ISSN 2395-8138

PLURALIDAD Y CONSENSO

¿Están fallando las encuestas de opinión pública? **El derecho al voto de los inmigrantes: dilema para las democracias.** Matrimonio infantil: discriminación de género legalizada. Retos y oportunidades en el proceso de adopción de niñas, niños y adolescentes en México; Por una Ley General de Adopciones.Los primeros treinta días de la presidencia de Donald Trump. Democracia, igualdad y confianza

REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
NUEVA ÉPOCA AÑO 6 NÚMERO 30 OCTUBRE-DICIEMBRE 2016

Índice

POLÍTICA Y SOCIEDAD

¿Están fallando las encuestas de opinión pública? Los casos del *Brexit* (Reino Unido), los Acuerdos de Paz (Colombia) y las elecciones presidenciales de Estados Unidos — 2
Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

El derecho al voto de los inmigrantes: dilema para las democracias contemporáneas — 22
Juan Carlos Amador Hernández
Alejandro Guerrero Monroy

Regulación de los procesos de cabildeo en México: un análisis comparado — 34
Alejandro Navarro Arredondo

La acción de inconstitucionalidad 8/2014, sobre la adopción de niñas, niños y adolescentes por parejas del mismo sexo — 64
Carlos Iván Islas Aguirre

LOS SENADORES ESCRIBEN

Retos y oportunidades en el proceso de adopción de niñas, niños y adolescentes en México; por una Ley General de Adopciones — 76
Senador Jorge Luis Lavalle Maury

El camino para consolidar la Constitución de la CDMX — 90
Senadora María Lorena Marín Moreno

Apuntalemos a México desde nuestras fronteras — 98
Senador Humberto Mayans Canabal

La importancia del derecho humano a la vida dentro del sistema jurídico mexicano — 108
Senadora Lisbeth Hernández Lecona

Los primeros treinta días de la presidencia de Donald Trump — 118
Senadora Marcela Guerra Castillo

Migrantes, dignidad nacional — 128
Senador Héctor Yunes Landa

Consecuencias de la reforma energética y pérdida de soberanía nacional — 140
Senador Luis Sánchez Jiménez

ARTÍCULOS INVITADOS

Democracia, igualdad y confianza — 146
Maestro Marco Antonio Baños.
Consejero Electoral del INE

Omisiones del Constituyente Permanente al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos — 156
Doctora María Leoba Castañeda Rivas.
Catedrática de la de la facultad de Derecho de la UNAM
Licenciado Juan Antonio Moreno de Anda

Matrimonio infantil: discriminación de género legalizada — 176
Licenciado Ricardo A. Bucio Mújica.
Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

CONFERENCIA MAGISTRAL

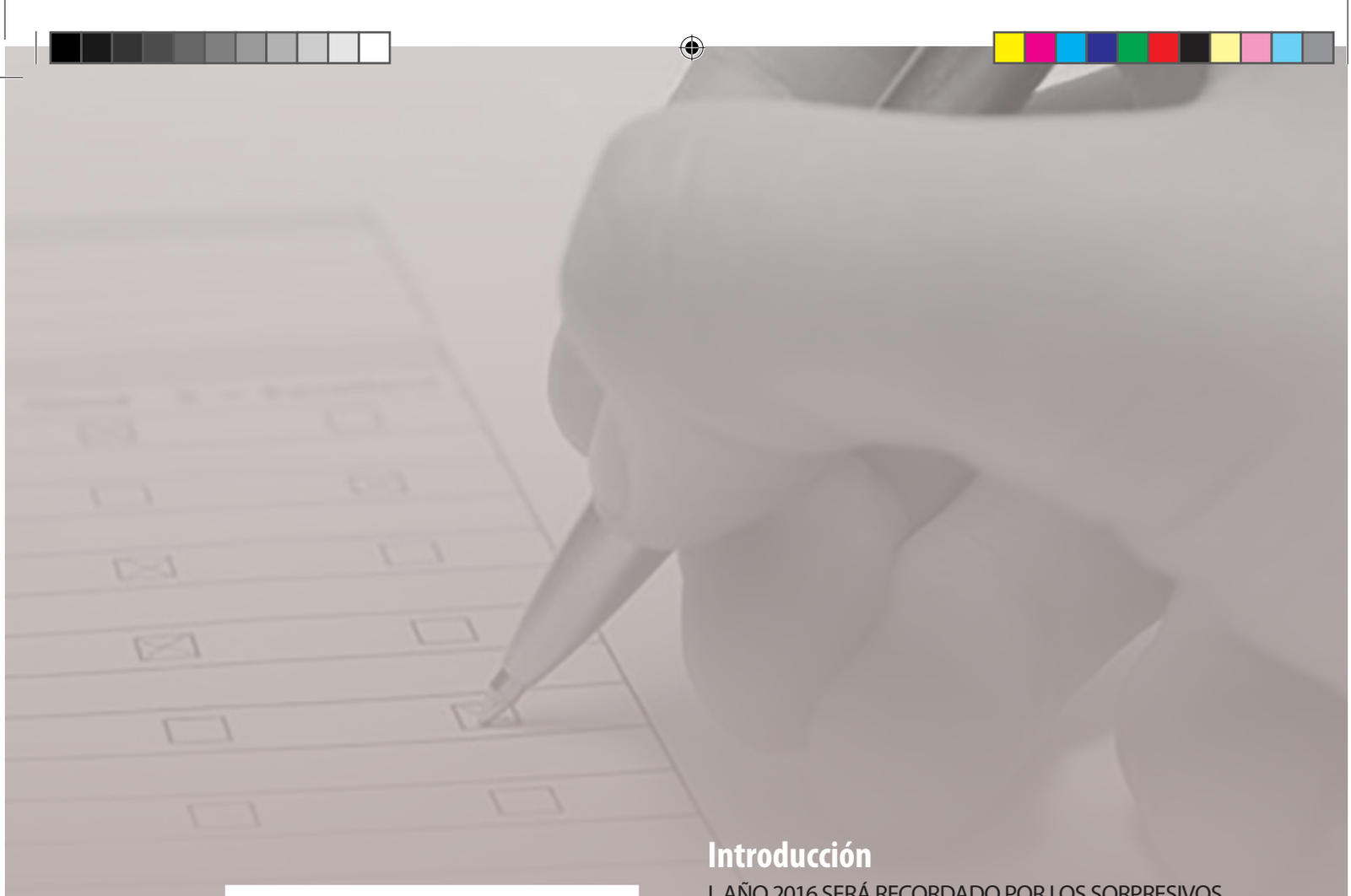
Hacia el Constituyente de la Ciudad de México: ¿Cómo fortalecer la representación política y mejorar la calidad de la democracia en la Ciudad de México? — 184
Doctor Manuel Alcántara Sáez

INFOGRAFÍA

Principales aspectos de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 — 204

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS — 206

PLURALIDAD30_080317.indd 1 08/03/17 03:15 p.m.



Introducción

EL AÑO 2016 SERÁ RECORDADO POR LOS SORPRESIVOS resultados que se obtuvieron en tres ejercicios democráticos, a saber, la salida de la Gran Bretaña de la Unión Europea como resultado de un referendo (*Brexit*), el rechazo plebiscitario a los acuerdos de paz negociados entre el gobierno colombiano y el movimiento guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos de América. El objetivo de este artículo no consiste en desmenuzar posibles causas o consecuencias políticas de estos resultados, sino en abordar el funcionamiento de las encuestas de opinión pública que en los tres casos establecían tendencias contrarias a los resultados finales. Este desfase ha enriquecido un clima de opinión pesimista sobre la utilidad de las encuestas, de manera que se han calificado como ejercicios e*n caída libre* que cada vez sirven menos para representar la tendencia del voto en sociedades de una gran pluralidad social y política como las actuales (Estévez, 2010; Alcocer, 2016). Desde esta perspectiva crítica, ya no habría

PLURALIDAD30_080317.indd 2 08/03/17 03:15 p.m.

¿Están fallando las encuestas de **opinión pública**? Los casos del *Brexit* (Reino Unido), los Acuerdos de Paz (Colombia) y las elecciones presidenciales de Estados Unidos.

Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz*

argumentos sólidos para confiar en las encuestas en elecciones competidas debido a que los cambios de la opinión pública son muy marcados y resulta complicado conocerla de manera fidedigna. En el presente artículo se atienden los siguientes problemas ¿Realmente están fallando las encuestas?, ¿por qué no lograron anticipar los resultados en los tres casos mencionados?, ¿será cierto que estamos presenciando la obsolescencia de las encuestas políticas para medir la opinión pública?[1]

Las respuestas a tales preguntas resultan útiles y pertinentes para las instituciones políticas en una democracia, ya que sus integrantes (diputados, senadores u otro representante electo) suelen recurrir a las encuestas de opinión pública para tener un indicador sobre las percepciones que tiene la ciudadanía sobre ciertos temas, lo que en muchas ocasiones influye en sus acciones, ya sea para impulsar una política determinada, o bien, para tratar de influir en la propia opinión pública para que ésta sea más receptiva a ciertas propuestas. Por supuesto que los representantes de gobierno pueden decidir sin tomar en cuenta "el espejo de la opinión pública" (Luhmann, 2009), aunque es difícil no considerarla como parte del cálculo político para anticipar posibles consecuencias de sus acciones. De esta manera, es de su incumbencia reflexionar sobre los alcances, limitaciones y

* Doctor en Ciencias sociales, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (Flacso-México). Actualmente se desempeña como investigador "C" adscrito al Instituto Belisario Domínguez.

1 Las encuestas políticas son un subconjunto de las encuestas de opinión pública dirigidas en su mayoría a medir la intención del voto en procesos electorales, esto es, comportamientos políticos declarados para ejecutarse en un momento determinado (Wert, 2002)

PLURALIDAD30_080317.indd 3 08/03/17 03:15 p.m.

la propia pertinencia de las encuestas como instrumentos para medir la opinión pública a la luz de lo sucedido en el año 2016.

En la primera parte del artículo se desarrollan los principales fundamentos teóricos de las encuestas de opinión, con especial atención en las de carácter político que miden las tendencias del voto en procesos electorales. En el apartado se afirma que las encuestas son una forma de conocimiento sobre la sociedad que no pretenden anticipar el futuro, aunque en muchas ocasiones los medios de comunicación y la propia ciudadanía asumen erróneamente que esa es su función. Por el contrario, las encuestas son un instrumento de carácter cuantitativo y probabilístico que definen un margen de error y exponen un proceso metodológico concreto para recabar, analizar y presentar resultados que permiten inferir la opinión que una población determinada tiene sobre cierto tema.

Con esta advertencia, se revisan de manera sucinta los tres procesos políticos del 2016 que más cimbraron a la opinión pública internacional (referendo *Brexit*, plebiscito Acuerdos para la paz en Colombia y elecciones presidenciales en Estados Unidos), con especial atención en las proyecciones demoscópicas y las posibles causas de su desfase con respecto a los resultados finales. Aunque cada proceso político tiene sus particularidades, en el tercer apartado se comparan y discuten los tres casos para vislumbrar los retos que tienen ante sí las encuestas para representar las tendencias de los procesos electorales contemporáneos. En las conclusiones se afirma la importancia de transparentar el diseño metodológico y subrayar que las encuestas constituyen la medición sobre un tema, en un momento determinado y que las tendencias detectadas pueden —y de hecho cambian— con el paso del tiempo. Esto permitirá que cualquier lector de encuestas sea más cauto para no adelantar conclusiones sobre el resultado final de una elección.

Las encuestas no predicen el futuro

Seguramente en más de una oportunidad, un ciudadano ha revisado el pronóstico del tiempo en el periódico, la televisión o el Internet antes de salir de casa. Como resultado de esta consulta probablemente salió con un enorme paraguas y una buena chamarra impermeable para estar muy preparado para las lluvias vespertinas que se anunciaron. En contra del pronóstico, la tarde es soleada; además de ir cargando el paraguas, nuestro ciudadano imaginario tuvo una cierta frustración por quedarse en la oficina a seguir trabajando y no poder caminar en algún espacio público bajo estas condiciones inmejorables. Intrigado por esta falla en el pronóstico del tiempo, el ciudadano revisa nuevamente la fuente consultada y descubre la causa: los vientos alisios cambiaron de dirección, llevándose las nubes a otra parte

PLURALIDAD30_080317.indd 4 08/03/17 03:15 p.m.

del territorio nacional. La explicación lo convence y mañana estará atento al pronóstico para estar preparado ante cualquier eventualidad meteorológica.

Ahora desarrollemos otro escenario cualitativamente diferente. En una elección hipotética los distintos medios han publicado diversas encuestas para saber quién lleva la delantera. Las últimas mediciones indican que hay una brecha muy amplia a favor del candidato A, de manera que se considera como "el virtual ganador". Al finalizar la elección, el resultado oficial establece que el candidato B será el próximo titular del cargo público que se disputaba. En este caso el lector tiene una evaluación muy distinta a la del pronóstico del tiempo; ahora se siente defraudado y engañado. Como se puede ver, el pronóstico del tiempo también falla, pero por esta razón no se desacredita o se duda de la ética del Servicio Meteorológico. En el caso de las encuestas electorales sí. ¿En qué radica esta diferencia?

En primer lugar, es importante mencionar que la tarea de las encuestas de opinión, incluidas las electorales, no consiste en anticipar el futuro. Su principal objetivo radica en conocer la manera en que una sociedad percibe y valora determinados temas de interés público. Le permiten a los especialistas o cualquier interesado conocer la manera en que una sociedad percibe un asunto y muestra cierta disposición a actuar en consecuencia. Ahora bien, a diferencia de muchas encuestas de opinión, las encuestas electorales suelen contrastarse de manera sistemática con los resultados finales de los comicios, de manera que una *buena encuesta* logra anticipar al ganador. En otras palabras, las encuestas electorales tienen la particularidad de contar con un parámetro de evaluación específico como es el resultado de la elección. Es más, esta percepción está tan arraigada que la mayoría de las instituciones orientadas a medir la opinión pública suelen anunciar con bombo y platillo cuando fueron las únicas que a*nticiparon* el resultado de la elección.

En segundo lugar, queda claro que el pronóstico del tiempo versa sobre una realidad biofísica que, si bien podemos influir como lo indica el cambio climático, también tiene procesos independientes que no tienen que ver con nuestra voluntad. En cambio, en las encuestas electorales el punto de referencia son nuestras propias instituciones, es un tipo de conocimiento sobre nuestra propia sociedad, sus valores y manera de actuar. Al ser el resultado de las acciones humanas, las instituciones suelen ser un escenario abierto a los diferentes proyectos y perspectivas políticas que coexisten en el territorio, de manera que habrá sectores que buscarán la manera en que sus características principales se mantengan, mientras que otros buscarán transformarlas. Para que esto sea posible, los grupos tratan de influir a los demás para que tengan una mayor fuerza que les permita inclinar la balanza a su favor. En ese sentido, las encuestas electorales se han utilizado frecuentemente como una herramienta política para tratar de favorecer a un candidato o un partido, generando información sobre su popularidad

PLURALIDAD30_080317.indd 5 08/03/17 03:15 p.m.

y posibilidades de victoria. Este tipo de encuestas, denominadas por los especialistas como *push polls*, no tienen como finalidad medir la opinión pública, sino influir en ella a partir de presentar información sesgada como neutral y objetiva.[2] Las encuestas pagadas por un candidato para que lo coloquen como puntero en un proceso electoral son una herramienta política en la elección, pero no son encuestas de opinión pública. Para que una encuesta electoral sea considerada de opinión pública, necesita estar acompañada de un procedimiento metodológico que le permita definir una muestra de manera probabilística para proyectar ciertas tendencias de una población en general. No sólo se precisa seguir un método probabilístico para la selección de la muestra, también será importante que las respuestas obtenidas sean fiables a partir de cuestionarios con preguntas claras y lo más imparciales posibles, así como definir el procedimiento que se seguirá para completar los datos faltantes en los casos en que no se obtenga una respuesta. Con estos requisitos, las encuestas permiten conocer lo que los electores opinan en un momento determinado de la campaña, así como visibilizar el apoyo o la resistencia que generan ciertas controversias políticas. No obstante, aun cuando se siga todo el rigor metodológico posible, puede suceder y de hecho sucederá, que no acierte el resultado final de una elección. El hecho de que estas encuestas tengan una medida de contrastación como el resultado final, provoca que se les exija demasiado, mucho más de lo que realmente pueden ofrecer.

Ya se adelantó que el objetivo de una encuesta no es anticipar el futuro o el resultado final. Ahora bien, puede que lejos de dicha pretensión, tampoco la encuesta sea fiable para saber lo que opina una sociedad en un momento determinado. Entre los errores típicos en las investigaciones de opinión pública que se basan en encuestas se encuentran los de cobertura por problemas con el tamaño de la muestra, ya sea porque son poco representativas numéricamente o porque no hubo una adecuada heterogeneidad de los atributos demográficos pertinentes (sexo, edad, estudios y ocupación), los de no respuesta (no encontrar a la persona seleccionada o que esta rechace responder), los del entrevistador (llenar mal la cédula) o del entrevistado (ocultamiento del voto), los que se cometen en la elaboración del cuestionario (preguntas sesgadas o poco claras), así como en la captura y la interpretación de la información (Martínez de Luna, 2008, p.10). Este tipo de errores se pueden detectar cuando las encuestas muestran con claridad los procesos metodológicos que se siguieron en la generación de información, aunque para

2 Aunque se ha establecido que las encuestas sí tienen un efecto sobre los electores, no hay suficiente evidencia para saber de qué manera lo hará (Cabrera, 2010); incluso otros investigadores han señalado que el efecto en el voto es mínimo o insignificante, ya que este es multifactorial (Kavanagh, 1994; Wolfgang, 2001). Dentro de los efectos que tienen las encuestas en el voto se han destacado el *bandwagon* (votar por quien está al frente de las encuestas), y el *underdog* (inclinarse a votar por el que se perfila como perdedor), pero también se ha insistido bastante en que no hay demasiados elementos para saber en qué momento actúa uno u otro.

PLURALIDAD30_080317.indd 6 08/03/17 03:15 p.m.

lograrlo se requiere un conocimiento especializado. La discusión entre investigadores dedicados al estudio de la opinión pública permite una revisión crítica del método seguido en la construcción de conocimiento, lo que potencialmente puede desembocar en afinar las técnicas, teorías y procedimientos metodológicos en el sector. Esto potencialmente favorecerá la generación de datos más precisos y confiables que nos permitan conocer las percepciones, valores y actitudes de la opinión pública.

La escurridiza opinión pública en el 2016

En esta sección se revisarán los tres procesos políticos del año 2016 en donde fueron criticadas las encuestas de opinión por mostrar resultados diferentes a los obtenidos en las elecciones. En los tres casos se contextualizará brevemente el proceso electoral a partir de sus antecedentes y lo que estaban en disputa. También se presentarán las tendencias que mostraron diferentes encuestas durante los respectivos periodos de campaña de cada proceso y se expondrá una breve discusión sobre lo que ciertos expertos han opinado acerca del desfase de dichas mediciones con la votación final.

El referendo de Gran Bretaña para salirse de la Unión Europea (*Brexit*)

Pocos recuerdan que el referendo del 2016 conocido como *Brexit*[3] no era el primer ejercicio de democracia directa que habían realizado los británicos para decidir su relación con el resto de Europa. El 5 de junio de 1975 se llevó a cabo un referendo para decidir si ingresaban a la Comunidad Europea. El resultado final indicó que 67% de los votantes avalaban formar parte de ese mercado común. Este referendo fue considerado una innovación institucional en la vida democrática del Estado, ya que fue el primero en su historia (Butler y Kitzinger, 1976). Desde aquella fecha los diferentes actores políticos promovieron realizar otros referendos para aprobar la utilización del euro como moneda de circulación interna o la ratificación del Tratado Constitucional Europeo; sin embargo, estos nunca se llevaron a cabo (Castellà, 2016).

Desde que David Cameron asumió el cargo de primer ministro, su partido (Partido Conservador) promovió la importancia de realizar un referendo sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea (UE).[4] Aunque el posicionamiento personal de Cameron desde el inicio fue respaldar la permanencia, declaró que

3 Fusión de las palabras *British* (británico) y *Exit* (salida).

4 El Reino Unido está conformado por Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte. En el referendo también se incluyó a Gibraltar, territorio británico de ultramar.

PLURALIDAD30_080317.indd 7 08/03/17 03:15 p.m.

era importante revisar la relación y la manera en que la región estaba integrada a la UE. En el año 2015 el Parlamento británico aprobó la *European Union Referendum Act 2015* para llevar a cabo el referendo, el cual sería vinculante para el gobierno de Cameron y no contemplaba uno posterior de carácter confirmatorio.[5] La ley emplazó a que el referendo se llevara a cabo el 23 de junio de 2016. Diez semanas antes, el gobierno británico debía informar sobre el resultado de las negociaciones que había tenido con los otros miembros de la UE en torno a las propuestas de reforma (gobernanza económica, competitividad, soberanía e inmigración), la posición del gobierno ante dichas negociaciones, así como los derechos y deberes que tienen los británicos por pertenecer a la UE.

La pregunta se redactó en los siguientes términos:

- *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?* (¿Debe el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea o debería dejar la Unión Europea?)

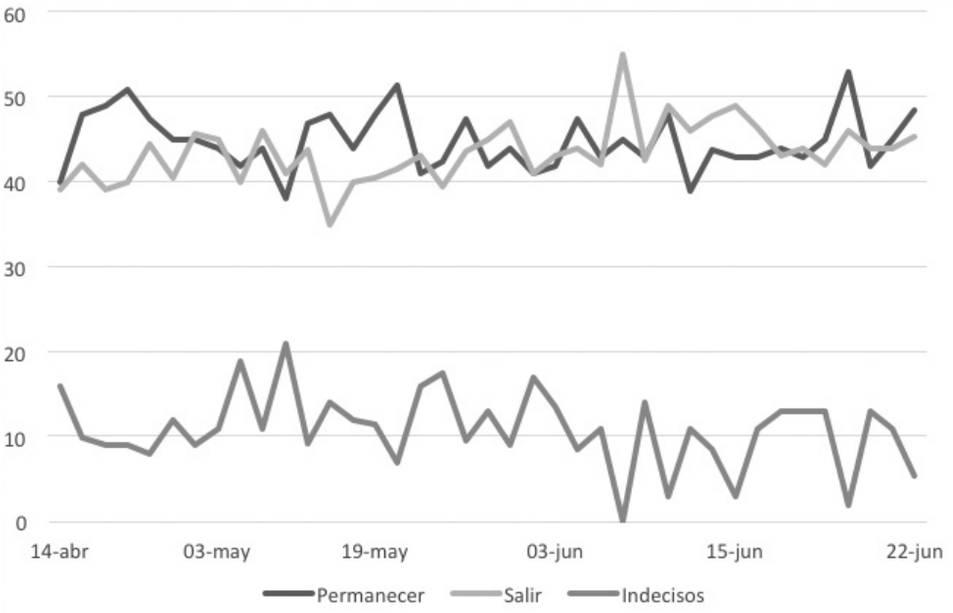
La campaña para salirse de la UE estuvo impulsada por dos plataformas *Vote Leave* y *Leave EU*. En la primera participaron miembros de los partidos laborista y conservador que promovían la salida, junto con el único diputado en la Cámara de los Comunes perteneciente al Partido Independentista del Reino Unido (UKIP, por sus siglas en inglés) y miembros del sector empresarial. Por su parte, la segunda plataforma estaba integrada por miembros del UKIP y otras organizaciones separatistas. Su principal argumento consistió en que formar parte de la UE minaba la soberanía del Reino Unido para manejar asuntos como la política migratoria, los acuerdos comerciales o el presupuesto destinado para el mantenimiento de la burocracia de la UE. En cambio, los que promovían la permanencia (el propio gobierno de Cameron bajo la plataforma *Stronger in Europe*) establecía que esta pérdida de soberanía se compensaba por los beneficios de formar parte de la UE como la posibilidad de establecer acuerdos comerciales de manera más fluida a partir de un bloque y un marco jurídico regional.

En la gráfica 1 se observa el promedio general de los datos publicados por diferentes encuestas de opinión sobre el *Brexit* durante el periodo de campaña legalmente establecido.

5 Véase: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted

PLURALIDAD30_080317.indd 8 08/03/17 03:15 p.m.

Gráfica 1. Encuestas de opinión sobre el *Brexit*, 14 de abril al 22 de junio de 2016



Fuente: Elaboración propia con base en B*rexit poll Tracker* que incluye los datos de 12 encuestas de opinión sobre el tema, *Financial Times* (https://ig.ft.com/sites/brexit-polling/)

Como se puede apreciar, las encuestas establecían una división de opiniones en el referendo y adelantaron que sería una votación muy cerrada. Las tendencias establecen una fluctuación sobre las preferencias, la cual no desapareció conforme se acercaba el día del referendo. También podemos observar una disminución tendencial del sector indeciso, aunque esto no se refleja en una mayor brecha en los simpatizantes de permanecer y salir. Al final, con la participación del 72% de los votantes registrados y por una diferencia de 3.8%, los británicos se inclinaron por salir de la UE (51.9% de los votos) en vez de permanecer (48.1%). Es importante remarcar las diferencias regionales en los resultados del referendo, ya que no todos los países miembros del Reino Unido votaron a favor de la salida: mientras que en Inglaterra y Gales se votó por salir de la UE (53.4% y 52.5%, respectivamente), Escocia (62%), Irlanda del Norte (55.8%) y Gibraltar (95.5%) se expresaron en el sentido de permanecer. De acuerdos a las variables demográficas, las estadísticas indican que el euroescepticismo se concentró poblacionalmente en las regiones con menor educación formal, en las ciudades con mayor cantidad de población de 65 años o más, de menores ingresos económicos y con altos niveles de desempleo, además

PLURALIDAD30_080317.indd 9 08/03/17 03:15 p.m.

de aquellas zonas en donde el apoyo electoral hacia el UKIP había crecido en las últimas décadas (Becker, Fetzer y Novy 2016; Goodwin y Heath, 2016).

