papel que juega la sociedad internacional, misma que debe buscar que, en vez de excluir a Cuba para seguirla aislando —estrategia que al igual que el embargo no ha logrado mucho— se le debería de integrar más a los esfuerzos globales para forzar un cambio democrático en la isla. Por ello, no sólo se debe trabajar con los gobiernos o partidos demócrata cristianos o de centro, sino también extenderse hacia los socialdemócratas para que, desde una perspectiva que podría parecer coincidente en algunas partes ideológicas



básicas, sean ellos los que motiven un cambio profundo.

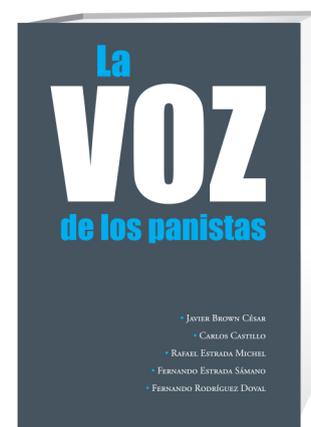
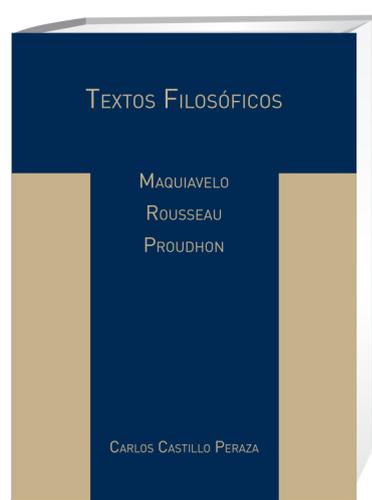
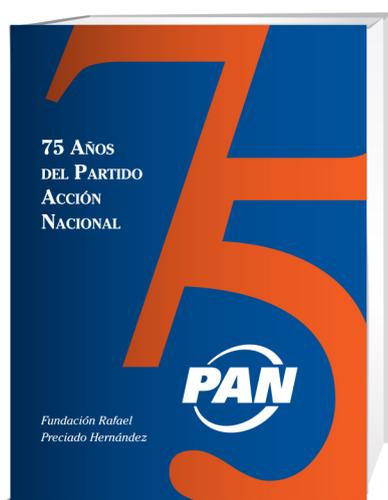
De este modo, con los siete caminos antes mencionados, estamos conscientes que posiblemente la democracia en Cuba no se alcanzará de la noche a la mañana, sin embargo, hay que resaltar que esfuerzos como el Congreso Internacional al que nos hemos referido, más que abonar al debate sobre el tema, ayuda a encontrar coincidencias y sirve como un foro de encuentro entre posturas diversas que, particularmente en esta ocasión, mostraron su deseo de trabajar en mayor unidad, pues hacen falta consensos y esto ha sido un terreno fértil aprovechado por el régimen para perpetuarse.

A pesar de que han transcurrido décadas y generaciones de lucha pacífica y democrática en la Isla, llama la atención la fe viva que tienen en su mo-

vimiento disidente, con el que no buscan enfrentamiento sino la concordia y una vida mejor para los cubanos. Aunque muchos de ellos no comprenden todavía lo que significa vivir en un país en donde las libertades políticas se garanticen y los derechos humanos se respeten gracias al Estado de derecho, y aun a pesar de ese escenario y los retos que todavía tienen que enfrentar, los disidentes y opositores al régimen no se desaniman porque saben que su principal fundamento nace en la dignidad de la persona, y están seguros que la historia les dará la razón, y que así como en otras partes del mundo la ciudadanía ha derrocado a otros regímenes dictatoriales u opresores, lo mismo pasará en Cuba porque la voluntad humana no conoce límites y mucho menos cuando se trabaja por la justicia, la libertad y la paz. 

# Conoce las nuevas EDICIONES

de la Fundación Rafael Preciado Hernández



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

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