Donaldson y Yang (2016) afirman que la ley del referendo no estableció cuál debería ser la diferencia entre los resultados para considerarlo significativo y vinculante a partir de una representatividad estadística. Los autores aseveran que varias legislaciones establecen que la diferencia debe ser al menos de 60-40 para que la decisión no represente un problema para el Estado. Como resultado de esta carencia, la gran variabilidad regional en torno al *Brexit* abre la posibilidad de nuevos aires al independentismo escocés y norirlandés.

El plebiscito para aprobar los Acuerdos de Paz en Colombia

El conflicto bélico entre el gobierno y las guerrillas colombianas ha tenido una duración de aproximadamente medio siglo. Desde principios de los años 80 se han abierto distintos espacios de negociación para la paz, los cuales se han cerrado abruptamente por la falta de voluntad política de alguna de las partes para alcanzar consensos.[6] Después de un *impasse* de prácticamente 10 años, en agosto de 2012 en la ciudad de La Habana, Cuba, comenzaron las negociaciones oficiales entre el gobierno de Colombia presidido por Juan Manuel Santos y las FARC para delinear una plataforma que permitiera un cese definitivo al conflicto bélico. Las negociaciones duraron cuatro años hasta alcanzar Los Acuerdos de Paz. Los ejes principales de estos acuerdos consistieron en temas referentes al desarrollo rural (acceso a la tierra, infraestructura productiva e inversión en servicios básicos de salud, educación y vivienda), participación ciudadana y garantías para ejercer la oposición política desde las instituciones democráticas (garantizar la inserción política de miembros de la guerrilla en el Congreso), el narcotráfico (que la guerrilla se deslinde de prácticas relacionadas al cultivo de materias primas para la producción de drogas) y el fin del conflicto armado en sí mismo, esto es, que la guerrilla deje las armas y sus miembros se incorporen a la vida civil de Colombia (Gobierno Nacional de Colombia y FARC, 2016).

El presidente Santos consideró que someter los Acuerdos de Paz a un plebiscito indicaría el respaldo y la aprobación por parte de la sociedad civil colombiana. Por

6 En 1982 el gobierno colombiano de Belisario Betancourt conformó una comisión de paz para establecer una línea de diálogo con los principales guerrilleros, la cual duró tres años hasta su desencuentro. Posteriormente, varios presidentes colombianos han promovido iniciativas para favorecer el cese al fuego, entre las que se encuentran La iniciativa para la paz de Virgilio Barco, Los diálogos de paz de César Gaviria, El Acuerdo de la Puerta del Cielo signado en la ciudad de Maguncia, Alemania, en la administración de Ernesto Samper y el Proceso de Paz del Caguán por iniciativa de Andrés Pastrana (Valencia, 2002; Pizarro, 2004)

PLURALIDAD30_080317.indd 10 08/03/17 03:15 p.m.

consiguiente, decretó su realización para el domingo 2 de octubre de 2016.[7] En la iniciativa se estableció que el resultado validaría los Acuerdos siempre y cuando la votación por el Sí fuera superior al No, además la participación ciudadana debería ser mayor al 13% del Censo Electoral.

La pregunta oficial del plebiscito fue la siguiente:

- ¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?

El periodo oficial de las campañas a favor del Sí o del No, tuvieron una duración de un mes. La campaña a favor del Sí estuvo dirigida por la propia presidencia de Santos y el partido gobernante (Partido Social de Unidad Nacional), además de otros partidos como el Partido Cambio Radical y diversos comités formados por movimientos sociales y políticos. Por su parte, la campaña para rechazar los acuerdos tuvo su rostro más visible en la figura del expresidente y actual senador colombiano Álvaro Uribe y del partido que éste dirige (Partido Centro Democrático), además de otros actores del sistema político como Alejandro Ordoñez, exprocurador general de la República. Uribe fue un duro crítico de las negociaciones de paz desde el inicio, ya que las consideró como una reversa a la política de Seguridad Democrática que había implementado años atrás para terminar el conflicto por la vía armada (Richard y Saffon, 2016). El principal argumento de quienes rechazaban los acuerdos fue que estos eran insuficientes para reparar los daños que habían sufrido las víctimas civiles de la guerrilla.

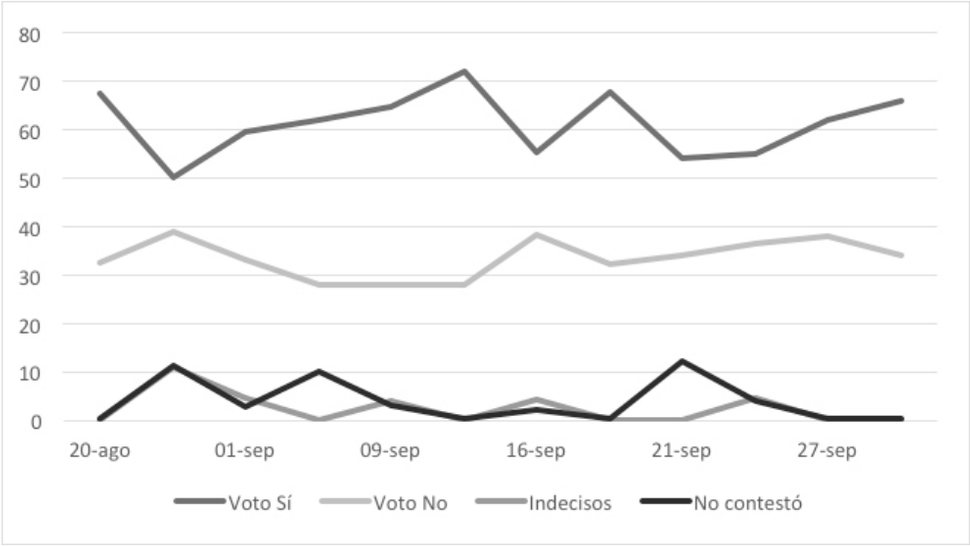
Durante el mes que duraron las campañas en torno al plebiscito, medios de comunicación difundieron varias encuestas de opinión pública para conocer la tendencia del voto, las cuales coincidían en señalar una mayor propensión a votar por el Sí (ver gráfica 2). En los últimos tres días permitidos para publicar las tendencias, se estableció que la diferencia entre Sí y el No se había abierto en promedio 28 puntos porcentuales, lo que parecía una distancia difícil de revertir a menos de cinco días para el plebiscito. Sin embargo, es muy importante hacer una acotación en este punto, varios de los datos ofrecidos por las encuestadoras fueron datos estimados que no incluyeron en sus resultados a los indecisos, de manera que de acuerdo a ciertos criterios (preferencia política, voto en la elección anterior, o postura política sobre ciertos temas, entre otros), este sector se agrupó como simpatizante del Sí o del No. En la gráfica 2 se observa que cuando se omite a los indecisos o a quien no respondió la encuesta (valor equivalente a cero), la diferen-

7 Presidencia de la República de Colombia. Decreto número 1391, 30 de agosto 2016. Disponible en: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201391%20DEL%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf (Consultado el 3 de enero de 2017).

PLURALIDAD30_080317.indd 11 08/03/17 03:15 p.m.

cia entre el Sí y el No tiende a ser más amplia y coincide con los picos más altos de los simpatizantes a favor de los Acuerdos, aunque es cierto que estos siempre tuvieron la ventaja en las encuestas.

Gráfica 2. Encuestas de opinión sobre el plebiscito de los Acuerdos de Paz, 20 de agosto al 27 de septiembre de 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en el seguimiento de los resultados de cuatro encuestas elaboradas durante la campaña del plebiscito. Los resultados no están promediados, aparecen de acuerdo a su fecha de publicación.

En contra de la tendencia que habían marcado las encuestas, el No se impuso con 50.21% de la votación (6 millones 431 mil 376 votos), mientras que el Sí recibió 49.76% de la votación (6 millones, 377 mil 428 votos).[8] Es importante mencionar que la elección tuvo 62.57% de abstención electoral (RNEC, 2016), lo que de acuerdo a organizaciones civiles colombianas encargadas de observar procesos electorales constituyó la menor participación en algún tipo de votación nacional en los últimos 18 años. La votación tuvo una distribución geográfica particular, mientras que en los departamentos internos de Colombia hubo una mayor proclividad a votar por el Sí, en los periféricos predominó el No. Otros datos indican que los municipios en donde ganó el Sí, cubren el 69% del territorio nacional; mientras que en 137 de 189 municipios en los que se identifica fuerte presencia de las FARC, ganó el Sí (MOE, 2016).

8 El faltante 0.03% corresponde a los votos nulos.

PLURALIDAD30_080317.indd 12 08/03/17 03:15 p.m.

La gran distancia entre el resultado del plebiscito y las tendencias mostradas por las encuestas, provocaron que las propias casas encuestadoras reflexionaran sobre las posibles variables que influyeron en el triunfo del No (Caballero, 2016). Entre las más mencionadas se encuentran las siguientes:

- La incidencia del huracán Matthew. Durante el fin de semana del plebiscito, afectó el oriente de la región Caribe en donde las encuestas habían señalado una mayor propensión a votar por el Sí, por lo que estos bastiones se perdieron a causa de este fenómeno meteorológico. Se estima que el censo electoral afectado por el huracán y por condiciones climáticas similares (lluvias e inundaciones) correspondió al 13.6% del electorado potencial (MOE, 2016).

- El bajo conocimiento de los acuerdos. En las diferentes encuestas se detectó que prácticamente la mitad del electorado estaba poco o nada enterado del contenido de los acuerdos. Este bajo conocimiento pudo haber tenido dos posibles consecuencias el día del voto: favorecer que los indecisos o las personas inconformes con el gobierno de Santos hayan decantado su voto final por el No como una manera de mostrar su insatisfacción, o bien, una posible confusión de que los Acuerdos de Paz implicaban el perdón a quienes cometieron crímenes de guerra y violaron gravemente los derechos humanos (Gallego García, 2016).

- Muchas casas encuestadoras decidieron llevar a cabo un tipo de levantamiento telefónico y para ello eliminaron algunas regiones de la muestra bajo el criterio de baja penetración telefónica, lo que afectó a zonas rurales y sobrerepresentó a las zonas urbanas. Este sesgo probablemente afectó las mediciones de las encuestas.

En menor medida se ha señalado que en las campañas predominó un clima de confianza de que el Sí ganaría el plebiscito por un amplio margen, de manera que los resultados de las encuestas en cierta forma desincentivaron la participación, porque de la ciudadanía simpatizante de los acuerdos consideró que la ventaja era difícil de perder. Es importante recordar que la influencia que tienen las encuestas en el comportamiento electoral no es previsible, incluso no hay suficiente evidencia para decir si realmente influye. Por lo pronto, las investigaciones señalan que el efecto de la encuesta en el votante es mínimo y multidireccional (Abundis 2016).

PLURALIDAD30_080317.indd 13 08/03/17 03:15 p.m.

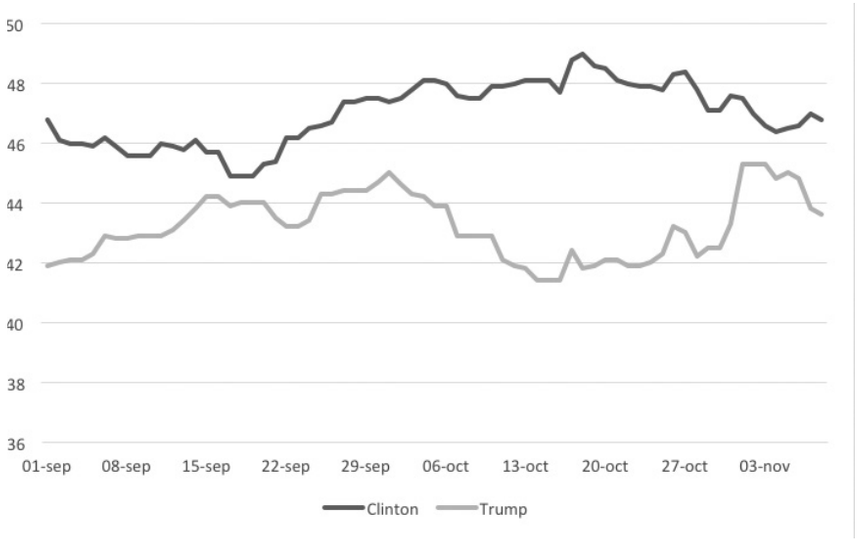
La elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos

El 20 de enero de 2017 Donald Trump se convirtió en el presidente 45 de los Estados Unidos de América. Su victoria electoral sorprendió a propios y extraños, ya que la mayoría de las encuestas previas a los comicios del 8 de noviembre de 2016 daban como favorita a la candidata demócrata Hillary Clinton. Es cierto que Clinton ganó el voto popular, pero la distribución del voto en el Colegio Electoral se decantó hacia Trump cuando este ganó los estados "columpio", "pendulares" o "bisagra" (en inglés, *swing state*, *battleground state* o *purple state*) en donde las encuestas no habían identificado a un candidato como amplio favorito para ganar.[9] La derrota demócrata en esta elección presidencial fue sorpresiva por varias razones. De acuerdo a la opinión pública internacional el ahora expresidente Barak Obama había tenido dos mandatos con aceptables índices de popularidad. Por su parte, Hillary Clinton basó su campaña en su experiencia como secretaria de Estado, con ideas y propuestas concretas dentro de los márgenes de una política democrática liberal. En cambio, la campaña de Trump se caracterizó por declaraciones estridentes, contrarias a la tolerancia y la diversidad social. No fueron pocas las ocasiones en que sus discursos se basaron en ataques discriminatorios en contra de los migrantes, principalmente de origen mexicano y de credo musulmán; pero también insultó a personas con discapacidad y realizó declaraciones misóginas. A pesar de este discurso incendiario y divisionista el candidato republicano ganó la elección. ¿Las encuestas electorales no estuvieron en capacidad de anticipar esta victoria? ¿Estamos frente a un evento político que puede ser considerado como un "cisne negro"? (Taleb, 2010), esto es, el triunfo de lo improbable. Observemos con detenimiento la gráfica 3 que muestra el promedio de la intención de voto en las encuestas publicadas en los principales medios de comunicación estadounidenses.

9 Para la elección 2016 fueron considerados estados "pendulares" Arizona, Colorado, Florida, Georgia, Iowa, Maine, Michigan, Minnesota, Missouri, Nevada, New Hampshire, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, Virginia y Wisconsin. Trump ganó en Arizona, Florida, Georgia, Iowa, Michigan, Missouri, North Carolina, Ohio, Pennsylvania y Wisconsin (10 de 16).

PLURALIDAD30_080317.indd 14 08/03/17 03:15 p.m.

Gráfica 3. Promedio general de las encuestas electorales para la presidencia de EUA, 2016 (1 de septiembre al 3 de noviembre de 2016)



Fuente: elaboración propia con base en el promedio general de 20 encuestas calculado por *Real Clear Politics* (http://www.realclearpolitics.com/epolls/2016/president/us/general_election_trump_vs_clinton-5491.html, consultada el 17 de enero de 2017).

La gráfica muestra el promedio de las mediciones que reportaron diferentes medios de comunicación estadounidenses en el periodo de campaña presidencial. Como se puede observar, en las diferentes encuestas la preferencia del voto popular permanece con valores muy constantes a favor de Clinton. De hecho, es posible afirmar que esta tendencia se confirmó con el resultado de las elecciones, ya que 48.2% de los votos fueron para Clinton, mientras que 46.1% fueron para Trump, lo cual quiere decir que, hubo una brecha favorable de 2.1 puntos porcentuales a favor de la candidata demócrata. El promedio general que hace la organización *Real Clear Politics* de todas las encuestas recopiladas desde el 1 de julio de 2015 hasta el día de la elección (un umbral de tiempo mayor al expresado en la gráfica) indica una preferencia promedio por Clinton del 46.8%, mientras que por Trump respondieron favorablemente 43.6%, esto es, un diferencial de 3.2 en favor de la candidata demócrata. Además de acertar la victoria de Clinton en el voto popular, las encuestas también indicaban que las preferencias se habían cerrado en las dos últimas semanas previas a los comicios, para tener valores similares a los obtenidos a mediados de septiembre. El principal desafío que podemos atribuir a los ejercicios demoscópicos en Estados Unidos, es que no basta conocer el voto popular en la elección presidencial, ya que lo que define al ganador es la conformación del Colegio electoral. A lo sumo, se puede indicar cuáles serían los

PLURALIDAD30_080317.indd 15 08/03/17 03:15 p.m.

estados "columpio" que terminarán inclinando la balanza a favor de algún candidato, pero el resultado sólo se determinará el día de la elección. De esta manera, aunque Clinton tuvo una mayor cantidad de votos, perdió el voto electoral con 232 puntos en contra de los 306 obtenidos por Trump.

¿Quién votó por Trump? Las encuestas de salida de CNN indicaron que el elector promedio se caracteriza por los siguientes atributos: hombre (52%), de 45 años o más (52%), que se define a sí mismo como blanco (57%), con educación menor a la universitaria (51%), protestante (59%) y que se identifica con la ideología conservadora (81%). En otros temas, el electorado que votó por Trump considera que el principal problema del país es la inmigración (64%) y declaró que el enojo es su principal sentimiento acerca del gobierno federal estadounidense (75%). La principal cualidad que valoró en el candidato republicano fue la "posibilidad de traer un cambio" (82%).[10] Este último punto ha sido subrayado para comprender la victoria de Trump, ya que este candidato se manejó como un *outsider*, —alguien ajeno a la clase política tradicional— lo que le permitió establecer un discurso en el que se diferenciaba del sistema político que no ha logrado resolver de manera sustantiva la desigualdad social y el subempleo en Estados Unidos (McChesney, 2016).

De acuerdo a Francisco Abundis (2016), uno de los problemas centrales en esta elección es que los medios de comunicación pusieron mayor atención en la opinión de los *pundits* ("expertos") que en los trabajos de los encuestadores, sin que los primeros fueran muy explícitos en los criterios metodológicos que siguieron para afirmar que el triunfo de Clinton sería irreversible. Fueron principalmente los expertos quienes aseveraron que Clinton tenía una delantera que difícilmente perdería en las elecciones, tal vez porque les costó trabajo aceptar que un candidato como Trump tuviera posibilidades reales de ganar (Ramos 2016). En ese sentido, es importante advertir que muchos simpatizantes del candidato republicano no manifestaron abiertamente su voto, ya que si bien apoyaban sus propuestas de campaña (la construcción del muro y un renovado proteccionismo estadounidense), prefirieron ocultar su preferencia dado lo políticamente incorrecto de varios de sus planteamientos, algunos de corte racista y sexista.

Discusión

Ahora se cuenta con mayores elementos para responder las tres preguntas que se plantearon al inicio del artículo. ¿Por qué las encuestas no lograron anticipar los resultados finales de los tres procesos políticos? Se ha remarcado que el papel de las encuestas de opinión no consiste en predecir el futuro, en diseñar pronósticos exac-

10 Exit Polls 2016, CNN. Disponible en: http://edition.cnn.com/election/results/exit-polls/national/president (consultado el 17 de enero de 2017).

PLURALIDAD30_080317.indd 16 08/03/17 03:15 p.m.

tos de lo que sucederá el día de la elección. Las encuestas son un termómetro para medir el estado de la opinión pública en un momento concreto, pero resultan insuficientes para conocer la manera en que decidirá su voto, ya que la toma de decisiones, como lo es votar, tiene un carácter multifactorial. Por ejemplo, en dos de los tres casos que revisamos (*Brexit* y Colombia) se aprecian procesos de larga data que se remontan a finales de 1970, con el primer referendo británico para incorporarse a la Comunidad Europea y con el comienzo de las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla colombiana. Los encuentros y desencuentros que se han tenido en el pasado se procesan cognitivamente de manera diferente en los grupos ciudadanos antes de emitir su voto. Estas *razones* no son recabadas por las encuestas, por lo que el conocimiento de la opinión pública precisa de otras herramientas cualitativas (grupos focales, paneles de discusión, etcétera.) que permitan tener una aproximación más completa a la manera en que la sociedad está percibiendo un problema de carácter público. Recordemos que los instrumentos cuantitativos como las encuestas no están dirigidos a profundizar sobre los motivos y la construcción de la opinión que tiene una sociedad frente a un problema determinado.

Aceptar que la función de las encuestas no es la futurología no exime el hecho de que en estos tres procesos los resultados fueron distintos a las tendencias que habían captado las encuestas antes del referendo, el plebiscito y la elección presidencial. ¿Se puede afirmar que las encuestas fallaron en el 2016? Como se pudo apreciar en los tres casos no es posible responder de manera contundente. Las encuestas señalaron que el referendo del *Brexit* tendría un resultado muy cerrado y también se anticipó que Clinton tendría una mayor preferencia en el voto popular, aunque también adelantaron que la elección sería cerrada, lo que generaba un escenario de incertidumbre sobre la manera en que se orientarían los votos electorales de los estados "columpio". Por su parte, las encuestas en el caso colombiano fueron las que más se alejaron de lo que sería el resultado final. Al respecto, se puede señalar que las encuestas que menor precisión tuvieron en medir a la opinión pública fueron aquellas que difundieron las estimaciones en vez de los datos brutos, es decir, aquellas que decidieron no presentar como parte de los resultados al sector que declaró estar indeciso o que prefirió no contestar. Esta decisión provocó que la estimación diera una gran ventaja del Sí, frente al No. Tampoco se puede desestimar el impacto que tuvo la alta abstención en el plebiscito, ya sea por motivos personales o por la dificultad que representó hacerlo debido al huracán Matthew. A partir de la experiencia colombiana se reitera la importancia de que los medios de comunicación difundan las encuestas con los datos brutos, esto es, que incluyan las proporciones de las personas que se mostraron indecisos o que decidieron no responder sobre el ítem cuestionado. Es posible afirmar que las encuestas que omiten a los indecisos de manera sistemática, son las que tienden a ser menos precisas para indicar las tendencias sociales. No obstante, los medios de comu-

PLURALIDAD30_080317.indd 17 08/03/17 03:15 p.m.

nicación prefieren utilizar las estimaciones que asignan a los indecisos en un sentido del voto, ya que estos números suelen ser más contundentes para captar la atención de la audiencia (Groves 1989). Si esta práctica va a continuar, al menos se puede impulsar que la difusión de las encuestas incluya la manera en que se realizaron las estimaciones.

De esta manera, más que afirmar la obsolescencia de las encuestas (la tercera pregunta del artículo), resulta más adecuado reflexionar sobre los desafíos que representa indagar a la opinión pública en nuestras sociedades contemporáneas. Hoy en día el ciudadano está cada vez más acostumbrado a ser interrogado sobre su opinión, lo cual constituye un desafío teórico y metodológico para identificar en qué momento un entrevistado está ocultando su postura con respecto a un tema, máxime cuando la elección implica temas de gran debate y controversia como fueron los tres casos del 2016. Los ciudadanos están conscientes que incluso en una democracia no todas las ideologías resultan "adecuadas" o "son bien aceptadas", esto genera que el encuestado muestre un recelo a responder de manera sincera porque considera que su respuesta no coincide con el clima de opinión imperante. Desde su perspectiva, si revela su preferencia impopular, podría terminar aislado o sometido a un juicio sumario de la mayoría. Para evitar esas posibles consecuencias es común que la persona caiga en "la espiral del silencio" y oculte su verdadera preferencia (Noelle-Neumann, 2016). Esta espiral repercute en las encuestas a partir de sesgos creados por este sector que oculta o incluso miente sobre el sentido de su voto. Resulta muy complicado distinguir a las personas que ocultan deliberadamente sus preferencias de aquellas que realmente no han decidido el sentido de su voto (indecisos).

Los tres casos que se presentaron también coinciden en que la tendencia del voto tuvo una diferenciación marcadamente territorial, lo cual revela intereses locales y regionales que las encuestas deben incorporar en su levantamiento para alcanzar a distinguir estos patrones. En el caso de Estados Unidos este requerimiento es evidente dada la importancia del Colegio Electoral. Otro desafío metodológico consiste en revisar el procedimiento con el que las encuestas recogieron la información. Dado el interés de recabar y publicar la información lo más pronto posible, las encuestas están recurriendo con más frecuencia a las consultas telefónicas. Este tipo de encuestas son más baratas y arrojan resultados más rápidos, ya que reducen los costos de traslado del equipo de trabajo. Las encuestas por el *Brexit* y las elecciones de Estados Unidos recurrieron prioritariamente a este levantamiento o un método mixto que combinó el levantamiento telefónico en hogares y del celular con encuestas en Internet. La crítica más recurrente al levantamiento telefónico ha establecido que se introduce un sesgo al tener como marco muestral sólo a las personas que tienen teléfono y no todas las que están habilitadas para votar (Díaz

PLURALIDAD30_080317.indd 18 08/03/17 03:15 p.m.

de Rada y Ayerdi, 2007). A este problema se le conoce técnicamente como error de cobertura y significa que ciertos elementos de la población, que constituye el objeto de estudio, han quedado excluidos. Sin embargo, las encuestas del *Brexit* y de las elecciones de Estados, que se basaron en el levantamiento telefónico, fueron más precisas que las colombianas que todavía tuvieron una mayor proclividad a levantar la información bajo procedimientos cara a cara. Es más, resalta que en las encuestas del *Brexit* la mayoría de las personas que fueron consultadas telefónicamente respondieron que votarían por la permanencia en la UE, mientras en el levantamiento vía Internet ganó la opción de salirse. Esta tendencia fue una constante en las diferentes encuestadoras que utilizaron ambos tipos de levantamiento. Esto deja como punto central en la agenda de investigación indagar si el tipo de levantamiento tiene una influencia en los resultados obtenidos, de manera que las respuestas recabadas telefónicamente o cara a cara suelen adecuarse más al *statu quo* o lo políticamente correcto (Burn-Murdoch, 2016), mientras que en las *on line* las respuestas obtenidas podrían ser más fiables sobre las preferencias del ciudadano.

Conclusiones

En las sociedades democráticas las encuestas de opinión pública constituyen una fuente de información sobre temas políticos de interés nacional. En el caso de las encuestas electorales, se ha tergiversado su relevancia para considerar que estas tienen como objetivo principal predecir el ganador de una elección o el resultado de un plebiscito. Como se ha sostenido a lo largo del artículo, las encuestas de opinión pública, incluidas las electorales, no son *futurología*; constituyen una fuente de información para que los diferentes interesados en el proceso político tengan una idea de cuáles son las tendencias en determinado momento. La opinión pública es reflexiva y dinámica, es decir, va cambiando a lo largo del tiempo de acuerdo a la información que circula en diferentes medios de comunicación y círculos sociales; incluso las propias encuestas pueden tener efectos sobre la decisión del electorado, pero este efecto es incierto y se suma a otros factores que influyen en la toma de decisiones como la tradición política de la familia y el cálculo racional del votante, por mencionar algunos.

Como cualquier procedimiento que pretende generar conocimiento, las encuestas son susceptibles a errores metodológicos y problemas de interpretación. Esto implica estar más alerta a los criterios metodológicos que siguen las diferentes instituciones encargadas de medir la opinión pública para descartar aquellas *encuestas* hechas a modo para posicionar a un candidato o a una tendencia política determinada (*push polls*). Para ello, es importante poner a disposición del lector el procedimiento y los datos brutos obtenidos en la encuesta, de manera que se

PLURALIDAD30_080317.indd 19 08/03/17 03:15 p.m.

conozca con precisión si se siguió un procedimiento probabilístico, el número de indecisos y la tasa de rechazo. La apertura completa de las encuestas y la difusión de microdatos, así como de la metodología, debería ser una práctica obligada para todas las instituciones que generan información sobre la opinión pública (Mateos y Penadés, 2013). Lo anterior contribuirá a que el público sea más cauto al momento de leer los resultados de una encuesta, pero no garantizará que éstas sean más precisas en sus procesos de medición, particularmente cuando se trata de temas o decisiones que polarizan a la sociedad. La opinión pública es cada vez más escurridiza, fluctuante y acostumbrada a ser interrogada, lo cual constituye un gran desafío para quienes pretenden generar conocimiento sobre ella.

Bibliografía

Abundis, Francisco, "Influencia y transparencia de las encuestas", *Estudio del día*, diciembre 2016. Disponible en: http://www.parametria.com.mx/estudio_dia.php?e=256 (Consultado el 7 de enero de 2017)

Alcocer V., Jorge, "Choriqueso", *Reforma*, Opinión, 13 de diciembre del 2016, p.11

Becker Sascha O., Fetzer Thiemo y Novy Dennis, *Who Voted for Brexit? A comprehensive District-Level Analysis*. Warwick (Inglaterra), Universidad de Warwick, Centre for Competitive Advantage in the Global Economy, 2016, Working Paper Series, No. 305, 70 p. Disponible en: http://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2016/10/Who-voted-for-Brexit.pdf (Consultado el 14 de diciembre de 2016)

Burn-Murdoch, John, "How accurate are the Brexit polls?", *Financial Times*, 9 de junio de 2016, edición en línea. Disponible en: https://www.ft.com/content/6a63c2ca-2d80-11e6-bf8d-26294ad519fc (Consultado el 10 de enero de 2017)

Butler, David y Kitzinger, Uwe, *The 1975 Referendum*, Londres y Bansingstoke, Macmillan, 1976, 305 p.

Cabrera, Daniel, "En defensa de las encuestas", *Postdata 15*, No. 12, octubre de 2010, pp. 191-216

Caballero, César, "Nuestras encuestas y el plebiscito: algunas hipótesis", *Cifras y conceptos*, 31 de octubre de 2016, en línea. Disponible en: http://cifrasyconceptos.com/nuestras-encuestas-y-el-plebiscito/ (Consultado el 14 de diciembre de 2016)

Castellà Andreu, Josep Ma., "El Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada", *Revista de Derecho Político*, 2016, No. 97, septiembre-diciembre, pp. 297-334. DOI: http://dx.doi.org/10.5944/rdp.97.2016.17626

Díaz de Rada, Vidal y Ayerdi, Peio, "Algunos problemas de la encuesta telefónica para la proyección electoral", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 2007, vol. 118, no. 1, pp. 153-204. Disponible en: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_118_081181907605472.pdf (Consultado el 28 de noviembre de 2016)

Donaldson Ana y Yang Grace, "What does the data of the Brexit referendum really say?, *Cornell University Library*, 2016, edición en línea. Disponible en: https://arxiv.org/abs/1608.06552 (Consultado el 9 de enero de 2017).

Estévez, Federico, "¿Las encuestas en decadencia?", *Este País*, Ciudad de México, 2010, No. 233, septiembre, pp. 40-42.

Gallego García, Gloria María, "Perdón y proceso de paz en Colombia", *Revista Nuevo Foro Penal*, Medellín, 2016, Vol. 12, No. 87, pp. 159-180. Disponible en: http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/4359 (Consultado el 28 de diciembre de 2017).

Gobierno Nacional de Colombia y FARC, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana, 24 de agosto de 2016, 297p. Disponible en: http://www.

PLURALIDAD30_080317.indd 20 08/03/17 03:15 p.m.

altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx (Consultado el 7 de diciembre de 2016)

Goodwin, Matthew J. y Heath, Oliver, "The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result", *The Political Quarterly*, 2016, Vol. 87, No. 3, pp. 323-332. DOI: 10.1111/1467-923X.12285

Groves, Robert, *Survey error and survey cost*, Nueva York, Wiley, 1989, Series in Probability and Mathematical Statistics, 590 p.

Kavanagh, Dennis, "Las encuestas de opinión pública", *Estudios Públicos*, 1994, No. 53, verano, pp. 145-169. Disponible en: http://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Kavanagh-Dennis-Las-encuestas-de-opini%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf (Consultado el 11 de enero de 2017)

Luhmann, Niklas, *La política como sistema*. Trad. Javier Torres Nafarrete, México, D.F., Universidad Iberoamericana, 2009, Colección Teoría Social, 446 p.

Martínez de Luna, Iñaki, "Encuestas de opinión: de la teoría a la práctica", *Metodología de Encuestas*, 2008, Vol. 10, no. 1, pp. 7-25. Disponible en: http://casus.usal.es/pkp/index.php/MdE/article/view/984 (Consultado el 6 de enero de 2017)

Mateos Araceli y Penadés Alberto, "Las encuestas electorales en la prensa escrita (2008-2011). Errores, sesgos y transparencia", *Metodología de Encuestas*, 2013, Vol. 15, pp. 99-119. Disponible en: http://casus.usal.es/pkp/index.php/MdE/article/view/1039 (Consultado el 29 de diciembre de 2016)

McChesney, Robert W., "Reflections on the 2016 US Election", *US Elections Analysis 2016*, 2016, en línea. Disponible en: http://www.electionanalysis2016.us/us-election-analysis-2016/section-8-result-and-beyond/reflections-on-the-2016-us-election/ (Consultado el 5 de enero de 2017)

Misión de Observación Electoral (MOE), *Observación al plebiscito*. Bogotá, MOE, 44 p. Disponible en: http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2016/Resultados%20plebiscito%20MOE%20Final%20(13.10).pdf (Consultado el 19 de diciembre de 2016)

Noelle-Neumann, Elisabeth. *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Trad. Javier Ruíz Calderón, Barcelona, Paidós, 2016, 332 p.

Pizarro Leongómez, Eduardo, *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Norma, 2002, 370 p.

Ramos, Jorge. "Estados Unidos de Trump". *Reforma*, Suplemento especial: Anuario 2016, 19 de diciembre de 2016, pp. 6-12

Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), *Resultado final del Plebiscito sobre los Acuerdos de Paz*, Bogotá, 2016, en línea. Disponible en: http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm (Consultado el 27 de diciembre de 2017)

Richard, Eugenie y Saffon, Sergio, *La paz en el visor mediático: El framing del noticiero sobre los Diálogos de paz durante la campaña presidencial colombiana*, *Más poder local*, 2016, No. 26, pp. 36-50. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5569523 (Consultado el 14 de diciembre de 2016)

Taleb, Nassim Nicholas, *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Primera edición ampliada y revisada, Trad. Roc Filella, Barcelona, Paidós, 2011, 480 p.

Valencia Agudelo, León, *Adiós a la política, bienvenida la guerra*, Bogotá, Intermedio, 2002, 337 p.

Wert, José Ignacio, "No le contéis a mi madre que hago encuestas políticas. Ella cree aún que soy pianista en un burdel", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 2002, Vol. 99, pp. 237-245. Disponible en: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_099_14.pdf (Consultado el 15 de diciembre de 2016)

Wolfgang, Donsbach, *Who's Afraid of Opinion Polls. Normative and Empirical Arguments for the Freedom of Pre-Election Surveys*, Amsterdam, Foundation for Information, ESOMAR y WAPOR, 2001, 39 p. Disponible en: http://wapor.org/pdf/who-is-afraid-of-opinion-polls.pdf (Consultado el 22 de diciembre de 2016)

PLURALIDAD30_080317.indd 21 08/03/17 03:15 p.m.

EN UN CONTEXTO DE MÚLTIPLES Y ACELERADOS cambios a nivel global que inciden directamente en la agenda política, internacional y parlamentaria de nuestro país, los derechos humanos de las personas migrantes cobran una relevancia mayúscula para el reposicionamiento de México en el concierto de las naciones. El presente artículo busca contribuir en esa discusión, reflexionando sobre un tema indudablemente polémico, pero que debemos abordar cuanto antes pensando en el fortalecimiento de nuestra democracia, así como en la defensa de los intereses de los mexicanos que viven dentro y fuera del territorio nacional.

La migración internacional y los derechos políticos

El fenómeno de la migración internacional apunta a convertirse en uno de los mayores desafíos para las democracias del mundo contemporáneo. Inmersos

PLURALIDAD30_080317.indd 22 08/03/17 03:15 p.m.

El derecho al **voto de los inmigrantes**: dilema para las democracias contemporáneas

Juan Carlos Amador Hernández*
Alejandro Guerrero Monroy**

en la globalización, numerosos contingentes humanos transitan de un país a otro en búsqueda de trabajo, de un mejor nivel de vida, o bien para escapar de guerras, persecuciones políticas y otros ambientes hostiles que amenazan su supervivencia.

Del 2000 al 2015, el número de migrantes internacionales aumentó de 175 millones a 244 millones de personas. Además, esta población contribuye enormemente a las economías de los países receptores y, muy frecuentemente, a las economías de sus países de origen. Tan solo en el año 2015, el envío de remesas en todo el mundo superó los 400 mil millones de dólares. (ONU, 2015).

A pesar de que trabajan y pagan impuestos, los migrantes internacionales no tienen acceso pleno a los derechos político-electorales que tienen el resto de las personas en los países que los reciben. Hoy en día, en la mayor parte de las democracias —consolidadas y en transición— los inmigrantes carecen del más importante y decisivo derecho político. De esta forma, el extranjero se ve impedido de participar en la elección de los representantes políticos y autoridades que toman decisiones que les afectan.

* Maestro en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac. Actualmente es Director de Difusión y Publicaciones del IBD.

** Asesor del Consejo General del INE y de la Presidencia de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero; columnista y académico.

PLURALIDAD30_080317.indd 23 08/03/17 03:15 p.m.

A simple vista, esta discriminación en el reconocimiento de derechos fundamentales podría compararse con otras formas de exclusión y desigualdad que, en su momento, fueron motivo de luchas históricas a favor de la igualdad, como el derecho al sufragio de las minorías y las mujeres. No obstante, en el caso de los migrantes, el debate resulta mucho más complejo porque nos remite a otro tipo de conceptos, tales como la nacionalidad, la ciudadanía y la soberanía de los Estados.

Ciertamente, desde la década de los 50 del siglo pasado, se ha avanzado en el reconocimiento de algunos derechos sociales de los migrantes (González Cámara, 2007), pero no ha ocurrido lo mismo en el plano político.

Ante el evidente impacto que tendrán los flujos migratorios en la composición demográfica de los países receptores de migrantes, esta condición de exclusión podría cuestionar severamente a las democracias del mundo, en la medida en que se daría un trato desigual a las personas, incluso, hacia aquellas que en un futuro no muy lejano conformarán sectores amplios, cuando no mayoritarios de la población. Restringir los derechos de este pujante sector social pondría en duda la esencia misma de la democracia representativa. Esta asimetría insostenible —entre quienes tienen la capacidad de intervenir para designar a sus representantes políticos a través del sufragio y quienes son destinatarios de las normas sin ninguna voz ni voto—, podría repercutir negativamente en las bases de la democracia.

La pregunta obligada que surge de este dilema radica en cómo garantizar la gobernabilidad democrática con una ciudadanía que se transforma. Y es que la inmensa mayoría de las legislaciones en el mundo todavía no están adecuadas para asegurar la integración social y jurídica de millones de personas de diferentes nacionalidades, razas, lenguas, religiones, culturas y tradiciones (López Garrido, 2008).

Así, una de las cuestiones que deberán resolver los Estados en el presente siglo, consiste en integrar y ofrecer un marco legal de derechos sin negar la pluralidad característica de las sociedades modernas. Sin demérito de otro tipo de problemas actuales como la creciente incertidumbre económica mundial, el cambio climático, el incremento en los precios de los alimentos y del petróleo, las amenazas a la seguridad internacional o la delincuencia organizada, el debate en torno a los derechos de las personas migrantes constituye una de las vías que nuestro país puede explorar a nivel interno para emprender la lucha por los derechos de los connacionales que radican en otro país.

La democracia, sea que la entendamos como forma de gobierno cuya regla fundamental es la mayoría (Bobbio, 1986: 14), o como método para la creación de un orden social engendrado por el pueblo (Kelsen, 2005: 30), debe adaptarse a las nuevas realidades del siglo XX, lo cual solo será posible en la medida en que se

PLURALIDAD30_080317.indd 24 08/03/17 03:15 p.m.

cumplan dos de los criterios democráticos indispensables identificados por Dahl: participación efectiva e inclusión (Dahl, 1986).

Dado que resulta incontrovertible que las migraciones son una constante en la era de la globalización y que prácticamente toda la teoría democrática hace énfasis en el ciudadano como sujeto político, los regímenes que apelan a esta forma de gobierno están llamados a desarrollar un modelo de ciudadanía moderno que garantice los derechos de quienes irrumpen en la vida económica y social en países en los que no nacieron, pero en donde habitan y forman parte de la comunidad. En ese sentido, es necesario retomar la discusión sobre las concepciones tradicionales de ciudadanía —casi siempre ancladas en la nacionalidad— en función del flujo creciente de las relaciones globales.

Los migrantes gozan cada vez de un más amplio espectro de derechos y libertades, en muchos aspectos idénticos a los de los ciudadanos, pero están impedidos, mientras sigan siendo extranjeros, a participar políticamente. En esta concepción, de gran tradición liberal, Estado se identifica con Estado nacional, y soberanía popular con nacionalidad y ciudadanía.

La ley es la expresión de la voluntad popular, de la voluntad de los nacionales, que puede ser también aplicada y frecuentemente lo será, a los extranjeros. Sin embargo, estos últimos no pueden incidir en su elaboración ni elegir a aquellos que se encargan de redactarla.

La identidad conceptual entre nacionalidad y ciudadanía, ha sido el resultado de un proceso histórico de construcción que ha concluido con la exclusión de ciertas categorías de personas, de forma tal, que se podría concluir que se ha identificado a nacionales, ciudadanos y derechos políticos. Como consecuencia de ello, se ha otorgado a los primeros la capacidad de participar en los asuntos públicos y se ha excluido del ejercicio de la ciudadanía a los no nacionales.

Los derechos de los ciudadanos no pueden circunscribirse a una comunidad jurídica que nació en un territorio. Cada vez más autores y estudiosos de las democracias del mundo, hacen un llamado sobre el inminente surgimiento de un modelo de ciudadanía que pudiera ubicarse más allá de los límites del Estado-Nación. Yasemin Soysal, investigadora de la Universidad de Essex en Reino Unido, ha tenido a bien acuñar el término "ciudadanía postnacional", que se refiere a una ciudadanía que toma como punto de referencia a la persona, superando las concepciones que tradicionalmente la vinculan al Estado. "Se puede ser ciudadano de un Estado mientras se viva y se disfruten los derechos en otro" apunta Soysal, y añade que el rasgo más significativo de la multiplicación de las formas de pertenencia, es la existencia de distintos grados de disfrute de los derechos que conlle-

PLURALIDAD30_080317.indd 25 08/03/17 03:15 p.m.

va la ciudadanía (citada por González, 2007). Es así que, mientras los ciudadanos tienen garantizados los derechos civiles, políticos y sociales, los residentes no pueden acceder al derecho al sufragio y sólo dependiendo del tiempo de residencia, podrán disfrutar de un mayor o menor número de derechos sociales.

Seyla Benhabib, por su parte, ha propuesto el término de "ciudadanía desagregada" para aprehender el fenómeno de la migración en el mundo. Según este enfoque, "los derechos de los otros" traspasan los límites estatales, dando paso a una ciudadanía basada en "contextos inter y trasnacionales", en la que se privilegia el ejercicio del derecho a la participación sobre la base de una identidad compartida (citada por González, 2007).

La complejidad de estos modelos radica en su implementación. El planteamiento de los mismos es coherente y lúcido, sin embargo, el problema se manifiesta a la hora de tratar de plasmarlos en ordenamientos jurídicos y todavía más, ante las resistencias nacionalistas y el arraigo a las nociones tradicionales sobre el Estado-Nación. En ese sentido, es relevante señalar que, a pesar de lo inacabado de las discusiones sobre este último concepto, sigue siendo una figura insustituible en un esquema de gobernabilidad tanto nacional como internacional.

Bajo este tenor, algunos autores apuntan hacia la "desnacionalización de la ciudadanía", esto es, que la relación entre el individuo y el ordenamiento político que confiera derechos no sea la nacionalidad, sino en el reconocimiento del derecho de una persona a participar en el espacio y tiempo donde reside, conforme al principio *ius domicili*. Siguiendo a estas premisas, un primer paso para contribuir a la desnacionalización de la ciudadanía sería el reconocimiento del derecho al voto de los inmigrantes.

Históricamente, los Estados-Nación han mostrado fuertes resistencias para el derecho al voto de los extranjeros bajo el argumento de la soberanía estatal, definida como la "negación absoluta de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder" (Jellinek, 2004: 432).

En palabras llanas y simples, al negársele el voto a los extranjeros, se ha buscado prevenir que un actor externo pueda interferir en la toma de decisiones públicas, dañando con ello los intereses nacionales. No obstante, si bien este riesgo existe, es preciso señalar que cuando una persona cambia su lugar de residencia, (sobre todo cuando lo hace de forma permanente o por largos periodos de tiempo) surgen otro tipo de fenómenos sociales, como el sentido de pertenencia y la construcción de nuevas identidades por parte de los migrantes. En ese sentido, retomando el con-

PLURALIDAD30_080317.indd 26 08/03/17 03:15 p.m.

cepto de nacionalidad, una persona nunca podrá cambiar el lugar en el que nació, pero sí puede adquirir una nueva nacionalidad, si nos remitimos a la definición de Rousseau, es decir, como "la determinación de un grupo de individuos de permanecer juntos y alcanzar objetivos comunes" (citado por Pereznieto, 2008: 38).

Las objeciones al voto de los extranjeros no son pocas y provienen incluso de grandes teóricos de la democracia de hoy en día. Giovanni Sartori, por ejemplo, se ha manifestado abiertamente en contra, al estimar que, de concederse esta prerrogativa, con las tendencias de migración actuales, se impondría la ley islámica en Europa debido al crecimiento de la población musulmana en ese continente.

Atendiendo este tipo de críticas, es pertinente señalar que los migrantes tienden hacia la integración en sus países receptores, llegando en algunos casos a renegar de sus orígenes. Por ejemplo, a propósito del proceso electoral estadounidense de 2016. En San Miguel de Allende, Guanajuato, un grupo de ciudadanos estadounidenses protestaron para expresar su repudio al nuevo presidente de la Unión Americana, Donald Trump, "Amamos a México, a su gente, todos son bienvenidos…(Trump) es un narcisista, sociópata", decían algunos participantes de la manifestación. En los Estados Unidos, el 29% de la comunidad latina votó por el mismo candidato republicano que en campaña propuso la deportación masiva de migrantes y la construcción de un muro fronterizo pagado por su vecino del sur. "No es que estén sacando la basura, pero los que no sigan las reglas tienen que irse (…) México va a pagar por el muro", afirmaba tajante Jesús Espinosa, migrante de origen mexicano con doble nacionalidad que votó por Trump.

A pesar de este tipo de fenómenos que dan cuenta del sentido de identidad que se genera en los migrantes, persiste el temor al menoscabo que podría sufrir la soberanía nacional con la intervención de personas extranjeras en la vida política.

Desde un punto de vista jurídico, el derecho al voto de las personas tendría sustento en los principios de *no taxation without representation*, de autonomía pública y de autogobierno. Desde la teoría democrática, todas las personas tendrían derecho a participar en la elección de los gobernantes y representantes populares que representarán los intereses de la ciudadanía.

En ese orden de ideas, los extranjeros, en tanto sujetos de derechos y obligaciones, bien podrían tener voz en la toma de decisiones, aunque con una regulación adecuada que contemple los mecanismos necesarios para garantizar la soberanía e intereses nacionales.

PLURALIDAD30_080317.indd 27 08/03/17 03:15 p.m.

La participación política como mecanismo de integración y reciprocidad

El derecho al sufragio de los extranjeros es un tema de vanguardia en el marco del multiculturalismo y la democracia. Implicaría que los inmigrantes residentes, sin ser necesariamente naturalizados, tengan el derecho democrático de escoger a los tomadores de decisiones que representen sus intereses sin estar en contra de aquellos de carácter nacional.

Además de permitir el derecho al voto y la participación en la toma de decisiones políticas, entre otras virtudes, la desnacionalización de la ciudadanía favorecería ineludiblemente la integración social de los inmigrantes y una mayor inclusión de estos nuevos miembros de la comunidad política. Es preponderante apuntar que el reconocimiento de este derecho es un requisito para la posterior integración del inmigrante, y no al revés. Por ello, no se debe establecer el derecho al sufragio como un premio o retribución a la integración, sino como un medio para alcanzarla.

El concepto de igualdad en la integración es fundamental. Sin igualdad no cabe hablar de integración, y como señala atinadamente Javier de Lucas (2006), "la igualdad es igualdad plena, o no es igualdad. Por eso, la idea de igualdad o integración deben significar también la integración política, porque la plenitud de derechos incluye los derechos políticos, el status de ciudadanía o su equiparación a él".

El fenómeno de la migración obliga a reconocer la multiculturalidad creciente en las sociedades actuales. Si bien, las sociedades ya son multiculturales por factores endógenos tales como la presencia de minorías lingüísticas, religiosas, nacionales, culturales, etcétera, el hecho es que en no pocas ocasiones, los factores externos de la multiculturalidad son vistos como un riesgo.

En la mayor parte de los Estados, se carece de un enfoque político global de la inmigración, es decir, del reconocimiento de la profunda dimensión política de este fenómeno social. La estrategia de utilizar la inmigración como problema, obliga a la presentación de la inmigración como factor de orden público y seguridad, generando que los discursos y las políticas de migración se conviertan en discursos y políticas contra los migrantes, con consecuencias negativas que hoy México resiente más que nunca.

En contraparte, la integración de los migrantes ha ido penetrando en otros foros del mundo. Instituciones como el Consejo de Europa se han pronunciado a favor de un proceso de inclusión de los inmigrantes en la vida pública con el fin de favorecer su integración. Porque sin duda es un hecho favorable que los nuevos miembros de una sociedad se sientan partes integrantes de las mismas, sobre

PLURALIDAD30_080317.indd 28 08/03/17 03:15 p.m.

todo si se consideran las múltiples aportaciones de los migrantes para el desarrollo las naciones.

En ese tenor, el reconocimiento del sufragio de los extranjeros podría ser una herramienta de integración, así como para el fortalecimiento de la representatividad de las instituciones democráticas en los países receptores de migrantes.

En síntesis, el reto más importante que enfrentarán las sociedades actuales —y que se incrementará en los próximos años—, tanto en términos de legitimidad como de eficacia, reside en cómo gestionar su transformación en instituciones y procedimientos democráticos multiculturales.

Experiencia internacional

En la actualidad, no existe en el mundo un ordenamiento jurídico que otorgue de manera integral y sin restricciones el derecho de sufragio a los extranjeros. Un breve análisis de los sistemas electorales en América Latina y Europa nos permite distinguir al menos cuatro categorías de países: 1) los que reservan el derecho al voto exclusivamente a los nacionales; 2) los que conceden este derecho a los extranjeros de determinados países; 3) los que condicionan el derecho al sufragio a cierto tiempo de residencia y para la elección exclusiva de cargos locales y 4) aquellos que otorgan el derecho al voto a los extranjeros con pocas restricciones.

En América Latina, la mayoría de los países han adoptado un enfoque restrictivo respecto a la participación electoral de los extranjeros, permitiendo que voten solo si se han nacionalizado o naturalizado (como en el caso de México).

El caso de Chile es único y paradigmático. Desde más de 120 años, el artículo 14 de su Carta Magna autoriza el voto extranjero a partir de los cinco años de residencia. En Uruguay desde 1952, se estipula que los extranjeros que lleven al menos 15 años residiendo en la nación, tienen derecho al sufragio sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal. Curiosamente, ni Chile ni Uruguay permiten el voto de sus ciudadanos que radican más allá de sus fronteras.

En Venezuela, se le permite votar a los extranjeros que lleven viviendo al menos 10 años en su territorio, aunque únicamente en elecciones parroquiales, municipales y estatales. En Bolivia, solo es posible en las elecciones municipales (Delicado, 2012).

En Buenos Aires, Argentina, los residentes extranjeros no solo tienen el derecho sino la obligación de votar para elegir a gobernadores y vicegobernadores, legisladores provinciales, intendentes municipales, concejales o consejeros, no obstante, su participación electoral está prohibida en los procesos federales (Navarro, 2016).

PLURALIDAD30_080317.indd 29 08/03/17 03:15 p.m.

En Brasil, la Constitución otorga a los portugueses residentes los mismos derechos de sufragio que tienen los brasileños, con la salvedad que los portugueses deben solicitar permiso al Ministerio de Justicia (Navarro, 2016).

Otro tipo de reconocimiento es el que dan los países que fueron imperio y que conceden esta prerrogativa ciudadana a los extranjeros provenientes de los países que fueron sus colonias o bien de países históricamente vinculados. El ejemplo más claro el de Reino Unido, con la *Representation of the People Act*, emitida el año 2000. Este ordenamiento reconoce el derecho al sufragio en las elecciones parlamentarias a todos los ciudadanos de la *Commonwealth* y del República de Irlanda. Nueva Zelanda es otro de los países que reconocen este derecho, lo cual resulta consistente con su reconocida tradición democrática, al ser el primer país que reconoció el sufragio universal en 1893 (Cornejo, 2010).

Dentro de la categoría de países que reconocen el derecho de sufragio de todos los extranjeros, tras un cierto periodo de residencia y exclusivamente para las elecciones municipales, también se encuentran diversas naciones de Europa; entre los que se destacan Irlanda (seis meses de residencia), Suecia (tres años de residencia), Dinamarca (tres años), Noruega (tres años), Holanda (cinco años); Finlandia (dos años); Luxemburgo (cinco años) y Bélgica (cinco años de residencia) (Unzurrunzaga, 2008).

Cabe apuntar que, en la Unión Europea, la ciudadanía significa, entre otras cosas, la igualdad del derecho de sufragio activo y pasivo para el Parlamento europeo y el reconocimiento del voto activo y pasivo en las elecciones municipales. Precisamente el concepto de la ciudadanía europea fue una de las principales aportaciones políticas del Tratado de Maastricht que ha permitido ampliar el derecho de sufragio en varios Estados miembros de la Unión.

Como es bien sabido, algunas de las características de la ciudadanía europea son: el derecho a la libertad de circulación y residencia en el territorio de la Unión, el derecho a protección diplomática en terceros países, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, y ante el *ombudsman*, y el derecho de votar y ser elegido en elecciones locales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Por otra parte, están los países europeos en los que el voto del extranjero está constitucionalmente reservado a sus ciudadanos, como Alemania, en donde ni siquiera se vislumbra la posibilidad de extender este derecho a los extranjeros provenientes de países integrantes la Unión Europea (países comunitarios). En Francia también se reconoce el derecho al voto para todos los cargos de forma exclusiva a los nacionales franceses. Para el caso de los ciudadanos comunitarios, solo se permite participar en algunas provincias locales.

PLURALIDAD30_080317.indd 30 08/03/17 03:15 p.m.

En Italia, aunque el derecho de voto se encuentra reservado para los italianos, han surgido algunos intentos en las regiones Toscana y Emilia Romagna, para la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros.

En España, la Constitución de 1978 reservó el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo a los españoles, pero abrió la puerta para firmar tratados de reciprocidad con otros Estados para el reconocimiento mutuo de estos derechos. De esta manera, los ciudadanos noruegos tienen reconocido el derecho de voto en elecciones municipales, en razón de un tratado de reciprocidad signado con el país escandinavo (Albite, 2006).

El voto de los extranjeros en México

México forma parte de los países que restringen la participación política de los extranjeros y, particularmente, el derecho al voto. El Artículo 33 constitucional prohíbe expresamente a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país, so pena de ser sometidos a un proceso de expulsión.

En la definición de esta postura influyeron notablemente el intervencionismo que México padeció durante los primeros años de su vida independiente y eventos históricos como la pérdida, primero de Texas, y luego de más de la mitad de su territorio en la guerra con los Estados Unidos en 1848.

En cuanto al voto en elecciones populares, se trata de un derecho y una obligación exclusivos de los ciudadanos mexicanos. Las personas nacidas en otro país solo pueden acceder al derecho al voto al ser naturalizados, es decir, una vez que adquieran la nacionalidad mexicana, a través de los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley de Nacionalidad (capítulo III), entre ellos, haber residido por cinco años en territorio nacional o contraer matrimonio con un hombre o mujer mexicanos.

Lo curioso es que, si bien la Constitución no permite a los extranjeros participar en ningún tipo de elección, la población inmigrante en México tiene acceso a otro tipo de derechos como cualquier mexicano, entre ellos: el derecho a la salud, a la educación, al libre tránsito y al debido proceso, tan solo por nombrar algunos. Esto es así, porque el Artículo 1º de la Constitución, instituye claramente que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Con todo, vale la pena destacar que México no ha sido ajeno a la discusión del voto de los migrantes, aunque nos hemos enfocado al reconocimiento del derecho al sufragio de los connacionales que han emigrado. En el año 2005, luego de varios

PLURALIDAD30_080317.indd 31 08/03/17 03:15 p.m.

años de discusión y no pocas resistencias, se desarrollaron las reformas necesarias para que, por primera vez en el año 2006, los mexicanos residentes en otros países del mundo tuvieran la oportunidad de elegir al Presidente de la República. Ocho años más tarde, con la reforma político-electoral, se reformó nuevamente la legislación para que los mexicanos en el extranjero puedan tramitar su credencial de elector fuera del territorio nacional y tengan la oportunidad de votar para elegir a los senadores y al gobernador de su respectiva entidad federativa. Además, por primera vez, el voto podrá ser emitido de manera electrónica.

Lo anterior refleja la tendencia progresiva de los derechos de los migrantes en nuestro país. Pero no debemos olvidar que México también es un país receptor de migrantes internacionales. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, en nuestro país habitan 1,007,063 de personas nacidas en otro país, de las cuales, 428,978 poseen la nacionalidad mexicana (Inegi, 2015).

Ciertamente, no existe en la actualidad una demanda política visible de estos actores por el reconocimiento de su derecho a votar, pero se trata de un tema obligado que merece una profunda reflexión por parte de la sociedad y los tomadores de decisiones, sobre todo de cara a los retos que México tiene por delante en materia internacional.

Conclusiones

En pleno siglo XXI, en el que la mayor parte de los Estados occidentales se proclaman como democráticos, parece difícil justificar la exclusión de millones de personas que contribuyen a las economías nacionales, pagan impuestos, cumplen con la ley, pero no tienen el derecho a elegir a sus representantes.

Como vimos, esta restricción tiene orígenes históricos y fundamentos teóricos, como la defensa de la soberanía y los intereses nacionales. Sin embargo, el fenómeno de la migración y su evolución a lo largo del tiempo —íntimamente ligado a la globalización— plantea para las democracias contemporáneas el dilema de integrar a los migrantes y reconocerles un número cada vez mayor de derechos, sin eliminar los mecanismos para preservar su autonomía como Estados independientes.

Atender este dilema supone adoptar un nuevo tipo de ciudadanía que garantice los derechos políticos de las personas que conviven en un tiempo y territorio determinados, sin negarles derechos por el simple hecho de haber nacido en un lugar diferente del que donde viven.

Para México, las ventajas de entrar en este debate no son menores. Como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas, tenemos una posición privilegiada

PLURALIDAD30_080317.indd 32 08/03/17 03:15 p.m.

para ser un actor relevante en la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Al animarnos a participar en esta discusión, no solo estaríamos fortaleciendo la representatividad de nuestra democracia, sino que también nos estaríamos dotamos de nuevas herramientas para proteger los derechos de los migrantes mexicanos que viven en otro país, justo ahora, cuando más se necesita.

Fuentes de consulta

Albite, Pedro, et al., (2006), La condición inmigrante exploraciones e investigaciones desde la región de Murcia, España, Universidad de Murcia.

Bobbio, Norberto, (1986), *El futuro de la democracia,* 1ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica.

Cornejo Paz Enrique, et al., (2010) *"Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana",* San Vicente, Editorial Club Universitario.

Delicado, Ana, (2012) "Qué países permiten votar a los extranjeros" <http://www.infobae.com/2012/09/06/1057613-que-paises-permiten-votar-los-extranjeros/> (24/01/2017)

De Luca,s Laura Díez y Bueso Javier, (2006), *La Integración de los Inmigrantes,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid.

Estévez, Sánchez y Navarro G. María, (2010), *Claves puntuales del pensamiento,* Plaza y Valdés, Madrid España.

González, Noelia, (2007) "La desnacionalización de la ciudadanía: el derecho al voto de los extranjeros como requisito para la integración social", en *IV jornadas de filosofía política. Ciudadanía posible, ciudadanía deseable*, Universidad de Barcelona.

Jellinek, Georg, (2004), *Teoría general del Estado,* primera edición, México, FCE.

Kelsen, Hans, (2005), *Esencia y valor de la democracia / Forma del Estado y Filosofía,* México, Ediciones Coyoacán.

López Garrido Diego, (2008), Los derechos políticos de los inmigrantes <https://cienciayartes.wordpress.com/category/derechos-politicos/> (24/01/2017)

Pereznieto Castro, Leonel, (2008), *Derecho Internacional Parte General,* México, Oxford.

Piqueras, Andrés, (2005), Mediterránia migrant: les migracions al país Valenciá, Universitat Jaume I, Castello de la Plana.

Ortega Giménez, Alfonso y Heredia Sánchez, Lerdys Saray, (2008), "El derecho al voto de los extranjeros en las elecciones municipales españolas. ¿Integración o interés?", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol.8*, México ene. 2008.

Navarro, Carlos, (2016), "El voto extranjero en 18 países de América Latina", en *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada,* INE-PNUD.

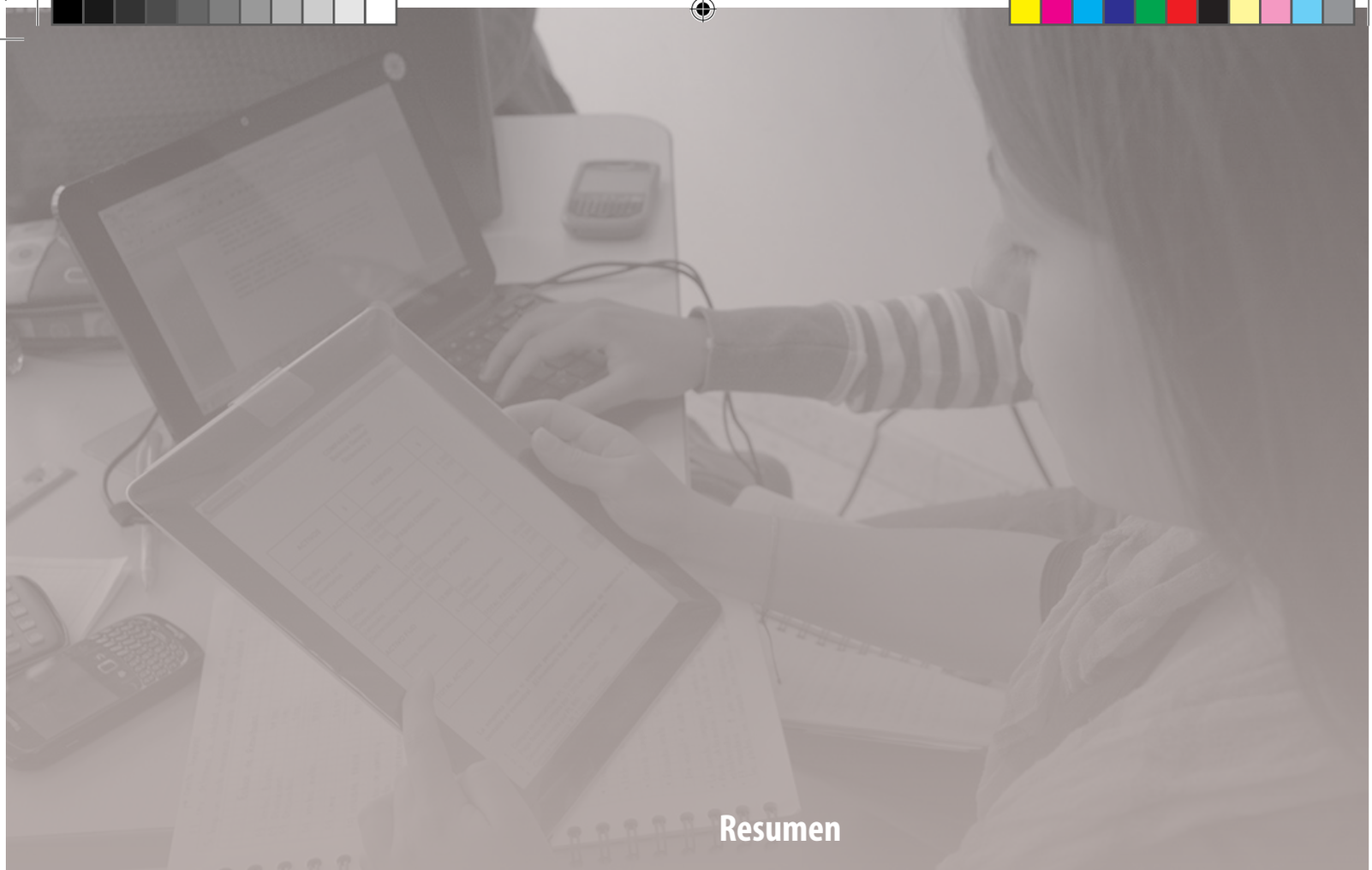
Unzurrunzaga, Agustín, (2008), *"Derecho a voto y modificación de la Constitución"* <http://www.redsolidaria.info/2008/12/19/derecho-a-voto-y-modificacion-de-la-constitucion-articulo-de-agustin-unzurrunzaga-gipuzkoako-sos-arrazakeria/> (24/01/2017)

Instituciones y organismos internacionales

INEGI, (2015), "Resultados definitivos de la Encuesta Intercensal 2015), Boletín de prensa número, 524/15, México.

ONU, (2015), "Día Internacional del Migrante. Antecedentes", http://www.un.org/es/events/migrantsday/background.shtml (24/01/2017).

PLURALIDAD30_080317.indd 33 08/03/17 03:15 p.m.



Resumen

L CABILDEO ES UNA PRÁCTICA QUE BUSCA ABRIR espacios de incidencia en las decisiones públicas. Al respecto, este artículo presenta una revisión de literatura sobre el tema, así como un examen de diversos elementos jurídicos para regular esta actividad en México. Para ello, se analiza el marco reglamentario existente en las Cámaras del Congreso de la Unión. Además, se hace una revisión de textos normativos de distintos países que tienen marcos regulatorios sobre cabildeo. Se consideran, en el análisis comparado, los elementos que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sugiere para una legislación sólida y transparente sobre cabildeo.

Palabras clave: cabildeo, análisis comparado, marco regulatorio, grupos de interés.

Introducción

Este artículo tiene como objetivo identificar los elementos de regulación jurídica del cabildeo que

PLURALIDAD30_080317.indd 34 08/03/17 03:15 p.m.

Regulación de los **procesos de cabildeo en México**: un análisis comparado

Alejandro Navarro Arredondo*

comparten diversos países. Al respecto, se identifica el compendio normativo en la materia, se analiza y se compara a efecto de conocer aquellas características similares que sirvan de insumo para una posible formulación de legislación sobre cabildeo en México. Los países que se eligen para el estudio son reconocidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como aquellos que regulan la actividad con leyes o reglamentos específicos.

En la primera parte del documento se ofrece una revisión de la literatura sobre el cabildeo de los grupos de interés. La segunda analiza las iniciativas que sobre este tema se han elaborado en el Congreso de la Unión. Posteriormente, se resaltan los elementos del marco jurídico de otros países conforme a los principios descritos por la OCDE. En las conclusiones se resaltan las áreas de oportunidad que tiene México en el tema y se proponen los temas mínimos a abordar en una legislación sobre cabildeo.[1]

* Doctor en ciencias políticas y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como investigador "C" en el Instituto Belisario Domínguez.

1 Se entiende por cabildeo "un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones" (Gómez, 2008: 97).

PLURALIDAD30_080317.indd 35 08/03/17 03:15 p.m.

El cabildeo de los grupos de interés

Los grupos de interés se constituyen en actores clave del proceso de formulación de leyes o políticas públicas pues inciden en ellas si tienen acceso a una vía institucional por la que se hacen vinculantes las decisiones (reformas legislativas, aprobación de reglamentos o resoluciones judiciales). Estos grupos pueden incidir estratégicamente en diferentes vías institucionales: presionar a un miembro del Congreso o del Poder Ejecutivo; negociar con un miembro del Poder Judicial; o influir en una iniciativa popular o referéndum, si el sistema político ofrece estos instrumentos de democracia directa (Baumgartner, et al., 2009).

Indirectamente, los grupos de interés pueden abordar asuntos de política pública en ámbitos en los que no se realizan decisiones vinculantes. Por ejemplo, pueden participar en actividades de protesta social, como marchas y mítines, o fijar postura en los medios de comunicación. Un grupo de interés puede seguir una de estas estrategias específicas y por lo tanto apuntar todos sus esfuerzos hacia una sola vía institucional o arena política; o, por el contrario, puede combinar varias actividades de incidencia y acceder a diferentes vías institucionales o arenas políticas (Baumgartner, et al., 2009).

Así, aunque en un sistema democrático se acepte que los grupos de interés participen en la formulación de políticas, existe mucha reticencia a que esta participación provoque una situación en la que intereses "especiales" incidan sobre una política pública con fines oportunistas u egoístas. En ocasiones esta situación puede ser simplemente un problema de percepción, pero en otras se trata de un riesgo a la estabilidad del sistema político. Un gobierno democrático requiere legitimidad para funcionar correctamente y dicha legitimidad proviene de la confianza de sus ciudadanos. Cualquier percepción generalizada de tráfico de influencias o conflicto de interés desgarra el tejido mismo de esa legitimidad (Hacker y Pierson, 2010).

Por ello la actividad de cabildeo es cada vez más controvertida pues se piensa que privilegia intereses particulares en lugar del interés general. Los ciudadanos esperan que los legisladores, autoridades, empleados públicos y jueces cumplan sus labores con integridad, en una forma justa e imparcial. Se espera de ellos una total desafección de sus intereses privados y sus vínculos particulares a la hora de tomar decisiones. Por lo que un mal manejo de conflictos de interés por parte de las autoridades públicas tiene el potencial de lesionar la confianza de los ciudadanos, con el consecuente detrimento para la democracia.

En ese sentido, el aumento de la participación de cabilderos en la formulación de políticas —en especial de aquellos que son contratados para representar grupos con intereses mercantiles— ha influido en la percepción sobre la im-

PLURALIDAD30_080317.indd 36 08/03/17 03:15 p.m.

parcialidad de la toma de decisiones gubernamentales. Por estas razones, en Reino Unido se ha obligado a las asociaciones de cabildeo a adoptar medidas de autorregulación, con el fin de enviar el mensaje de que la formulación de políticas se está haciendo tomando en cuenta el interés general por encima de intereses particulares. Asimismo, en Estados Unidos se han impuesto regulaciones de transparencia para todas las actividades de los cabilderos cuando inciden en políticas públicas (Zeff, 2010).

En otras palabras, estos países intentan regular la influencia de los grupos de interés en las decisiones de los agentes públicos, influencia que es representada a través del concepto de cabildeo. Para algunos estudiosos del tema es fácil entender porque hay tantas personas y grupos interesados en *capturar* legisladores y burócratas: el tamaño del Estado y su enorme cantidad de instrumentos legislativos y administrativos implica contar con una gran masa de recursos en la forma de subsidios, aranceles, impuestos y restricciones sobre la competencia (Hacker y Pierson, 2010).

Por tal motivo, el poder económico del Estado genera fuertes incentivos a los diferentes agentes para competir por la influencia, la cual, en ausencia de mecanismos institucionales adecuados (normas y regulaciones) puede llevar a nocivas consecuencias para la sociedad. Como resultado, muchos países han comenzado a responder a esta pérdida de confianza ciudadana a través de una variedad de medios para regular la incidencia de los cabilderos sobre los asuntos públicos. Una de tales respuestas ha sido establecer un marco normativo para los procesos de cabildeo, que incluye la obligatoriedad de inscripción y registro de los cabilderos, la divulgación de su actividad y restricciones a su interacción con funcionarios públicos (Chari, Hogan y Murphy, 2010).

Algo que subyace a la regulación de los procesos de cabildeo son los conceptos de transparencia y rendición de cuentas. De hecho, para lograr la confianza de la ciudadanía se requiere un cierto nivel de apertura en la formulación de políticas públicas, pues con ello se brinda cierta seguridad de que el gobierno está tomando decisiones anteponiendo el interés general a otro tipo de intereses. En regímenes democráticos, los frenos y contrapesos, así como la transparencia y la rendición de cuentas, constituyen garantías fundamentales del debido control de la toma de decisiones. La fragilidad de una democracia puede deberse a muy diferentes causas, pero algunas de ellas se relacionan muy directamente con la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y la falta de información sobre la gestión de recursos públicos (Straus, 2011).

De hecho, todas las fases del proceso de elaboración de una política pública o de una ley entrañan riesgos de corrupción, desde la formulación hasta la implemen-

PLURALIDAD30_080317.indd 37 08/03/17 03:15 p.m.

tación. Algunos ejemplos de prácticas y actividades que pueden suponer riesgos de corrupción o prácticas no éticas son:

1. Financiamiento de partidos políticos para obtener regulaciones beneficiosas una vez que los partidos financiados accedan al gobierno;
2. Captura regulatoria (mediante el control del regulador o el financiamiento de investigación sesgada a cambio de apoyo a los intereses de los financiadores);
3. Adopción de normas que generan voluntariamente lagunas o *loopholes* para evitar los verdaderos controles (*diluting regulation*);
4. Adopción de normas que debilitan las restricciones hasta convertir ciertas leyes en un verdadero ejemplo de fachada o *window dressing* (*debilitating restrictions*);
5. Debilitamiento de los controles y la aplicación de las leyes en la fase regulatoria (*weakened enforcement*).
6. Entorpecimiento de la aplicación de sanciones a través de presiones a los decisores (*weakened penalties*);
7. Redacción fraudulenta en los términos de referencia de un contrato público para asegurar que lo obtenga un sujeto privilegiado (Etzioni, 2012).

Desde este enfoque, una de las modalidades de corrupción más influyentes, rentables y dañinas consiste en la "captura de políticas públicas", es decir, el control por grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden formular políticas de manera autónoma. De esta forma, cuando se intenta encontrar una forma de regular el cabildeo en el contexto más amplio de la corrupción gubernamental, nos encontramos con que el problema está directamente relacionado con los procesos mediante los cuales ocurre la adopción (o el rechazo) de leyes y políticas públicas (Kjellberg, 1994).

Y en un sistema político democrático, al basarse en un sistema de delegación de poderes, todas las desviaciones se vuelven posibles. Así, el cabildeo que provoca una corrupción gubernamental se convierte en una traición a los ciudadanos (los mandantes) por parte de los funcionarios (los mandatarios) durante la votación de las leyes o políticas. Los beneficiarios de la corrupción gubernamental raras veces son actores individuales, por lo que los buscadores de renta (*rent seekers*) se organizan en grupos de interés (por ejemplo, varias firmas constructoras o de obras públicas que buscan incidir en una ley presupuestaria o en un proyecto cuyos beneficios compartirán posteriormente) (Etzioni, 2012).

PLURALIDAD30_080317.indd 38 08/03/17 03:15 p.m.

Por otro lado, cuando existen canales donde se gestionan intereses de diversos actores de la sociedad, se incrementan los espacios de la participación ciudadana lo que fortalece a la democracia. Esto sugiere que la participación, entendida como cabildeo directo, debe realizarse en distintos niveles para lograr una comunicación con tomadores de decisiones, si bien, no de forma personal, sí a través de representantes de intereses conocidos como cabilderos (Gimate-Welsh H., et al, 2016).

Cuando una norma regula, sobre la base de los principios de transparencia y representatividad, la figura del cabildeo se presenta como un robustecimiento de la "responsabilidad institucional y la rendición de cuentas" (Gimate-Welsh H., et al, 2016, p. 37). En ese ideal, se logran colocar en la agenda legislativa o gubernamental temas relevantes no sólo para un sector social o privado concreto, sino tópicos que signifiquen problemas públicos con la intención de ser solucionados mediante instrumentos de política pública.

Por todo lo anterior, es posible argumentar que la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, así como la falta de transparencia y de regulación de las actividades de cabildeo en México, pueden ser factores detonantes del aumento de casos de conflicto de interés y tráfico de influencias, los cuales provocan daños al interés general y a la legitimidad de las autoridades. Al respecto, es necesario señalar que dichos casos se han vuelto cada vez más frecuentes, uno de ellos se suscitó en la discusión de la Ley de Radio y Televisión en 2006, que fue aprobada por medio de prácticas legislativas contrarias a la deliberación y que derivaron en una ley en contra del interés público. La controversia concluyó cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó la inconstitucionalidad de algunos puntos importantes de dicha ley (Castro, 2006).

La influencia del cabildeo en la toma de decisiones legislativas también se ha documentado en otros temas como la prohibición de la comida chatarra y bebidas azucaradas en las escuelas, así como en la aprobación de reformas fiscales, por mencionar sólo algunos ejemplos. Dada la trascendencia de las medidas fiscales se ha generado una mayor presencia de cabilderos en los momentos previos a las discusiones de la Ley de Ingresos (Pallares, 2016), quienes buscan audiencias con los legisladores para manifestar su negativa al impuesto especial sobre producción y servicios o lo que se conoce como impuesto a las bebidas azucaradas. Otro ejemplo similar de cabildeo fue el que realizaron varios grupos empresariales, en 2015, para intentar que se les otorgaran diversos estímulos fiscales (González y Gómez, 2015).

Un ejemplo más reciente y con repercusiones en los niveles ejecutivo y legislativo, fue la llamada "Ley 3 de 3", aprobada por la Cámara de Senadores en abril del 2016, que debido al cabildeo del sector empresarial ante el Poder Ejecutivo, se suprimieron algunas partes de estas normas anticorrupción, además de que se abrió

PLURALIDAD30_080317.indd 39 08/03/17 03:15 p.m.

un periodo extraordinario para atender las observaciones presidenciales a la citada ley, las cuales tuvieron su origen en las conversaciones entre los representantes de las cámaras empresariales y el Poder Ejecutivo (Michel, 2016). Otro caso que ejemplifica la incidencia del cabildeo es la iniciativa de reforma a la Ley de Aguas o Ley Korenfeld, iniciativa que fue retirada en la Cámara de Diputados para evitar que se polemizara una posible privatización de los servicios de agua potable (García, 2015).

A pesar de que procesos de cabildeo como los anteriores no son regla general en la toma de decisiones gubernamentales, la presencia de los grupos de interés se ha hecho cada vez más fuerte para tratar de incidir en las políticas públicas y en las leyes para orientarlas a su favor, de ahí que sea fundamental analizar el marco normativo que regula las actividades de cabildeo. Sin embargo, dicho análisis resulta un asunto muy complejo. Para empezar, el cabildeo se ejerce en un entorno institucional muy fragmentado, pues los grupos de interés tienen acceso al proceso de toma de decisiones a través de una amplia variedad de vías institucionales (legislativa, ejecutiva o judicial) a nivel nacional e incluso en el ámbito subnacional.

Además, el cabildeo ha cobrado relevancia en tiempos de aprobación presupuestal, pues es común observar en las comisiones legislativas que atienden los temas presupuestales a un contingente de actores que agrupa a redes académicas como la Asociación Nacional de Universidades de Educación Superior (ANUIES), o redes políticas como la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Asociación de Alcaldes de México A.C, (ALMAC) y la Asociación Mexicana de Presidentes Municipales (AMPM). Algunas de ellas han logrado, a través del cabildeo, aumentos dentro de la asignación de recursos que se hace anualmente en vísperas de la aprobación del paquete económico.

Otra razón que incentiva un análisis del marco normativo que regula el cabildeo en nuestro país está relacionada con el insuficiente abordaje que ha tenido el tema. El escaso número de estudios sobre los procesos de cabildeo de los grupos de interés, tradicionalmente se ha centrado en aspectos muy puntuales, por ejemplo, los recursos financieros de los grupos de interés, sus características organizativas o su experiencia en estas actividades (Gimate-Welsh, Fagan y Martinez, 2016). Solo algunos de estos estudios analizan la interacción entre cabilderos y autoridades y han prestado cierta atención a los factores normativos e institucionales que regulan la actividad de cabildeo en nuestro país (Mascott, 2007).

El cabildeo en México

En México la práctica de cabildeo se ha hecho al exterior y al interior del país. En el caso de negociaciones hacia el exterior del país, desde el sexenio de Miguel de

PLURALIDAD30_080317.indd 40 08/03/17 03:15 p.m.

la Madrid se contrataron agencias norteamericanas para negociar asuntos relacionados a medios de comunicación e imagen de México. Posteriormente, el gobierno de Carlos Salinas incrementó la práctica de cabildeo relacionada a temas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lavado de dinero, entre otros temas. Zedillo, siguió con dicha práctica. Vicente Fox incrementó el gasto relacionado con este rubro, ya que gastó más de 11 millones de dólares en el primer año y medio de su gestión para contratar a 14 firmas que cabildearan temas prioritarios en la agenda bilateral (Gómez, 2008, p. 100)

En el caso de cabildeo al interior del país es importante mencionar que, la práctica en los años en que el presidente tenía el poder real en la toma de decisiones a nivel nacional, los grupos de interés debían abrirse espacios para persuadir al jefe del Ejecutivo para que, a su vez, aquel pudiera estimular determinada reforma, iniciativa o adición a alguna legislación a través del Poder Legislativo, carente de autonomía real. Por tanto, "los grupos que querían influir en las decisiones de política nacional debían hacer conocer al Ejecutivo sus preocupaciones e intereses" (Gómez, 2008, p.101).

Fue hasta 1997 cuando en México se discute abiertamente el tema de cabildeo; en aquel entonces se considera a éste como una "práctica incipiente que efectúan empresas, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicato y el Ejecutivo". (Gómez, 2008, p.103). Justo en el trienio de 1997 a 2000 el Partido Revolucionario Institucional no logró obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo que el cabildeo al Poder Legislativo cobró relevancia y mucho mayor fuerza. Asimismo, hubo un aumento relevante en las iniciativas que presentaron los legisladores. Los factores que beneficiaron al cabildeo en el legislativo consistieron en la "representación de fuerzas políticas, la ruptura de mayorías absolutas en el Congreso, la creación de gobiernos divididos y la influencia legislativa en México" (Mascott, 2007). Así, a partir de 1997, el cabildeo al legislativo cobró mayor relevancia entre organizaciones civiles, cámaras empresariales y gremios, entre otros actores.

El marco jurídico de la actividad de cabildeo en México

La actividad del cabildeo se regula a través de los reglamentos de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. El capítulo cuarto del Reglamento de la Cámara de Senadores establece lo relacionado con la actividad de cabildeo. El artículo 298, en su primer párrafo, indica que se entiende por cabildeo a "la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades" (Cámara de Senadores, s/f).

PLURALIDAD30_080317.indd 41 08/03/17 03:15 p.m.

El cabildeo es una actividad legal y reglamentada, incluye elementos como las personas que se dedican a promover intereses legítimos de particulares, y los senadores, ya sea en grupo, en lo individual, o a través de las comisiones, que toman decisiones legislativas y a los que se trata de influir. Por otro lado, el propio artículo 298 señala que serán los senadores y las comisiones los que informen a la Mesa Directiva del Senado, por escrito, sobre las actividades que realizan los cabilderos ante ellos para promover sus intereses.

Por su parte, el artículo 299 establece:

> 1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.
>
> 2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda. (Cámara de Senadores, s/f).

Lo anterior indica que no puede haber pagos ni dádivas de la persona que realice el cabildeo en decisiones del Senado y, si existieren, habrá sanción de acuerdo con las leyes de responsabilidades o legislación penal. Si bien es cierto, el Reglamento del Senado regula, en dos de sus numerales, la actividad de cabildeo, no se establece en el propio reglamento la exigencia de solicitar su inscripción en algún registro, ni acerca de entregar informes cada determinado tiempo sobre las actividades de cabildeo. Tampoco se establece la prohibición de que ciertas personas no puedan participar en las actividades de cabildeo, u otro elemento necesario para ejercer aquellas actividades.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados norma la actividad del cabildeo en el capítulo III, de los artículos 263 al 268. En este reglamento se establece que se entiende por cabildeo "a toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros" (Cámara de Diputados, s/f). Además, también se define al cabildero como un "individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico" (Cámara de Diputados, s/f).

Lo anterior significa que la actividad de cabildeo es legal en la Cámara de Diputados y que se encuentra regulada y definida. Asimismo, los cabilderos pueden ser representantes de personas físicas o morales que obtienen un beneficio económico o material por realizar la actividad de influir en la toma de decisiones legislativas en la Cámara de Diputados. Por tanto, el trabajo como cabildero puede

PLURALIDAD30_080317.indd 42 08/03/17 03:15 p.m.

ser remunerado, lo que también es legal. Para realizar la actividad de cabildeo más de una vez ante la Cámara de Diputados es necesario inscribirse al inicio de cada legislatura en un registro público que elabora la Mesa Directiva. Este registro se difunde cada semestre en la Gaceta de la Cámara y en la página electrónica. La vigencia de la inscripción tiene la duración de la legislatura.

En cuanto a la prohibición para llevar a cabo las actividades de cabildeo, el reglamento establece que no pueden llevar a cabo este tipo de actividades los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, sus cónyuges o sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado. Por otro lado, respecto del número máximo de cabilderos, se indica que es de 20 personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo por cada comisión y dos por persona moral inscrita. Lo anterior también se aplica a individuos que representen a una persona física y que no obtengan beneficio económico por esas actividades (artículo 264).

Cabe mencionar que el personal de la Cámara de Diputados o los diputados y diputadas no pueden hacer recomendaciones de cabildeo cuando obtengan beneficio económico para sí o sus parientes (cónyuge o parientes hasta cuarto grado) o para profesionales con quienes tengan relaciones de negocios. Además, ni los diputados o diputadas ni el personal de apoyo pueden aceptar pagos o dádivas por parte de cabilderos para influir en decisiones de la Cámara. De ocurrir lo anterior se aplicarán sanciones respectivas (artículo 265). En el reglamento se establece también que los documentos de cabildeo deben ser integrados en un archivo específico en cada comisión y que deben publicarse en la página electrónica de la Cámara para que sean públicos. Además, dichos documentos no serán vinculatorios para la resolución del asunto (artículo 266).

Es necesario que para el registro de cabilderos exista una solicitud de inscripción donde se presenten datos particulares establecidos por el artículo 267 del Reglamento. La Mesa Directiva debe dar respuesta a las solicitudes de inscripción en máximo 10 días. Una vez que estén inscritos los cabilderos, se les expedirá una identificación con fotografía para portar dentro de la Cámara y, tendrán la obligación de notificar cualquier cambio en los datos proporcionados. Asimismo, la Mesa Directiva puede suspender o cancelar el registro en el padrón de cabilderos a quien no acredite el origen de la información proporcionada (artículo 267).

Por lo tanto, el cabildeo está regulado tanto en el Reglamento del Senado como en el Reglamento de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en el primer marco normativo se dedican únicamente dos artículos a su regulación, mientras que en el segundo reglamento se dedican seis numerales detallados acerca del cabildeo y sus elementos. A continuación, se presentan las características principales de la regulación del cabildeo en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

PLURALIDAD30_080317.indd 43 08/03/17 03:15 p.m.

Cuadro 1. Comparación entre Reglamento del Senado y Reglamento de la Cámara de Diputados respecto de la regulación del cabildeo

Característica	Reglamento del Senado	Reglamento de la Cámara de Diputados
Definición de cabildeo	Sí	Sí
Definición de cabilderos	No	Sí
Inscripción en registro público	No	Sí
Información de solicitud para la inscripción	No	Sí
Prohibición de determinadas personas para ser cabilderos	No	Sí
Prohibición para recibir dádivas o pagos de los cabilderos hacia legisladores o servicios de apoyo	Sí	Sí
Sanciones recibir dádivas o beneficios económicos de parte de cabilderos	Sí	Sí
Credencial para portar dentro de instalaciones	No	Sí
Informes de actividades de cabildeo por parte de personal de la Cámara	No	Sí
Archivos que guarden información de cabildeo	No	Sí
Número máximo de cabilderos registrados por comisión	No	Sí

Fuente: elaboración propia con base en numerales relativos al cabildeo del Reglamento del Senado y Reglamento de la Cámara de Diputados.

El cuadro 1 permite visualizar aquellos elementos que contiene el Reglamento de la Cámara de Diputados y que el Reglamento de Senado no lo estipula; entre ellos, contar con un registro público para conocer los datos de los cabilderos y sus representados, lo cual es importante para brindar mayor transparencia y confianza a la actividad de cabildeo ante el Poder Legislativo Federal. Asimismo, es obligatorio que la información que se brinda de cabilderos a legisladores sea fidedigna para el asunto en el que se trata de influir.

PLURALIDAD30_080317.indd 44 08/03/17 03:15 p.m.

Por su parte, los informes de actividades de cabildeo deberían existir, no sólo de la Comisión respectiva ante la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras, también es conveniente que los propios cabilderos informen sobre sus actividades. También sería importante especificar quiénes serían las personas inhabilitadas para poder ejercer la actividad de cabildeo en ambos reglamentos y no sólo en el de la Cámara de Diputados. A continuación, se muestran las iniciativas que se presentaron sobre el tema en la LXII Legislatura y se especifica si se aprobaron y lograron modificar el marco jurídico en su momento. Cabe mencionar que en la presente Legislatura (LXIII) no se han presentado iniciativas en el tema.

Las iniciativas presentadas sobre la regulación del cabildeo

La creación de una legislación que regule la actividad de cabildeo sigue un proceso legislativo que comienza por una iniciativa de ley. En la Legislatura LXII se presentaron seis iniciativas sobre cabildeo. Cuatro iniciativas se presentaron en la Cámara de Senadores, una en la Comisión Permanente y una más se presentó en la Cámara de Diputados. A continuación, se muestra un cuadro con la descripción de estas iniciativas, su respectivo estatus y su objeto principal.

PLURALIDAD30_080317.indd 45 08/03/17 03:15 p.m.

PLURALIDAD30_080317.indd 46 08/03/17 03:15 p.m.

Cuadro 2. Iniciativas de la LXII Legislatura sobre Cabildeo

Denominación	Presentada en	Fecha de presentación	Presentada por	Estatus	Objeto de la iniciativa
Que crea el Reglamento de Cabildeo y Gestión de Intereses para el Senado de la República.	Cámara de Senadores	13/12/2013	Senador Rabindranath Salazar Solorio PRD	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN	Tiene por objeto crear un marco reglamentario encaminado a regular las actividades de cabildeo que realicen personas físicas o morales con los senadores y servidores públicos del Senado de la República para la elaboración, modificación o aplicación de normas federales o políticas públicas. Entre lo propuesto, destaca: 1) indicar los derechos y obligaciones de los cabilderos; 2) precisar los elementos por los que estará prohibido ejercer actividades de cabildeo; 3) crear el Registro Público de Cabildeo y Gestión de Intereses del Senado, el cual estará a cargo de la Mesa Directiva; 4) establecer el procedimiento de registro y de desarrollo del cabildeo, señalando que el cabildero deberá informar desde el inicio su tema de interés y el propósito que persigue; 5) determinar que los senadores, los servidores públicos del Senado y los cabilderos deberán presentar, dentro de los 15 días previos al inicio del periodo ordinario de sesiones, un informe semestral por separado ante el Registro; 6) señalar las obligaciones de los senadores y servidores públicos, considerándose como graves el incumplimiento de las mismas: i) omitir recibir o solicitar cualquier donación o prestación, en dinero o en especie, y cualesquier transacción o intercambio ajenos al cabildeo entre el cabildero y el servidor público o sus familiares, así como condicionar la realización de trabajos o tareas a la entrega de contraprestaciones; ii) ocultar, destruir, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente la información o datos que les sean proporcionados por las personas que presten servicios profesionales de cabildeo; y, iii) actuar con negligencia, dolo o mala fe en la atención de las solicitudes de interlocución; y, 7) precisar las sanciones para los cabilderos que incurran en falsedad de información y que ofrezcan u otorguen contraprestaciones a senadores y servidores públicos.

PLURALIDAD30_080317.indd 47

Denominación	Presentada en	Fecha de presentación	Presentada por	Estatus	Objeto de la iniciativa
Que reforma el artículo 298 de Reglamento del Senado de la República.	Cámara de Senadores	27/03/2014	PT PVEM PRD PAN PRI	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN	Tiene por objeto regular la actividad del cabildeo. Entre lo propuesto destaca: 1) señalar que las normas en el ejercicio y transparencia de las actividades del cabildeo en el Senado de la República, deberán ser observadas por los senadores, personal de las áreas técnicas, parlamentarias y administrativas; 2) establecer quienes no podrán realizar dichas actividades; 3) precisar que las personas dedicadas al cabildeo, deberán solicitar su registro que tendrá una vigencia de seis meses y será gratuito ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, para ser sometida a autorización de la Mesa Directiva; 4) puntualizar que el máximo de personas acreditadas para realizar cabildeo por cada comisión, no será mayor número de senadores que la integran; y, 5) estipular que las comisiones integrarán un archivo de cabildeo que contenga los documentos, opiniones, argumentaciones o cualquier manifestación hecha por los cabilderos, relacionados con iniciativas, proyecto de decreto o cualquier otro asunto.
Que reforma el numeral 2 y adiciona el numeral 3 al artículo 298 del Reglamento del Senado de la República.	Cámara de Senadores	05/12/2013	Sen. Zoé Alejandro Robledo Aburto PRD	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN	Tiene por objeto precisar disposiciones relativas a labores de cabildeo. Para ello propone: 1) puntualizar que las comisiones y los senadores en un plazo no mayor a 30 días deberán informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses, a fin de que el Presidente ordene su publicación en la Gaceta y en la página de Internet del Senado; y, 2) establecer que cada comisión deberá integrar un archivo con los documentos que los cabilderos les entreguen con relación a iniciativas, minutas, proyectos, decretos y, en general, cualquier acto o resolución emitida por el Senado, destacando que dicha información deberá publicarse en la página de Internet del Senado para que puedan ser objeto de consulta pública.

08/03/17 03:15 p.m.

PLURALIDAD30_080317.indd 48

Denominación	Presentada en	Fecha de presentación	Presentada por	Estatus	Objeto de la iniciativa
Que reforma el numeral 3 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados.	Comisión Permanente (Turnado a Diputados)	16/07/2014	Dip. Ricardo Monreal Ávila MC	DICTAMEN NEGATIVO APROBADO EN CAMARA DE ORIGEN EL 05-FEB-2015	Tiene por objeto prohibir actividades de cabildeo a aquellas personas que hayan sido condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos, con pena privativa de libertad y/o inhabilitación profesional.
Que reforma los artículos 263, 264 y 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados.	Cámara de Diputados	29/04/2013	Dip. Merilyn Gómez Pozos MC	PUBLICADO EN D.O.F. EL 18-OCT-2013	Tiene por objeto reforzar el régimen democrático a través del cabildeo. Para ello propone: a) establecer que por cabildero se identificará al individuo ajeno a la Cámara de Diputados que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros; 2) prohibir las actividades de cabildeo a los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y hasta 2 años después de haber sido cesados; tampoco podrá realizarlo sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado; 3) limitar el número máximo de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo; y, 4) sancionar a los diputados que acepten dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe en cualquier otro modo para influir ilícitamente en la decisión.

08/03/17 03:15 p.m.

PLURALIDAD30_080317.indd 49

Denominación	Presentada en	Fecha de presentación	Presentada por	Estatus	Objeto de la iniciativa
Que reforma los artículos 298 y 299 y adiciona un artículo 298 bis al Reglamento del Senado de la República.	Cámara de Senadores	22/10/2013	Sen. Pablo Escudero Morales PVEM	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN	Tiene por objeto: 1) definir conceptos en materia de cabildeo, los tipos de cabildero, registro en el padrón, actividades, mandato de cabildeo y unidad de atención a cabilderos; 2) detallar las limitaciones a las que se sujetarán las actividades de cabildeo; 3) señalar que ningún individuo podrá gestionar actividades de cabildeo sin estar previamente inscrito en el padrón; 4) determinar que el servidor público que de manera dolosa permita a personas no inscritas en el padrón realizar actividades de cabildeo, será sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 5) destacar cuáles serán las obligaciones del cabildero; 6) puntualizar que el Secretario General del Senado será responsable del funcionamiento, integración, mantenimiento y validación del padrón; y, 7) definir el proceso al que se sujetarán los cabilderos que cuenten con su inscripción al padrón y los cabilderos ciudadanos durante las actividades de cabildeo.

Fuente: Elaboración propia con apoyo del Sistema de Información Legislativa.

08/03/17 03:15 p.m.

Cabe señalar que de estas seis iniciativas solamente una de ellas fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en octubre de 2013. Es por ese motivo que el Reglamento de la Cámara de Diputados es mucho más detallado en la regulación de la actividad de cabildeo que el Reglamento del Senado, ya que las propuestas de reforma de este último, en relación al cabildeo, no han sido dictaminadas por las Comisiones correspondientes. El cuadro de iniciativas refleja que las únicas propuestas de regulación más específica y detallada de cabildeo son para modificar o adicionar artículos de los reglamentos internos de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión; sin embargo, no hay iniciativas para la creación de una Ley Federal sobre el Cabildeo o de una Ley General, la cual serviría de sustento jurídico para regular esta actividad en los congresos locales.

La regulación del cabildeo en otros países

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013) señala cinco elementos para una sólida regulación de cabildeo:

1. Definición de cabilderos y actividades de cabildeo. La regulación debe ser clara y sin ambigüedades.
2. La legislación debe proveer información pertinente sobre aspectos clave de los cabilderos y el cabildeo como sus objetivos, beneficiarios, recursos presupuestarios y destinatarios.
3. Se deben establecer reglas y guías estándar de comportamiento esperado, por ejemplo, evitar el mal uso de información confidencial, conflictos de interés, y prevenir prácticas no éticas entre legisladores y grupos del sector privado.
4. Se requieren procedimientos de seguridad contra corrupción mediante estrategias y mecanismos coherentes incluyendo su aplicación y monitoreo.
5. Se debe promover una cultura de integridad y transparencia en la práctica diaria a través de un adecuado marco normativo.

Además, también establece 10 principios para que la práctica de cabildeo sea transparente:

1. Los países deben garantizar a los involucrados en el cabildeo un acceso equitativo y justo para el desarrollo e instrumentación de políticas públicas.

PLURALIDAD30_080317.indd 50 08/03/17 03:15 p.m.

2. Las reglas y guías del cabildeo deben orientar las preocupaciones gubernamentales relacionadas a la práctica del cabildeo, y el respecto a los contactos sociopolíticos y administrativos.

3. Las reglas y guías del cabildeo deben ser consistentes con los marcos regulatorios y políticas.

4. Los países deben definir claramente los términos cabildeo y cabildero cuando consideren reglas y guías de dicha actividad.

5. Los países deben proveer un grado adecuado de transparencia para asegurar que servidores públicos, ciudadanos y hombres de negocios obtengan información suficiente de actividades de cabildeo.

6. Los países deben capacitar a los involucrados para vigilar las actividades de cabildeo, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, al sector privado, a los medios de comunicación y al público en general.

7. Los países deben fomentar una cultura de integridad en organizaciones públicas y de toma de decisiones mediante reglas y guías claras de conducta de servidores públicos.

8. Los cabilderos deben cumplir con estándares de profesionalismo y transparencia, y compartir la responsabilidad de fomentar una cultura de transparencia e integridad en el cabildeo.

9. Los países deben involucrar actores clave en la instrumentación de estrategias coherentes y prácticas para lograr su cumplimiento.

10. Los países deben revisar el funcionamiento de sus reglas y guías relacionadas al cabildeo periódicamente y hacer los ajustes necesarios (OECD, 2013).

Los elementos mostrados reflejan la posición de la OCDE respecto de los factores que debe contener una regulación sólida de cabildeo. Dichas características se consideran en el siguiente cuadro comparativo donde se presentan los textos legales de siete países: Australia, Canadá, Chile, Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos. La OCDE reconoce que todos ellos regulan la actividad de cabildeo (OECD, 2009):

PLURALIDAD30_080317.indd 51 08/03/17 03:15 p.m.

Cuadro 3. Comparación de legislaciones de otros países respecto de la regulación de cabildeo con base en las 5 características para una legislación sólida en el tema según la OCDE (2009)

Elementos de la norma/ nombre de la norma jurídica	Australia *Lobbying Code of Conduct and Register of Lobbyists*	Canadá *Lobbying Act* R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)	Chile Reglamento del Lobby. Reglamento de la Ley 20.730	Francia *Senate Code of Conduct for Lobbyists and Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts* (2013)
Comentarios generales	Existe un Código de Conducta y un Registro de lobbyistas o cabilderos	Existe una legislación para regular el lobbying	Existe un Reglamento de la Ley 20.730 relativo a normar la actividad de lobby.	En Francia existen Códigos de Conducta para Senado y para la Asamblea Nacional
Definición de cabildeo y actividades de cabildeo claras y sin ambigüedades	El Código de Conducta de Lobbying se enfoca en promover la confianza en la integridad del proceso de gobierno y asegurar el contacto entre lobbyistas y representantes del gobierno. Dicha relación debe ser conducida de acuerdo con las expectativas públicas de transparencia, integridad y honestidad. En el artículo 1.2 se indica que el lobbying es una actividad legítima y una parte importante del proceso democrático.	En el preámbulo se señala que el cabildeo es una actividad legítima pero no se definen las actividades del cabildeo ni los lobbyistas (cabilderos).	El artículo 3º establece algunas definiciones de cabildeo, cabilderos o actividades de cabildeo: a) Lobby: Gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican	No existe definición de cabildeo en el Código de Conducta aplicable a los grupos de interés en el Senado (Código del Senado) ni en el Código de Conducta aplicable a grupos de interés en la Asamblea Nacional (Código de la Asamblea Nacional)

PLURALIDAD30_080317.indd 52 08/03/17 03:15 p.m.

Elementos de la norma/ nombre de la norma jurídica	Australia *Lobbying Code of Conduct and Register of Lobbyists*	Canadá *Lobbying Act* R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)	Chile Reglamento del Lobby. Reglamento de la Ley 20.730	Francia *Senate Code of Conduct for Lobbyists and Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts* (2013)
			en este reglamento respecto de los actos y decisiones a que alude el artículo 1 de este reglamento. c) Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby.	
Requisitos para divulgar información relacionada a aspectos clave del asunto de cabildeo, como objetivos, beneficiarios, fuentes de financiamiento, etcétera.	Se señala que el acceso al registro de lobbyistas debe ser un documento público publicado en el sitio web del Departamento del Primer Ministro.	En el artículo 7.2 se señala que es necesario que los documentos se presenten en forma electrónica u otros medios. Además, el numeral 9 señala que el comisionado establecerá y mantendrá un registro con las declaraciones y documentos presentados, y las respuestas en relación a la información.	Existen diversos numerales que contemplan requisitos para divulgar información relacionada a la actividad de cabildeo: artículo 9º sobre los deberes de registro y publicidad. Los registros deben publicarse en un sitio electrónico. El artículo 10 señala que las personas que realicen lobby deben proporcionar información sobre sus actividades. Asimismo, el numeral 11 establece que puede haber requerimientos de información adicional.	El artículo 1 del Código del Senado establece la información que debe presentarse en el registro de grupos de interés. La información de este registro se publica en el sitio web del Senado. Por su parte, el artículo 9 de ese mismo ordenamiento establece que es necesario que la información que los grupos de interés proporcionan a los senadores sea veraz y completa y no induzca a error; y debe ser accesible a todos los senadores. Por otro lado, el Código de la Asamblea Nacional señala en su

PLURALIDAD30_080317.indd 53 08/03/17 03:15 p.m.

Elementos de la norma/ nombre de la norma jurídica	Australia *Lobbying Code of Conduct and Register of Lobbyists*	Canadá *Lobbying Act* R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)	Chile Reglamento del Lobby. Reglamento de la Ley 20.730	Francia *Senate Code of Conduct for Lobbyists and Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts* (2013)
		A modo de auditoría, el Comisionado puede verificar la información contenida en cualquier documento. Además, el registro estará abierto a la inspección pública.		artículo primero que los representantes de intereses deben brindar determinada información a la Oficina responsable de la Asamblea. Además, la información de estos representantes debe estar disponible para todos los miembros de la Asamblea, independientemente de su afiliación política. También serán públicas las faltas de conducta.
Reglas de comportamiento esperado	Se identifican en el artículo 4, 5 y 10 diversas reglas de comportamiento como: No puede haber contacto entre lobbyistas y representantes de gobierno si no existe un registro. Un representante de gobierno no debe ser parte de actividades de lobbying con un lobbyista que no esté registrado. Tanto el lobbyista como el representante del gobierno deben respetar determinados principios y no pueden conducirse con corrupción, ilegalidad o deshonestidad.	A lo largo del Código se plantean las acciones que deben realizar los lobbyistas y los representantes del gobierno. El artículo 10.1 establece que los lobbyistas deben presentar información, no deben dar pagos a representantes de gobierno, entre otros. Además, el servidor público debe esperarse 5 años mínimo para poder realizar actividades de cabildeo. El cabildero debe brindar información respecto de la empresa o corporación a la que representa.	El artículo 8 establece lo relacionado a la igualdad de trato que comprende el deber de los sujetos pasivos de considerar a los requirentes de audiencia con respeto. Por su parte, el artículo 13 señala lo relativo al Consejo de Transparencia que debe tener un registro con información de personas chilenas o extranjeras respecto de audiencias con sujetos pasivos y que tengan por objeto realizar actividades de lobby. El artículo 14 indica lo relativo a	En el Código del Senado se establece claramente, en los 10 artículos que lo conforman cuáles son las acciones que deben hacer los representantes de grupos de interés (brindar información correcta y verdadera, portar identificación oficial dentro de instalaciones del Senado, entre otras), qué tipo de información deben proporcionar y qué conductas están prohibidas (como dar pagos a los servidores públicos o legisladores).

PLURALIDAD30_080317.indd 54 08/03/17 03:15 p.m.

Elementos de la norma/ nombre de la norma jurídica	Australia *Lobbying Code of Conduct and Register of Lobbyists*	Canadá *Lobbying Act* R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)	Chile Reglamento del Lobby. Reglamento de la Ley 20.730	Francia *Senate Code of Conduct for Lobbyists and Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts* (2013)
	Los lobbyistas deberán esforzarse en asegurar la veracidad y exactitud de sus declaraciones y de la información proporcionada a los clientes que representan.		los registros de viajes (destino, objeto, costo, persona que lo financió, etcétera.). Por su parte, el numeral 15 establece lo relacionado a los registros de donativos oficiales y protocolares.	Por su parte, el Código de Asamblea Nacional también establece en sus 13 artículos los actos que se esperan de los representantes de grupos de interés o de presión, como evitar pagos o regalos, brindar información verdadera, entre otros.
Procedimientos para asegurar el cumplimiento de la norma	No sanciones	El numeral 10 señala el proceso que debe seguir el Comisionado para realizar una investigación si se tienen razones para creer que existan violaciones o incumplimiento al Código. Asimismo, se establecen las facultades de investigación y las pruebas en otros procedimientos.	Se tiene un procedimiento para denunciar por parte del Consejo para la Transparencia. Lo establece el artículo 18 del Reglamento.	No se establece en ninguno de los Códigos procedimientos exactos para asegurar su cumplimiento. Sin embargo, ambos Códigos (el de Senado y el de Asamblea Nacional) son en sí mismos documentos legales que pretenden garantizar el comportamiento de los representantes de grupos de interés (cabilderos) y de los legisladores.

PLURALIDAD30_080317.indd 55 08/03/17 03:15 p.m.

Elementos de la norma/ nombre de la norma jurídica	Australia *Lobbying Code of Conduct and Register of Lobbyists*	Canadá *Lobbying Act* R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)	Chile Reglamento del Lobby. Reglamento de la Ley 20.730	Francia *Senate Code of Conduct for Lobbyists and Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts* (2013)
Promoción de cultura de integridad y transparencia	En el preámbulo se establece que hay una expectativa pública de que las actividades de lobbying se lleven a cabo de forma ética y transparente. Asimismo, el Código está destinado a promover confianza en los procesos de gobierno y garantizar que el contacto entre lobbyistas y representante de gobierno se desarrollen con traspasparencia, integridad y honestidad.	En su articulado promueve la cultura de transparencia como obligación de cabilderos y servidores públicos.	No se establece como tal un artículo para la cultura de transparencia e integridad, sin embargo, en los numerales del Reglamento se norman la transparencia e integridad de los cabilderos y los sujetos pasivos.	No se establece un apartado específico para que una cultura de transparencia entre los representantes del gobierno y grupos de interés. Sin embargo, se establecen sanciones a los representantes si no cumplen con lo estipulado por los Códigos (Artículo 13 del Código de la Asamblea Nacional).

Elementos de la norma/ nombre de la norma jurídica	Alemania Annex 2 "*Registration of associations" of the Bundestag's Rules of procedure*	Reino Unido *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* (2014)	Estados Unidos Lobbying *Disclosure Act* (1995)
Comentarios generales	No existe una ley específica para los cabilderos pero sí un anexo de las Reglas de Procedimiento del Bundestag Alemán (Cámara Baja)	Existe una Ley específica para regular la transparencia en el cabildeo	Existe una Ley de ética gubernamental que regula la transparencia en el cabildeo

PLURALIDAD30_080317.indd 56 08/03/17 03:15 p.m.

Elementos de la norma/ nombre de la norma jurídica	Alemania Annex 2 "*Registration of associations" of the Bundestag's Rules of procedure*	Reino Unido *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* (2014)	Estados Unidos Lobbying *Disclosure Act* (1995)
Definición de cabildeo y actividades de cabildeo claras y sin ambigüedades	No se define cabildeo ni actividades de cabildeo.	El artículo 2 de la ley señala que un consultor de cabildeo se define como una persona que labora o se ocupa del negocio de cabildeo siempre que: se realice un pago al cabildero por la realización de dichas actividades, que la persona esté registrada bajo la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido y no se le prohíba participar de acuerdo con la propia ley.	En la sección 3 se señalan las definiciones. Una de ellas son las actividades de cabildeo que se definen como: contactos y esfuerzos en apoyo de dichos contactos, incluyendo las actividades de preparación y planificación, investigación y otros trabajos en representación de sí mismo o de otros. También se define que un cabildero es cualquier persona que está empleada por un cliente y reciba una compensación económica por hacer actividades de cabildeo. Se considera que es un cabildeo cuando destina al menos un 20% de su actividad laboral a dichas actividades durante un periodo de 6 meses.
Requisitos para divulgar información relacionada a aspectos clave del asunto de cabildeo, como objetivos, beneficiarios, fuentes de financiamiento, etcétera.	La lista donde se registren los representantes de asociaciones ante el Bundestag (Cámara Baja) será publicada en el Boletín Federal. La información que incluyen son los nombres de los representantes, el nombre de la asociación que representan, direcciones de oficina, entre otros.	La información del registro de cabilderos será publicada, existen datos como el nombre de la persona, el nombre de las empresas o compañías a las que representan, información de identidad de la persona, entre otros datos. El artículo 7 establece que la información se publicará en el sitio web y en otros formatos que se consideren convenientes.	Se generan reportes de registro de cabilderos con información clave tanto de los cabilderos, los clientes a los que representan y los asuntos cabildeados, objetivos, fuentes de financiamiento, entre otros. La ley especifica el contenido de los reportes. Se señala que los datos se publicarán en el Registro Federal.

PLURALIDAD30_080317.indd 57 08/03/17 03:15 p.m.

Elementos de la norma/ nombre de la norma jurídica	Alemania Annex 2 *"Registration of associations" of the Bundestag's Rules of procedure*	Reino Unido *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* (2014)	Estados Unidos Lobbying *Disclosure Act* (1995)
Reglas de comportamiento esperado	No se establece las reglas de comportamiento de representantes del gobierno ni de cabilderos.	A lo largo de la ley se establecen las obligaciones para cabilderos y para los representantes de gobierno. Para cabilderos se encuentran la de registrarse y brindar toda la información de identificación (artículos 4,5, 6 y 7), mantener actualizada la información (artículo 9), la prohibición de cometer violaciones a la ley y las acciones que se toman como "ofensas" (artículo 12).	En la legislación se establecen las obligaciones tanto de cabilderos como de representantes del gobierno. Asimismo, se imponen sanciones si no hay cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental de 1978.
Procedimientos para asegurar el cumplimiento de la norma	No se establecen procedimientos de sanción a los que violen la norma.	Se imponen sanciones civiles cuando se violan normas de conducta o disposiciones de la ley (artículo 14). Para ello se sigue un procedimiento bien establecido tanto para sanciones civiles como penales (artículos 15, 16, 17, 18, 19).	En la Sección 7 se establecen las penas que recibirá aquel que infrinja la legislación y las multas a las que se hará acreedor.
Promoción de cultura de integridad y transparencia	No existe un apartado para promover cultura de transparencia.	A lo largo de la legislación se busca una cultura de transparencia, tanto por las obligaciones de cabilderos, gobernantes, como por las sanciones que se imponen a quien incumpla con la legislación.	No existe un apartado exclusivo para la cultura de la transparencia de forma literal pero sí con los numerales a lo largo de la legislación.

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones de los países.

PLURALIDAD30_080317.indd 58 08/03/17 03:15 p.m.

El cuadro 3 muestra que diversos países del mundo tienen leyes exclusivas para regular la actividad de cabildeo. En este sentido, se detectan que los países de Estados Unidos, Canadá y Australia tienen una legislación específica de cabildeo. Francia tiene códigos para regular la actividad en cada una de las Cámaras del Congreso. Chile tiene un Reglamento de Cabildeo que se deriva de otra ley. El caso de Alemania es específico, ya que sólo dedica un anexo en la Reglamentación de Procedimientos del *Bundestag* (Cámara Baja) a regular el registro de representantes de asociaciones ante la Cámara, pero es la legislación más escueta de las presentadas.

Es importante señalar que Estados Unidos, Australia, Canadá y Reino Unido tienen una legislación detallada del tema. Todas las legislaciones comparadas (excepto la alemana) cumplen con los cinco puntos que señala la OCDE (2009). Es importante considerar las definiciones, reglas de comportamiento, sanciones y procedimientos para investigar violaciones a la legislación, así como normas respecto de la cultura de transparencia en una posible legislación que regule la actividad de cabildeo en México.

Conclusiones

El cabildeo es una actividad desarrollada por personas físicas y morales que tiene como objetivo influir en el gobierno (Poder Ejecutivo o Legislativo) para modificar, adicionar, reformar alguna norma jurídica o política pública. El cabildeo busca que los intereses de determinados grupos, empresas o asociaciones se reflejen y beneficien en las acciones de gobierno o en las normas hechas por el legislador. En la investigación anterior se detectó que la regulación de dicha actividad es importante no sólo para dar claridad a los procedimientos de cabildeo sino para dar transparencia a dicha actividad. En México se encuentra regulada en dos normas: Reglamento del Senado de la República y Reglamento de la Cámara de Diputados. Sin embargo, la forma de regular el cabildeo es diferente en las dos Cámaras del Congreso de la Unión, mientras que la primera sólo dedica dos numerales al cabildeo, la segunda le dedica seis artículos.

En este primer análisis, se recomienda homologar los mínimos legales para el desarrollo del cabildeo no sólo en las Cámaras del Congreso de la Unión, sino en los Congresos Locales. Una Ley General en la materia, sería una forma de igualar criterios jurídicos y brindar claridad a cabilderos y representantes del Ejecutivo o Legislativo. Para lograr lo anterior, es necesario seguir con el estudio de iniciativas, que se presentaron en el tema en la LXII Legislatura, que están pendientes de dictaminar. En particular, sería conveniente enfocarse en la iniciativa que preten-

PLURALIDAD30_080317.indd 59 08/03/17 03:15 p.m.

de regular el cabildeo en la Cámara de Senadores. Asimismo, la revisión de las iniciativas y los motivos por los que se aprobaron y desecharon sirven de base para una nueva propuesta legislativa que homologue criterios y brinde certeza jurídica a los involucrados.

Por último, merece el esfuerzo el análisis puntual de la legislación sobre el tema que tienen otros países. Los casos analizados en este texto podrían brindar la argumentación necesaria para promover modificaciones y adaptaciones al marco jurídico nacional; siempre con miras a hacer del cabildeo una actividad más transparente que permita a distintos actores sociales y particulares comunicar sus intereses e influir en las acciones gubernamentales.

Fuentes de consulta

Asamblea Nacional. (s/f). *Código de conducta aplicable a los representantes de interés*. Disponible en: http://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologue/code_representants_interets.pdf. Consultado en septiembre 2016.

Baumgartner, Frank; Jeffrey Berry, Marie Hojnacki, Beth Leech y David Kimball. (2009). *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why.* Chicago: University of Chicago Press.

Cámara de Diputados. (s/f). Reglamento de la Cámara de Diputados, texto vigente, artículo 263. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm. Consultado el 24 de agosto de 2016.

Cámara de Senadores. (s/f). Reglamento del Senado texto vigente, artículo 298 núm. 1. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglamento_Senado_marzo_2016.pdf. Consultado el 24 de agosto de 2016.

Castro, Claudia. (2006). Protesta IMER por reforma a Ley de Radio y TV. 19 de septiembre de 2016, de *El Universal* Sitio web: http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/339607.html

Código de Conducta, (s/f). aplicable a los grupos de interés del Senado. Disponible en: https://www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf. Consultado en septiembre 2016.

Chari, Raj; John Hogan y Gary Murphy. (2010). *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester: Manchester University Press.

Ehrman Fiori, Roberto (s/f) "*El cabildeo en México: teoría y práctica*". Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM. Disponible en: http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf. Consultado en septiembre de 2016.

Etzioni, Amitai. (2012). "Legislation in the Public Interest: Regulatory Capture and Campaign Reform", en Etzioni, Amitai. *et. al. Agenda for Social Justice: Solutions 2012*. Nueva York: Justice 21 Committee of the Society for the Study of Social Problems.

PLURALIDAD30_080317.indd 60 08/03/17 03:15 p.m.

García, Juan Luis. (2015). El agua no será botín político, se escuchará a ONGs y la Ley Korenfeld no pasará: PAN y PRD. 19 de septiembre de 2016, de *Sin Embargo. Periodismo Digital con Rigor* Sitio web: http://www.sinembargo.mx/12-11-2015/1547793

Gimate-Welsh, Adrián; Fagan, Mark y Martinez, Guillermina. (2016). *Lobbying.* Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

Gómez, Merilyn. (2013). *"Que reforma los artículos 263 a 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la Diputada Merilyn Gómez Pozos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. Sistema de Información Legislativa"*. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/04/asun_2977722_20130426_1366903926.pdf. Consultado en septiembre de 2016.

Gómez, José (2008). "*El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución". Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol 14, núm. 42. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v14n42/v14n42a4.pdf. Consultado en septiembre de 2016.

González, Lilia y Paula Gómez. (2015). Empresarios harán cabildeo en el Senado. 19 de septiembre de 2016, de *El Economista* Sitio web: http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/10/20/empresarios-haran-cabildeo-senado

Hacker, Jacob y Paul Pierson. (2010). "Winner-take-all politics: Public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States", en *Politics & Society,* vol. 38, no. 2, pp. 152-204.

Kjellberg, Francesco. (1994). "Conflict of interest, corruption or (simply) scandals?", en *Crime, Law and Social Change*, vol. 22, no. 4, pp. 339-360.

Mascott, María de los Ángeles. (2007). "Cabildeando a la Nación" en *Metapolítica,* no. 54, julio-agosto.

Michel, Elena. (2016). Incrementa la IP cabildeo sobre 3 de 3. 19 de septiembre de 2016, de *24 horas*. *El Diario sin Límites* Sitio web: http://www.24-horas.mx/incrementa-la-ip-cabildeo-sobre-3-de-3/

Pallares, Miguel Ángel. (2016). Buscan tenditas tradicionales cabildeo contra impuestos. 19 de septiembre de 2016, de *El Universal* Sitio web: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2016/08/18/buscan-tenditas-tradicionales-cabildeo-contra-impuestos

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE*).* (2013). *Transparency and Integrity in Lobbying*. Disponible en: http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf . Consultado en septiembre de 2016.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE*).* (2009). *"Lobbyists, Government and Public Trust"*, Volume 1, Increasing Transparency Through Legislation. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#.V-AcxPl96M8#page4. Consultado en septiembre 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 61 08/03/17 03:15 p.m.

Robledo, Zoé. (2013). *"Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el numeral 2 y se adiciona el numeral 3 al artículo 298 del Reglamento del Senado de la República"*. Sistema de Información Legislativa. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/12/asun_3051502_20131203_1385047174.pdf. Consultado en septiembre de 2016.

Schattschneider, Elmer. (1960). *The Semi-Sovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

Sistema de Información Legislativa. (2014). *"Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 298, el Reglamento del Senado de la República, en materia de cabildeo"*. Sistema de Información Legislativa. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/03/asun_3089559_20140327_1395931150.pdf. Consultado en septiembre 2016.

Straus, Jacob (2011). "Lobbying registration and disclosure: Before and after the enactment of The Honest Leadership and Open Government Act". CRS Report for Congress no. R40245. Estados Unidos: Servicios de Investigación del Congreso.

Zeff, Stephen. (2010). "Political lobbying on accounting standards–US, UK and international experience", en *Comparative International Accounting*, no. 11, pp. 247-278.

PLURALIDAD30_080317.indd 62 08/03/17 03:15 p.m.

PLURALIDAD30_080317.indd 63 08/03/17 03:15 p.m.

EL ARTÍCULO QUE SE PRESENTA, TIENE COMO BASE la acción de inconstitucionalidad 8/2014, que dicta el Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la adopción de niños, niñas y adolescentes por parte de parejas del mismo sexo; pretende ser un material de análisis, para el público en general sobre algunos argumentos lógico–jurídicos, que utiliza el Tribunal para emitir la sentencia del medio de defensa constitucional.

De este modo, el presente artículo se estructura de la siguiente manera: a) Evolución del pensamiento del ser humano; b) Antecedente y materia de la litis de la acción de inconstitucionalidad 8/2014; c) Concepto actual y dinámico de familia en la Ley Suprema; d) Interés superior del menor; e) Discriminación para adoptar por la orientación sexual; f) Legislación comparada en torno a la adopción de niños, niñas y adolescentes por parte de parejas del mismo sexo; y g) Conclusiones.

PLURALIDAD30_080317.indd 64 08/03/17 03:15 p.m.

La acción de inconstitucionalidad 8/2014, sobre **la adopción** de niñas, niños y adolescentes por parejas del mismo sexo

Carlos Iván Islas Aguirre*

Evolución del pensamiento del ser humano

Para un mejor desarrollo de la inteligencia, la cultura, la estabilidad social y espiritual del ser humano, este tiene que hacer ciertas reflexiones acerca de su entorno y el mundo que lo rodea, no es fácil coordinar y alinear las ideas y después compaginarlas en una sola; no es fácil entender el razonamiento y pensamiento de las personas; no resulta sencillo que entre los mismos seres humanos nos comprendamos los unos a los otros.

Los seres humanos hemos evolucionado de diferente manera, desde la apariencia física, el pensamiento y la religión; sin lugar a dudas, la cultura y el razonamiento son parte de esa evolución; la cultura se puede conceptualizar como el cúmulo de conocimientos que nos permiten desarrollar un juicio crítico; todas las creaciones a partir de la mente e ideas del ser humano, tales como el arte, la arquitectura, la política, grupos sociales o la economía, también son parte del concepto en comento.

La doctora Ana Barahona, profesora del Departamento de Biología Evolutiva de la Facultad de Ciencias de la UNAM, señala que la cultura evoluciona, esto debido a su herencia, este concepto es una característica especial del ser humano para que

* Maestro en Administración Pública por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas CESCIJUC. Actualmente se desempeña como investigador "B" en el Instituto Belisario Domínguez.

PLURALIDAD30_080317.indd 65 08/03/17 03:15 p.m.

pueda adaptarse al medio y vaya transmitiendo los conocimientos de generación en generación, la herencia cultural se transmite por medio de la información y es un proceso de enseñanza y aprendizaje; —y afirma— que con "…la aparición de la cultura como una forma superorgánica de adaptación, que los humanos se han convertido en la especie de mamíferos más extendida y más exitosa del planeta."

Con respecto al razonamiento, Ikram Antaki destacada académica y escritora, en su libro el *Manual del ciudadano contemporáneo*, menciona que "la historia de la razón es la historia de la importancia de la palabra, y el paso de la persuasión a la brusquedad de la verdad, utilizando la razón." La razón conforme al *Diccionario de la lengua española*, se puede definir como el acto de pensar o imaginar el entendimiento, así como el argumentar o demostrar que se aduce en apoyo de algo. De esta forma la razón tiende a recapacitar y repensar los actos y sucesos de la humanidad.

Lo anterior sirve como reflexión, para estar conscientes, que el ser humano evoluciona en todos los aspectos, y hoy en pleno siglo XXI siguen estas transformaciones. Las personas del mismo o diferente sexo, raza, religión, y edades; buscan día con día diversas formas de convivir y dejar sus enseñanzas a otros, y si es enmarcado por medio de un acto jurídico, se puede establecer la certeza y legalidad a sus acciones. A continuación se presenta un caso jurídico que está relacionado con la evolución del pensamiento y legalidad:

Antecedente y materia de la litis en la acción de inconstitucionalidad 8/2014

En sesión del 11 de agosto de 2015, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante Tribunal, resolvió la acción de inconstitucionalidad 8/2014, que promovió la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche —CODHECAM— en contra del artículo 19 de la Ley Regulatoria de Sociedades Civiles de Convivencia del Estado de Campeche, la norma en comento, dispone lo siguiente:

> Los convivientes (sic) no podrán realizar adopciones en forma conjunta o individual. […]. Es nulo de pleno derecho cualquier pacto que contravenga esta disposición.

Ante esta disposición, la CODHECAM, solicitó la invalidez del artículo 19 de la Ley en comento, porque contraviene el derecho humano a la no discriminación, principalmente por la orientación sexual; asimismo, se reclama la salvaguarda a los artículos 1, y 4 de la Ley Suprema, los cuales garantizan la protección de la organización y desarrollo de la familia, porque a las personas de diferente orientación sexual que se establecen en una sociedad civil de convivencia, se les niega la posibilidad de realizar una adopción en forma conjunta o individual.

PLURALIDAD30_080317.indd 66 08/03/17 03:15 p.m.

Concepto actual y dinámico de familia en la Ley Suprema

Antes de entrar a la materia de análisis en comento, y respecto a la sociedad civil de convivencia, es importante establecer que el Tribunal, en distintos momentos procesales, y con base en la protección del artículo 4 de la Carta Magna, ha señalado que quienes integran uniones de pareja de hecho o de derecho —de parejas del mismo o distinto sexo, así como a las familias monoparentales— que se formen con el fin de establecer una vida en común, son parte de un grupo familiar esencialmente igual, en el que se proporcionan cariño, ayuda, lealtad y solidaridad, y constituyen diversas formas de familia.

Ante esta aseveración, sirve de fundamento la tesis P./J. XXIII/2011, emitida por el propio Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, *Novena Época,* tomo XXXIV, agosto de 2011, página 871, en la que se establece lo siguiente:

> FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES). La protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específico, al tratarse de un concepto social y dinámico que, como tal, el legislador ordinario debe proteger. Por tanto, si el matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida legislativa que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es insostenible que dichas parejas puedan acceder a la institución del matrimonio pero no a conformar una familia, que en todo caso debe ser protegida en las diversas formas en que se integre, máxime que ello incide definitivamente en la protección de los derechos de la niñez, como es crecer dentro de una familia y no ser discriminado o visto en condiciones de desventaja según el tipo de familia de que se trate.

Como se puede comprender, tanto las personas del mismo o distinto sexo, que quieran conformar una familia, tienen la máxima protección constitucional, dado que la familia es un concepto dinámico, y por ende tendiente a ser repensado; asimismo, en una familia los niños, niñas y adolescentes, tienen un papel importante, porque dentro de este seno, los infantes crecen, obtiene ciertos valores y principios, y cuentan con derechos cuyo objetivo es la salvaguarda de su integridad y su pleno desarrollo como seres humanos.

Es importante establecer, que el Tribunal considera que la sociedad de convivencia genera un estado civil distinto para los convivientes, y que al igual que el matrimonio o concubinato, genera derechos y obligaciones similares.

PLURALIDAD30_080317.indd 67 08/03/17 03:15 p.m.

Interés superior del menor

En la Tesis 1a./J. 25/2012 (9a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estipula el concepto del interés superior del menor, y señala que los menores deben tener un desarrollo humano integral, una vida digna y así alcanzar su bienestar personal, familiar y social.

> INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. Por interés superior del menor se entiende el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social.

De la tesis expuesta, se destaca que el interés superior del menor conforma el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a todos los menores de edad, que se les debe garantizar y asegurar el disfrute y goce de sus derechos humanos, para su óptimo desarrollo integral, y así satisfacer sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento.

El Tribunal asentó que el criterio jurídico del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, implica el desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, y deben considerarse como directrices para la elaboración de normas y su aplicación en todos los niveles de gobierno.

No escapa del ojo jurídico del Tribunal, que la adopción es una institución civil, y por lo tanto, los derechos de los infantes sujetos a adopción se encuentran en posición prevalente frente al interés del adoptante o adoptantes, porque la Ley Suprema garantiza la protección de los niños, niñas y adolescentes; asimismo, el Estado tiene la obligación de proteger el proceso de adopción del menor.

Respalda la determinación del Tribunal en cuanto a la protección jurídica de los menores, la siguiente tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

> Tesis 1a.LXXXIII/2015 (10a.), Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, tomo I, febrero de 2015, página 1397, de rubro y texto:
>
> **INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.**

PLURALIDAD30_080317.indd 68 08/03/17 03:15 p.m.

> El interés superior del menor tiene un contenido de naturaleza real y relacional, que demanda una verificación y especial atención de los elementos concretos y específicos que identifican a los menores, por lo que el escrutinio que debe realizarse en controversias que afecten dicho interés, de forma directa o indirecta, es más estricto que el de otros casos de protección a derechos fundamentales. Particularmente, en el ámbito jurisdiccional el interés superior del menor es tanto un principio orientador como una clave heurística de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Así, el interés superior del menor ordena la realización de una interpretación sistemática que considere los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y en las leyes de protección de la niñez; de este modo, el principio del interés superior del menor se consagra como criterio orientador fundamental de la actuación judicial; de ahí que conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la opinión del menor, sus necesidades físicas, afectivas y educativas; el efecto sobre él de un cambio; su edad, sexo y personalidad; los males que ha padecido o en que puede incurrir, y la posibilidad de que cada uno de sus padres responda a sus posibilidades. En suma, el principio del interés superior del menor debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores, lo que necesariamente implica que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas reforzadas o agravadas, ya que los intereses de los niños deben protegerse siempre con una mayor intensidad.

Con relación al tema de interés superior de los niños, niñas y adolescentes, en el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH— en la sentencia que emitió el día 27 de abril de 2012, sobre el "Caso Fornerón e hija Vs. Argentina", en el cual la Corte IDH encontró al Estado responsable de transgredir los derechos humanos en contra de Leonardo Fornerón y su hija por la violación de los derechos a la protección judicial, a las garantías judiciales y a la protección de la familia, porque en el presente caso la niña fue entregada en adopción sin el consentimiento del padre.

Al respecto del interés superior del niño, la Corte IDH estimó que en toda decisión estatal, social o familiar que involucre alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de un niño o niña, debe tomar en cuenta el interés superior del niño y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia; y afirmó que este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades.

PLURALIDAD30_080317.indd 69 08/03/17 03:15 p.m.

Del presente rubro, se puede destacar que la adopción es una institución civil en nuestro derecho mexicano; que los derechos de los menores en adopción siempre van a prevalecer por encima de los derechos del adoptante o adoptantes; el objetivo de la adopción es la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; se establece que dentro de la dignidad de un ser humano, se debe propiciar su desarrollo; así como, el aprovechamiento y desarrollo de sus potencialidades; la adopción es un derecho de los menores de edad, para que se integren a una familia y así brindarles casa, vestido y sustento, y en ámbito sentimental el amor, con el fin de que se desarrollen plenamente como seres humanos, con la capacidad de comprender y entender el mundo en que viven.

Discriminación para adoptar por el hecho de la orientación sexual

El Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad en comento, señala que las normas y su ejercicio son neutras, pero su contenido o aplicación puede tener un impacto en desproporción con personas o grupos históricamente vulnerables. La discriminación no es solamente la regulación de un grupo en específico, sino también cuando a este grupo, la ejecución de la norma le genera un menoscabo.

En ese mismo sentido, y como sustento de lo anterior, la Primera Sala del Tribunal en su Tesis1ª. XLIV/2014 (10a.), ha estipulado cuales son las violaciones al principio de igualdad jurídica y como se deben de subsanar, tal y como se cita:

> DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho, y 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación o interpretación de la norma jurídica por parte de toda las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que

PLURALIDAD30_080317.indd 70 08/03/17 03:15 p.m.

> exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.

De lo anterior, se desprende que las violaciones a la igualdad jurídica son actos netamente discriminatorios, a partir de que exista una norma no justificada o prohibitiva; asimismo, para que cada ser humano alcance el goce pleno de sus derechos, a veces es necesario remover obstáculos de cualquier connotación; y en caso de que se vulneren los derechos de las personas que son discriminadas, existen los instrumentos legales para subsanar las omisiones u obstrucciones jurídicas.

El Tribunal, para sustentar sus aseveraciones en este rubro, se basó en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 que emitió el 16 de agosto de 2010, y que versa sobre la limitación que tienen para adoptar las parejas del mismo sexo, estableciendo lo siguiente:

- Los derechos de los menores sujetos a adopción se encuentran en posición prevalente frente al interés del adoptante u adoptantes;
- Que la orientación sexual de una persona o de una pareja, es natural al humano y, forma parte de la autodeterminación y libre desarrollo de la personalidad.

PLURALIDAD30_080317.indd 71 08/03/17 03:15 p.m.

- La orientación sexual de la persona no le resta valor como ser humano o pareja y, por tanto, lo degrade a considerarlo, por ese hecho, como nocivo para el desarrollo de un menor;
- La orientación sexual de la mujer o del hombre solteros solicitantes, o de un matrimonio heterosexual o parejas del mismo sexo, no puede ser, en forma alguna, el que decida si la adopción procede o no, al no afectar la capacidad de una persona para prodigar a un menor el cuidado y amor debidos.

De esta manera, se puede destacar que la orientación sexual de una persona es natural al humano, y es parte de la autodeterminación y libre desarrollo de la personalidad; la orientación sexual de la persona no le resta valor como ser humano o pareja y, por tanto, lo degrade a considerarlo, por ese hecho, como nocivo para el desarrollo de un menor cuando es o sea considerado para ser adoptado; la orientación sexual no puede ser la que decida si la adopción procede o no.

En cuanto a la discriminación por el hecho de la orientación sexual, la Corte IDH, el 24 de febrero de 2012 resolvió el "Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas". En la sentencia se expone, que se responsabiliza al Estado por el trato discriminatorio y la interferencia arbitraria en la vida privada y familiar de Karen Atala Riffo, debido a su orientación sexual.

En el análisis del Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, la Corte IDH determina que "… no son admisibles las consideraciones basadas en estereotipos por la orientación sexual, es decir, pre-concepciones de los atributos conductas o características poseídas por las personas homosexuales o el impacto que estos presuntamente puedan tener en las niñas y los niños."

De lo anterior, el Tribunal de la Suprema Corte de Justicia coincide al señalar que es histórico el tema sobre la exclusión de las parejas homosexuales, que se basa en prejuicios, de esa manera prevalece que las parejas homosexuales son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, y por ello se ofende su dignidad e integridad como personas, provocando la discriminación.

Legislación comparada en torno a la adopción de niños, niñas y adolescentes por parte de parejas del mismo sexo

A continuación, se presenta un cuadro de legislación comparada en materia de adopción de menores de edad, por parte de parejas del mismo sexo.

PLURALIDAD30_080317.indd 72 08/03/17 03:15 p.m.

País o estado	Leyes que prohíben o no existe legislación de adopción por parejas homosexuales	Leyes que permiten la adopción por parejas homosexuales (restringido a la adopción del hijo del compañero homosexual)	Amplia posibilidad de adopción
Holanda			En este país está legalizado el matrimonio homosexual y desde el año 2000 se permite la adopción de menores de edad y de nacionalidad holandesa, y en 2005, de niños extranjeros.
Navarra (Comunidad Española)			Desde el año 2000, fue la primera comunidad española en permitir la adopción de niños de parejas estables homosexuales, con los mismos deberes y obligaciones que las que se establecen en matrimonio.
Vermont			En el año 2000, este estado, establece la unión civil de parejas homosexuales y reconoce su derecho de adopción.
Ciudad de México			Desde el 2009, se permite la adopción a parejas homosexuales en la Ciudad de México.
Portugal			En febrero del presente año, el presidente de Portugal, promulgó la ley que regula la adopción de niños por parejas homosexuales.
Argentina			Desde 2010, se autorizó el matrimonio homosexual; asimismo, pueden adoptar.

PLURALIDAD30_080317.indd 73 08/03/17 03:15 p.m.

País o estado	Leyes que prohíben o no existe legislación de adopción por parejas homosexuales	Leyes que permiten la adopción por parejas homosexuales (restringido a la adopción del hijo del compañero homosexual)	Amplia posibilidad de adopción
Alemania (2014), Israel (2005), y Groenlandia (2009)		En estos países la adopción de menores, por parte de parejas homosexuales está limitada a los hijos biológicos o adoptados por uno de los miembros.	
Rusia	En el año 2014 y con base en una orden que firmó el primer ministro, se prohíbe adoptar a las personas del mismo sexo vinculadas en una unión reconocida como matrimonio conforme a las leyes del Estado en que se permite el matrimonio homosexual.		

Elaboración propia con base en el capítulo IX, sobre la adopción del libro *Uniones de Hecho Homosexuales*, de la autora Graciela Medina.

Conclusiones

Los seres humanos tenemos la necesidad de ser escuchados, el proceso de evolución del pensamiento ocurre día con día, y por ende el mundo jurídico sigue su andar y se debe acoplar a todos los cambios que en diferentes ámbitos de la sociedad conlleva ese proceso.

Para dar certeza y validez a todas las acciones de las personas, y brindar su amplia protección a sus derechos humanos, se cuenta con lo que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al establecer instituciones y herramientas jurídicas para los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores de diferente ideología, sexo, religión, entre otras, se está en plena disposición para garantizar su calidad de vida y desarrollo personal.

PLURALIDAD30_080317.indd 74 08/03/17 03:15 p.m.

Actualmente en la Cámara de Diputados, se encuentra en análisis una Iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Civil Federal, enviada por el Ejecutivo federal, el pasado 17 de mayo del presente, en la cual se somete a consideración "Que el adoptante es persona apta y adecuada para adoptar, sin que la orientación sexual o la identidad y expresión de género constituyan por sí mismos un obstáculo para ello".

Fuentes de consulta

Medios de control constitucional

Acción de inconstitucionalidad 8/2014

Acción de inconstitucionalidad 2/2010

Propuesta de reforma

Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil Federal, del 18 de mayo de 2016.

Libros

Antaki Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, editorial Ariel, México, 2000.

Medina Graciela, *Uniones de Hecho Homosexuales*, editorial Rubinzal – Culzoni, Argentina.

Revista

Barahona Ana, Origen y evolución del ser humano, Revista *¿cómo ves?*, núm. 32, edición impresa, julio de 2001, México.

Diccionarios

Diccionario de la lengua española.

Periódicos

El tiempo, Quince países permiten en el mundo la adopción homoparental, 18 de febrero de 2015. http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/adopcion-homoparental-paises-en-el-mundo-que-permiten-la-adopcion/15268775

El espectador, Parejas homosexuales ya pueden adoptar niños en Portugal, 19 de febrero de 2016. http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/parejas-homosexuales-ya-pueden-adoptar-ninos-portugal-articulo-617576

El país, El Congreso de Holanda aprueba la adopción por homosexuales en el extranjero, 25 de junio 2005.

http://elpais.com/diario/2005/06/25/sociedad/1119650404_850215.html

La prensa.pe, ¿Qué países permiten adoptar a parejas del mismo sexo?, 05 de noviembre del 2015. http://laprensa.peru.com/actualidad/noticia-que-paises-permiten-adoptar-parejas-mismo-sexo-54387

BCSnoticias, En Baja California Sur no se permite la adopción homoparental: Sedif, 6 octubre, 2015. http://www.bcsnoticias.mx/en-baja-california-sur-no-se-permite-la-adopcion-homoparental-sedif/

PLURALIDAD30_080317.indd 75 08/03/17 03:15 p.m.

LA ADOPCIÓN ES EL MEDIO POR EL CUAL AQUELLOS menores que por diversas causas han terminado el vínculo con su familia biológica, tienen la oportunidad de integrarse a un ambiente armónico, protegidos por el cariño de una familia que propicie su desarrollo integral y, estabilidad material y emocional, que los dote de una infancia feliz y los prepare para la vida adulta.

A lo largo de la historia, el fin de la adopción se ha modificado, desde tiempos remotos en Grecia y Roma fue vista como la vía ideal de incluir a alguien que no comparte el lazo sanguíneo a una familia, aunque el fin era la esclavitud, servicio o descendencia; hoy en día, el derecho civil reconoce la adopción como el medio legal por el cual se incorpora a alguien en el núcleo familiar.

En el nivel internacional los derechos de los niños son un tema prioritario. El Estado mexicano forma parte de diversos instrumentos internacionales que han determinado la visión con que se han instaura-

PLURALIDAD30_080317.indd 76 08/03/17 03:15 p.m.

Retos y oportunidades en el **proceso de adopción** de niñas, niños y adolescentes en México; por una Ley General de Adopciones

Jorge Luis Lavalle Maury*

"No es la carne ni la sangre, sino el
corazón lo que nos hace padres e hijos"
J. Schiller

do políticas sociales transexenales a fin de definir el rumbo de la niñez mexicana. En primera instancia se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Organización de la Naciones Unidas en noviembre de 1989 y ratificada en México en 1990, la cual considera a la familia como el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y en particular para las niñas, niños y adolescentes. La convención señala que las y los niños, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad deben crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

El artículo 20 de la Convención señala que cuando los niños se ven privados de su medio familiar de manera temporal o permanente, tendrán derecho a la protección y asistencia especial del Estado.

A nivel nacional las niñas, los niños y los adolescentes tienen consagrados sus derechos fundamentales en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> Artículo 4º.- En todas la decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

* Senador de la República

PLURALIDAD30_080317.indd 77 08/03/17 03:15 p.m.

Por lo tanto, se establece en México el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser tratados con dignidad, respeto y sobre todo, gozar de una protección efectiva que les garantice crecer en el seno de una familia.

Sin embargo, a pesar de este marco jurídico local, nacional e internacional que protege el derecho de las niñas, niños y adolescentes a vivir en un entorno familiar, la realidad es contrastante, y miles de niñas, niños y adolescentes en México tienen permanentemente violentado este derecho.

Situación actual

- En México no se cuenta con la cifra exacta de niñas, niños y adolescentes en Centros de Asistencia Social, según estimaciones de asociaciones civiles se calcula que habría más de 29,310 niños viviendo en 703 instituciones.[1]
- El 77% de las niñas, niños y adolescentes registrados en centros de asistencia social tienen una edad entre 7 y 17 años, lo cual los hace de difícil colocación, ya que la mayor cantidad de solicitudes y adopciones concebidas es de menores entre 0-4 años 11 meses.[2]
- 1.09% de la población infantil mexicana (412,456) son niños privados de cuidado parental.[3]
- 1,959 fue el promedio de solicitudes para adoptar entre 2012 y 2014. De las cuales sólo se concedieron el 40%.[4]
- De acuerdo con datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), México ocupa el segundo lugar en América Latina en cantidad de niños huérfanos con 1.6 millones de casos, después de Brasil, que encabeza la lista con 3.7 millones.
- Las niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo suelen permanecer indefinidamente separados de sus familias sin definirse las medidas seguras, estables y apropiadas para su protección y cuidado ya que son institucionalizados en albergues y residencias por tiempo indeterminado,

1 **Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina;** DOCUMENTO DE DIVULGACIÓN LATINOAMERICANO. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria. 2011.

2 Informe latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América latina. Contextos, causas y respuestas. 2013

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

PLURALIDAD30_080317.indd 78 08/03/17 03:15 p.m.

sin el cuidado, seguimiento, supervisión y control por parte de las autoridades que debiesen garantizar sus derechos humanos, por lo que un estudio del secretario general de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños en el año 2006, advirtió sobre los altos índices de violencia a los que eran expuestos los niños que carecen de cuidados parentales y que eran internados en instituciones residenciales, víctimas de múltiples violencias y estigma social.

- Es frecuente encontrar que las instituciones que acogen a niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo, brinden servicios con recursos muy limitados y no proporcionan a las niñas, niños y adolescentes bajo su cuidado el afecto, el cariño, ni la atención necesaria para su desarrollo integral.

Lo anterior, nos deja ver la necesidad de una respuesta inmediata del Estado para garantizar los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados familiares ni comunitarios.

Problemática

1. No existe un criterio uniforme a nivel nacional o ley homologada que atienda el proceso de adopción. A nivel estatal cada legislatura emite sus criterios para que el proceso de adopción se lleve a cabo (tabla 1).
2. No existe en el Código Civil Federal la incorporación de los lineamientos que indican las Convenciones Internacionales, en las que México forma parte, para llevar a cabo las adopciones internacionales y las hechas por extranjeros.
3. No existe un sistema que contenga la información necesaria para vincular a los menores con los adoptantes.
4. Existe discrepancia entre los números de adopción internacional proporcionados por la Procuraduría del Menor y la Familia y la Secretaría de Relaciones Exteriores, ejemplo; en el 2012 la Procuraduría del Menor informó 10 adopciones y la SRE reportó 35. Por lo que los datos no son confiables.
5. Actualmente existe un mayor riesgo de que los menores puedan involucrarse con un familiar biológico, por el criterio de preferir otorgar la adopción a los ciudadanos del estado solicitante.
6. No existe instancia que vigile que el proceso de adopción sea expedito y se atiendan las necesidades de los posibles adoptantes.
7. El seguimiento a las adopciones realizadas, no tiene un indicador que nos permita conocer el éxito de los procesos.

PLURALIDAD30_080317.indd 79 08/03/17 03:15 p.m.

8. Los menores adoptados no cuentan con el medio por el cual puedan acceder a conocer sus orígenes.

9. El futuro de los niños que no fueron adoptados en una edad temprana, al cumplir la mayoría de edad no cuentan con las herramientas suficientes para incorporarse a la vida productiva.

10. No existe una campaña que motive a las personas a no abortar y optar por la opción de ceder a su menor en adopción como una mejor alternativa. Ni tampoco una campaña que motive a las personas a adoptar las niñas, niños y adolescentes de difícil colocación como son los que presentan alguna discapacidad, mayores a 5 años de edad y grupos de hermanos.

11. Los trámites de adopción son tardados ya que el procedimiento se realiza en dos etapas; una administrativa y otra jurisdiccional.

12. No existe un padrón actualizado de las niñas, niños y adolescentes en calidad de adopción que se encuentran en Centros de Asistencia Social.

PLURALIDAD30_080317.indd 80 08/03/17 03:15 p.m.

PLURALIDAD30_080317.indd 81

Tabla 1. Criterios generales de adopción por entidad federativa

Estado	Adopción internacional							Adopción nacional							
	Capítulo especial		Texto CCF		Req. Adicionales		Adop. hechas por extranjeros	Cónyuges	Concubinos	Libre de matrimonio	Edad requerida	Diferencia	Consentimiento del menor (años)	Simple	Plena
	Si	No	Si	No	Si	No									
Aguascalientes	X		X			X		X			25	15	14		X
Baja California		X	X			X				X	25	17	14	X	X
Baja California Sur		X		X		X	X			X	25	17		X	X
Campeche	X		X		X		X			X	25	17	14	X	X
Chiapas	X		X			X		X			25	17	12	X	X
Chihuahua	X			X		X		X	X		18	10	NO	X	X
Ciudad de México	X		X			X	X	X	X	X	25	17	12		
Coahuila	X		X			X	X	X			25	17	14		X
Colima	X		X		X			X	X	X	25	15	12		X
Durango	X		X		X		X	X			25	17	10	X	X
Estado de México	X			X		X		X	X	X	21	10	10	X	X
Guanajuato	X		X		X			X		X	25	17	14	X	X
Guerrero		X		X		X	X	X			30	17	10	X	X
Hidalgo	X		X			X		X	X	X	25	18	12	X	X
Jalisco	X		X			X		X			X	15	12		X
Michoacán	X		X			X				X	25	17	12		X
Morelos	X		X			X		X			28	NO			
Nayarit	X		X		X		X	X			25	17	12		X
Nuevo León	X		X			X	X	X			25	15	12		X
Oaxaca		X		X		X		X		X	25	17	14		X
Puebla		X	X			X		X		X	25	17	6		X
Querétaro		X	X			X		X	X		25	15	A JUICIO		X
Quintana Roo		X	X			X	X	X	X	X	18	15	12		X

08/03/17 03:15 p.m.

Estado	Adopción internacional							Adopción nacional							
	Capítulo especial		Texto CCF		Req. Adicionales		Adop. hechas por extranjeros	Cónyuges	Concubinos	Libre de matrimonio	Edad requerida	Diferencia	Consentimiento del menor (años)	Simple	Plena
	Si	No	Si	No	Si	No									
San Luis Potosí	X		X		X		X	X			25	15	NO		X
Sinaloa		X	X			X		X	X		25	17	14	X	X
Sonora	X			X	X		X	X	X		25	17	12	X	X
Tabasco		X		X		X		X	X		25	15	12	X	X
Tamaulipas	X		X		X			X	X	X	25	NO	NO		
Tlaxcala	X		X			X	X	X		X	30	17	14	X	X
Veracruz		X	X			X		X		X	25	25	NO		X
Yucatán	X		X		X			X	X	X	25	20	A JUICIO	X	X
Zacatecas	X		X		X			X		X	25	17	14	X	X

Fuente: Elaboración propia con información de los códigos civiles y administrativos de los estados.

PLURALIDAD30_080317.indd 82 08/03/17 03:15 p.m.

Antecedentes legislativos

En el año 2000, se aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, reglamentaria del artículo 4º Constitucional, paso fundamental en materia de protección de los derechos de la niñez, cuyo contenido aportó la evolución ideológica y organizacional para atender los problemas de la niñez mexicana.

Sin embargo, dentro de la mencionada ley quedaron fuera las instancias que podrían dar seguimiento al cumplimiento de los derechos establecidos en la misma, la integración de la sociedad civil para articular acciones y definir políticas a favor de la niñez; como ha ocurrido en otras leyes de este tipo en países como Brasil o República Dominicana.

Para diciembre de 2014, la Legislatura LXII expidió la Ley General de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, abrogando la ley anterior. Con ello se reformó la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y se creó el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Este nuevo articulado contiene y atiende las diversas recomendaciones que los Organismos Internacionales habían estado realizando a México para resolver los graves problemas locales y globales que aquejan a la niñez. Incluye la visión integral de sus derechos trazados en principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Acuña la responsabilidad del Estado de ser garantista de la protección, prevención y restitución de los derechos vulnerados, mediante la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral, que incluye en sus diversos apartados a la adopción como el recurso idóneo de atención hacia un menor, cuya situación se encuentra vulnerable al no contar con una familia que lo guíe y oriente para su desarrollo.

Estas y otras acciones instauradas para revertir el constante deterioro de los derechos de la niñez, se requieren para combatir asertivamente problemas como el tráfico de menores, trata de personas, violaciones a su integridad y derechos fundamentales.

Dentro de las destacadas acciones que se desarrollaron para agilizar el proceso de adopción a nivel judicial, se encuentra la ocurrida en 2007 mediante el Convenio Nacional para la Agilización del Proceso de Adopción —resultado de cuatro mesas regionales de trabajo realizadas en ese año— que tuvo el propósito de facilitar los procedimientos administrativos y legales en la materia. En el acuerdo, las partes se comprometieron a coadyuvar en programas dirigidos a la inserción de los niños en el seno de una familia, así como realizar estudios en materia de adopción, lo anterior para que los jueces al resolver los procesos de adopción, tuvieran las herramientas necesarias para dictar sentencia a la brevedad.

PLURALIDAD30_080317.indd 83 08/03/17 03:15 p.m.

Este tipo de herramientas fueron acciones importantes que abonaron a la necesidad de revisar lo que sucede en el proceso de adopción. Con el reciente sistema de oralidad para el desahogo de juicios en materia civil y familiar, el proceso judicial para dictar sentencia se ha agilizado, de tal suerte que la instancia judicial en estos tiempos no es considerada un problema.

El proceso de adopción en el ámbito judicial se desarrolla con las pruebas que le fueron allegadas, la sentencia y orden judicial para que el Registro Civil expida el acta de nacimiento correspondiente se realiza con agilidad; el verdadero problema al que se enfrentan miles de niñas y niños en el país a nivel judicial es el proceso de la pérdida de la patria potestad.

Dicho proceso de pérdida de la patria potestad es importante y relevante por sus efectos, por lo cual es tratado de manera particular, ya que son diversas las causas por las cuales la patria potestad puede ser suspendida o perdida, según lo determina cada código civil estatal, ya que la valoración que hacen los peritos en la materia son en su mayoría subjetivos con base en calificaciones dentro de métricas psicológicas y en muchas ocasiones con vista del Ministerio Público o bien de la Procuraduría de la Defensa del Menor.

El propio Sistema Nacional DIF estima que los menores pasan de uno a tres años para definir su situación jurídica, dicho periodo se replica para encontrar a un adoptante, sumando los años sin definir el futuro del menor de edad son seis años en las dos etapas, lo cual no debe permitirse, ya que suceden dos desatinos graves: disminuye la probabilidad de ser adoptado y aumenta el número de años dentro de un Centro de Asistencia Social.

Dentro del trabajo legislativo en un esfuerzo por atender el tema de la adopción, se han propuesto entre los más sobresalientes por la Cámara de Diputados en orden cronológico:

- La proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al DIF nacional a implantar un registro nacional de adopciones, a cargo del diputado Gregorio Hurtado Lejía, en el mes de marzo del año 2010.
- La proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la directora del DIF nacional, para emprender un proceso de coordinación, con los sistemas estatales y municipales para el desarrollo integral de la familia, encaminado a lograr la simplificación de los procesos de adopción, a cargo de la diputada Virginia Victoria Martínez Gutiérrez, el mes de abril del año 2013.
- Iniciativa por la que expide la Ley General de Adopción y se derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal, presentada por la diputada Daniela De los Santos Torres, en el mes de septiembre del año 2015.

PLURALIDAD30_080317.indd 84 08/03/17 03:15 p.m.

Por la Cámara de Senadores, se han presentado:

- Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Adopción, presentada por la senadora María Serrano Serrano, en el mes de abril del año 2009.

- Iniciativa por la que se expide la Ley Federal para crear la Comisión Nacional para el Control y Seguimiento de las Adopciones Nacionales e Internacionales (CONACOSANI), presentado por el senador Julián Güitrón Fuentevilla en el mes de mayo del año 2012.

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponiendo que el Estado otorgue facilidades a los interesados en adoptar, satisfaciéndose siempre el interés superior de la niñez, presentada por la senadora Diva Hadamira Gastélum Bajo, en el mes de septiembre del año 2012.

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un capítulo séptimo bis al título segundo, y un título sexto a la Ley para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, proponiendo un programa de familia sustituta y un fondo específico para dar cumplimiento al derecho de vivir en familia de todo menor de 18 años, privado o en desamparo, presentada por el senador Francisco López Brito, en el mes de noviembre del año 2013.

De igual forma, en mi carácter de senador he presentado diversas proposiciones que atiendan el problema del trámite de adopción en México, los temas que se han abordado son:

- Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al DIF nacional a inscribir el trámite de adopciones en el Registro Federal de Trámites y Servicios, así como la certificación de dicho trámite en una Norma Oficial Mexicana, presentada en el mes de noviembre del año 2014.

- Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan diversos artículos del código civil federal, con el fin de incorporar la figura de preacogimiento adoptivo y las disposiciones establecidas en tratados internacionales y convenios internacionales, presentada en el mes de diciembre del año 2014.

- Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a las legislaturas locales a que incorporen en sus textos legislativos la figura de familia de acogimiento preadoptivo, así como que incluyan las disposiciones que los

PLURALIDAD30_080317.indd 85 08/03/17 03:15 p.m.

tratados internacionales señalan relativos a la adopción en los que el Estado mexicano ha sido parte, presentada en el mes de febrero del año 2015.

- Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley General de adopciones junto con la Reforma Constitucional Art. 73; con el fin de contar con una ley que contenga las bases mínimas y criterios homologados para que el proceso de adopción sea eficaz, ágil y oportuno. Así mismo se establezcan los métodos de coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, además de generar las condiciones de protección y certidumbre a los menores susceptibles de ser adoptados, presentada en el mes de noviembre del año 2015.
- Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes a integrar y administrar el Sistema Nacional de Información, registros nacionales y base de datos de niñas, niños y adolescentes en cumplimiento a los artículos 34, 35, 36 y 37 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, presentada en el mes de noviembre del año 2016.

Iniciativa Ley General de Adopciones

En octubre de 2015, realizamos en el Senado de la República un foro sobre los retos y oportunidades en el proceso de adopción en México, en el cual se contó con la participación de representantes de UNICEF, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Barra Nacional Colegio de Abogados, DIF Nacional, Red por los Derechos de la Infancia en México, las organizaciones Red Familia A.C., Hogar y Futuro A.C. y Mejores Familias A.C., que representan a más de 1,500 organizaciones que se dedican a la atención, cuidado y estudio de la situación de la niñez en México.

En conclusión del análisis realizado en las mesas de trabajo, coincidimos en la necesidad de mejorar el proceso de adopción en el país, resaltamos el interés superior de la niñez como el eje rector de un proceso que se traduzca en el mejoramiento de la calidad de vida de muchas niñas, niños y adolescentes.

PLURALIDAD30_080317.indd 86 08/03/17 03:15 p.m.

Es por ello, que en noviembre de 2015, presenté junto a mis compañeros senadores; Mariana Gómez del Campo Gurza, Adriana Dávila Fernández, Héctor Larios Córdova, Luis Fernando Salazar Fernández, Salvador Vega Casillas y Miguel Barbosa Huerta la iniciativa con proyecto de decreto de la Ley General de Adopciones, junto con la Reforma Constitucional Art. 73; con el fin de contar con una ley que contenga las bases mínimas y criterios homologados para que el proceso de adopción sea eficaz, ágil y oportuno. Así mismo se establezcan los métodos de coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, además de generar las condiciones de protección y certidumbre a los menores susceptibles de ser adoptados.

Principios Rectores de la Iniciativa Ley General de Adopciones

I. El interés superior de la niñez, será eje rector en el proceso de adopción y estará por encima de cualquier interés de terceros.

II. El de igualdad y equidad sin discriminación de origen étnico, nacional o social, edad, sexo, religión, idioma, opinión, posición económica, impedimento físico o mental, circunstancias de nacimiento o cualquier otra condición.

III. La garantía de una vida libre de cualquier forma de violencia.

IV. El Sistema Nacional de Adopciones procurará que los menores de edad y adolescentes, sean adoptados preferentemente por personas sin hijos. Por el principio de subsidiariedad.

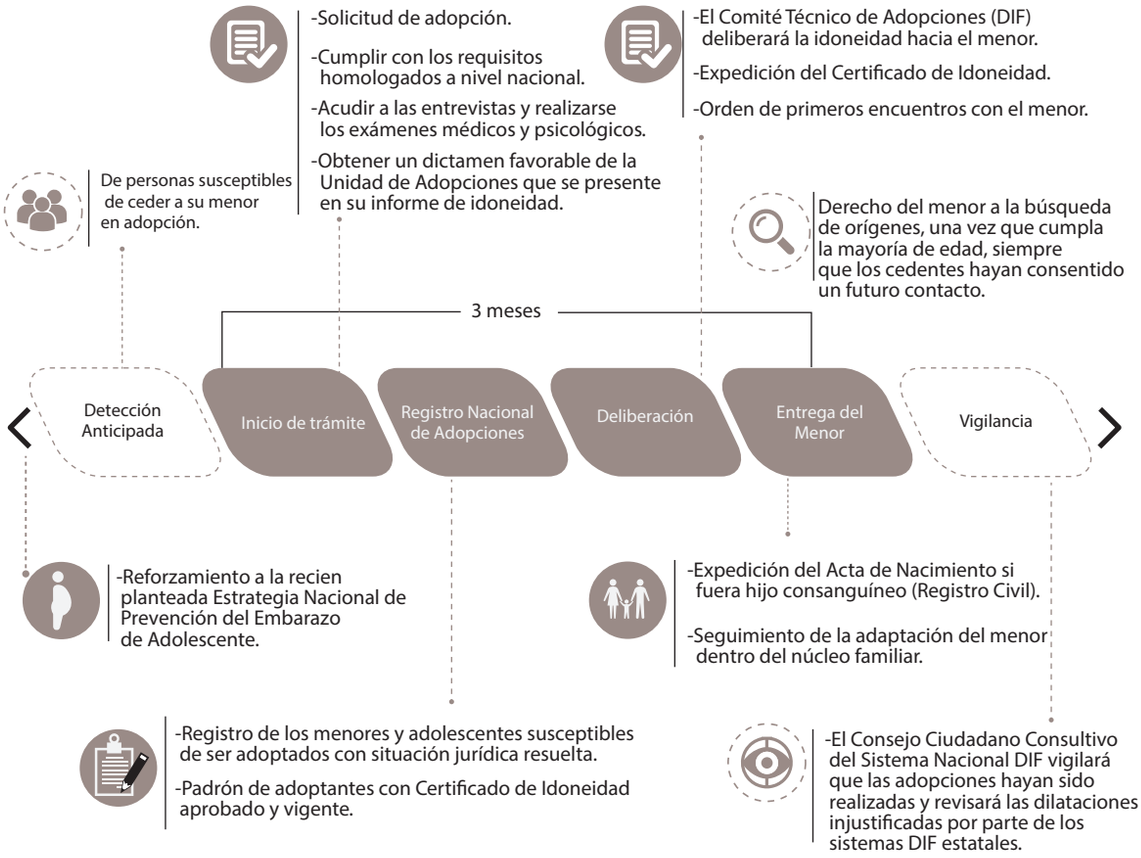
V. El derecho a la protección de los datos personales de quienes integran el Registro Nacional de Adopciones.

VI. Procurar la no separación de los hermanos susceptibles de ser adoptados o en su caso que se pueda revisar la continuidad de su convivencia.

VII. Se deberá comprobar que la adopción es y resultó benéfica para la persona que se trata de adoptar.

PLURALIDAD30_080317.indd 87 08/03/17 03:15 p.m.

Contenido de la Ley General de Adopciones



Principales aportaciones

1. Detectar de forma temprana a personas susceptibles de ceder a su menor en adopción, sin que medie vicio en su consentimiento y con el apoyo institucional donde se le brinde información completa y veraz acerca del proceso de despegue del menor.
2. Reforzar la estrategia nacional de prevención del embarazo en adolescentes.
3. Crear el Sistema Nacional de Adopciones que contenga criterios homologados, que establezca métodos de coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno y genere condiciones de protección y certidumbre a los menores en situación de abandono.

PLURALIDAD30_080317.indd 88 08/03/17 03:15 p.m.

4. Crear el Registro Nacional de Adopciones confiable que contenga el número de potenciales cedentes de adopción, el número de menores en situación de abandono susceptibles de ser adoptados con su situación jurídica es resulta, registro de potenciales padres adoptivos con certificado de idoneidad aprobado y vigente, seguimiento de la adaptación y una vigilancia específica al procedimiento.

5. Vigilar el proceso de adopción con la creación del Consejo Ciudadano Consultivo del Sistema DIF el cual observará, vigilará y emitirá recomendaciones a los Sistemas DIF y a las procuradurías de Protección en los casos en que la adopción no se haya resuelto en el tiempo establecido por la presente ley o bien que exista alguna queja fundada del procedimiento de adopción.

6. Sancionar a los solicitantes que falseen cualquier tipo de información o intencionalmente oculten algún dato que pudiera servir para el dictamen correspondiente por parte del Comité Técnico se le cancelará su solicitud y no se les admitirá una nueva, haciéndolo del conocimiento del Ministerio Público, para los efectos legales que procedan.

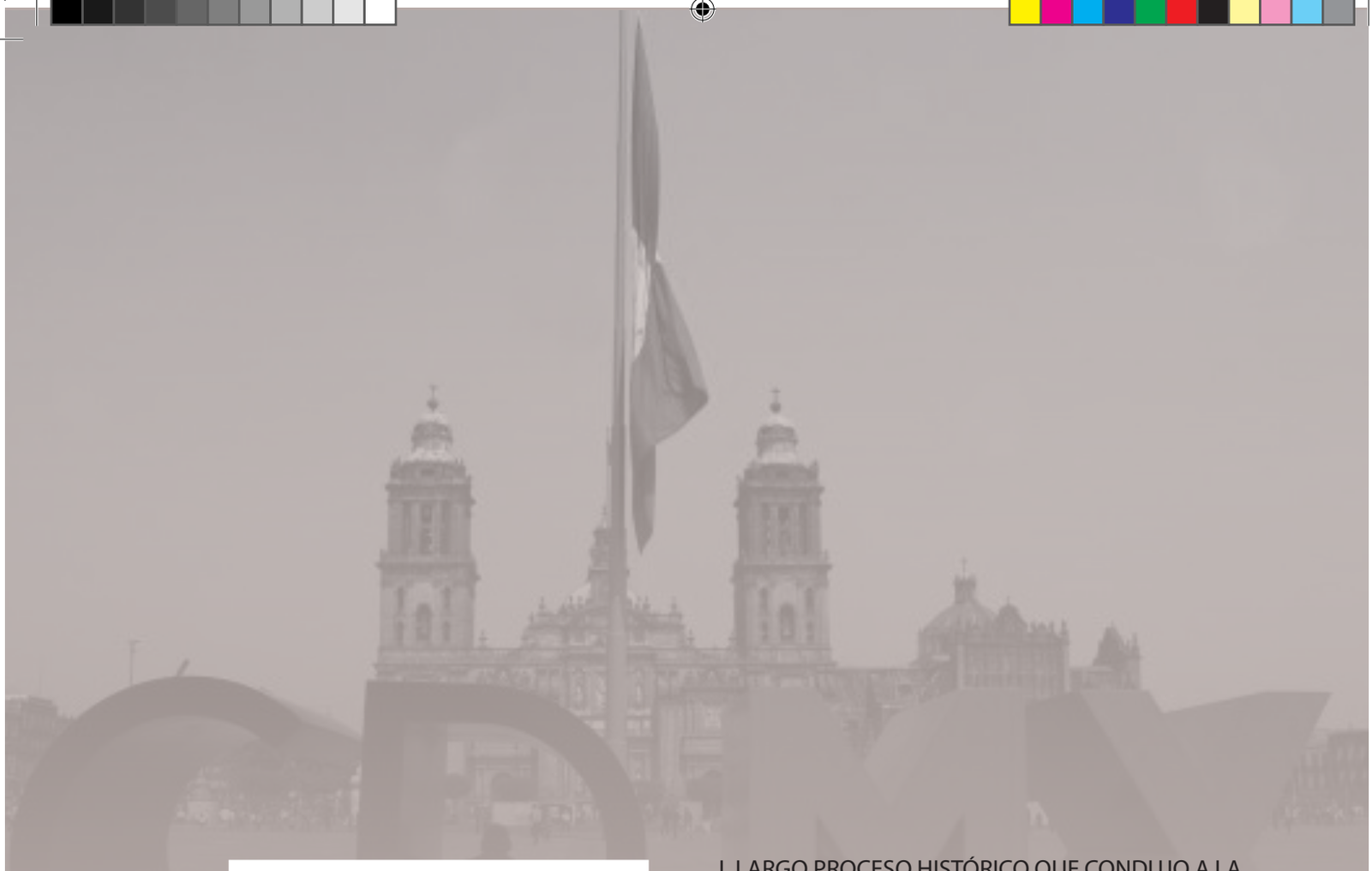
Expectativas

Dentro de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes contar con la certeza de cuántos menores de edad están en espera de un hogar con el fin de agilizar todos los mecanismos para que puedan integrarse a una familia.

Concientizar sobre la adopción de niñas, niños mayores de 4 años, así como de adolescentes, entre más tiempo transcurre parece que son menos las posibilidades.

Debemos buscar una familia para el menor no un menor para una familia. Por ello seguiré atento y trabajando ante esta problemática, lo que esperamos es obtener un mayor número de adopciones exitosas, para garantizarles a nuestras niñas, niños y adolescentes en México el derecho a vivir en familia.

PLURALIDAD30_080317.indd 89 08/03/17 03:15 p.m.



EL LARGO PROCESO HISTÓRICO QUE CONDUJO A LA concreción de una reforma política para la Ciudad de México, ha derivado finalmente, en la elaboración de una Constitución democrática la cual pone en el centro de sus objetivos a la ciudadanía y, sobre todo, la conclusión positiva de una serie de reformas constitucionales que van dirigidas al desarrollo progresista de la capital del país, sede de los poderes de la Federación.

Ha sido un proceso más que nunca plural y muy transparente, en el que se privilegiaron los equilibrios de la representación y se cerró el paso a los excesos. Con esta reforma hallamos también el contrapeso en el que hasta hoy es el único ente de gobierno, en todo el país, que ejerce el poder de manera unipersonal, las demarcaciones territoriales, denominadas en lo sucesivo alcaldías, que tendrán en los concejales una especie de cabildo que supervise, equilibre el actuar de los alcaldes, y que sobre todo represente a las minorías en esta ciudad.

PLURALIDAD30_080317.indd 90 08/03/17 03:15 p.m.

El camino para consolidar la **Constitución** de la CDMX

María Lorena Marín Moreno*

El trabajo ha sido arduo e intenso, pero no por ello carente de safisfacciones y expectativas que perfilen a la Ciudad de México como una de las urbes más adelantadas en América Latina en materia política y de derechos humanos, así como de un gobierno abierto y participativo donde se puedan llevar a cabo la separación de los poderes y la rendición de cuentas en beneficio de sus habitantes, y sobre todo, decisiones hacendarias que antes eran impensables.

El objetivo primordial de la reforma política mencionada, es la de brindar a la Ciudad de México la autonomía requerida para la toma de definiciones y participación política, así como en materia de recursos financieros propios.

Así, fue necesario modificar 52 artículos constitucionales con el fin de abarcar la materia esencial de la transformación a partir de la cual la Ciudad de México destacaría su nuevo rostro como parte de la Federación.

En ese sentido, las anotaciones puntuales a los cambios constitucionales se expresaron en el sentido de que la Ciudad de México sería reconocida como estado integrante del Pacto Federal, y que sería, por tanto, necesario establecer una Constitución que la rigiera para el avance democrático de sus instituciones y a favor de sus habitantes.

Entre otras modificaciones, también se puso de manifiesto la autonomía legislativa de Ciudad de México mediante la existencia de un Congreso Local; la crea-

* Senadora de la República.

PLURALIDAD30_080317.indd 91 08/03/17 03:15 p.m.

ción de alcaldías; la participación en un Consejo de Desarrollo Metropolitano, así como la reestructuración de la forma de gobierno local y del sistema judicial, y el cambio de la estructura de la administración pública.

Para el PRI, el crecimiento de nuestra capital no puede darse en detrimento de la calidad de vida en el resto de las entidades. Es un buen inicio para replantearnos nuestro federalismo y lograr una auténtica coordinación entre los órdenes de gobierno, pero también se desea justicia igualitaria que reconozca el esfuerzo del resto de las entidades federativas.

Como siempre, los habitantes de la capital del país cuentan con el PRI para fortalecer su vida democrática, para contribuir a la autonomía de sus instituciones.

Creemos en la importancia fundamental que tiene, para todos nosotros, la capital del país, sede de los Poderes de la Unión y centro de una amplia metrópoli, en la cual no solo habitan los 8.6 millones que nos reporta el censo; transitan, laboran, estudian y coexisten más de 20 millones de mexicanos, por lo que constituye, sin duda, una de las aglomeraciones más importantes del mundo.

Cabe resaltar que el Poder Legislativo de la Ciudad de México estará constituido por un órgano colegiado el cual podrá aprobar el Presupuesto de Egresos con facultades para revisar la cuenta Pública a través de una fiscalía con autonomía funcional, con lo que se otorgará a la capital del país plena autodeterminación presupuestal, y servirá de herramienta, al mismo tiempo, para combatir la corrupción.

Como integrante de la Asamblea de los Constituyentes que elaboró la Carta Magna de esta ciudad, mi percepción es que este hito histórico conlleva también a la concertación de un desarrollo metropolitano a favor de los 20 millones de ciudadanos que estudian, trabajan y conviven a lo largo de 166 kilómetros de frontera con la Ciudad de México, 59 de los 125 municipios del Estado de México, y uno de Hidalgo.

En otras palabras, lo que se busca es la construcción de un espacio geográfico donde la innovación, la coordinación y la humanización sean fundamentales en la elaboración y financiamiento de la Nueva Agenda Metropolitana.

Todo ello obliga a reflexionar en novedosos esfuerzos políticos a futuro a partir de un documento trascendental como es la citada Constitución local. A raíz de las reformas a los artículos 122 y 115 de la Carta Magna será posible establecer mecanismos de coordinación administrativa en materia de servicios públicos, de acuerdo a la ley que emita el Congreso de la Unión.

Cabe señalar que con ello se establecerán las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, el cual será el encargado de acordar acciones en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación del equilibrio ecológico, movilidad, seguridad pública, y otros.

PLURALIDAD30_080317.indd 92 08/03/17 03:15 p.m.

No se puede dejar de lado un tema como el de los asentamientos humanos, por lo que me gustaría referirme brevemente al respecto. La modificación al artículo 73 constitucional (la cual no genera la creación de una ley) está orientada a la concurrencia entre el Estado de México con la Ciudad de México, cuando se legisle en la materia.

Es decir, que ambas entidades federativas podrán expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal en materia de asentamientos humanos, con el fin de llevar a efecto, a su vez, lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El debate histórico

La culminación que llevó al Distrito Federal a ser una entidad federativa como es la actual Ciudad de México, así como el júbilo político emanado de la reforma política (sobre todo al artículo 122 Constitucional) para la consagración de una Constitución local que aborde la carta de derechos de sus habitantes, inicia poco después de ese tramo histórico que fue la Conquista.

Hacia 1522 en esta ciudad se establecieron pues en esta ciudad se establecieron en esa fecha los espacios políticos que luego se marchitarían con la supremacía del poder virreinal. Más adelante, en 1808, y ante la presión que Francia ejercía sobre el rey Fernando VII de España, se llevó a cabo un movimiento encabezado por Francisco Primo de Verdad en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, en donde se reclamó la soberanía absoluta de los ayuntamientos, acción que fue neutralizada para luego estallar nuevamente en Dolores.

Luego de los sucesos de Independencia, en 1824 la Ciudad de México fue denominada por medio de un decreto "el lugar que serviría de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México".

Este paso fue un tanto accidentado porque, en primera instancia, la Constitución de 1824 señalaba expresamente que la capital federal solo podría ser establecida en un sitio que no fuera la capital de un estado, con lo que de entrada quedaban fuera la Ciudad de México y Querétaro. Sería hasta junio de ese mismo año cuando en el Congreso General se disolvió la citada restricción, con lo que fue posible tomar entonces la decisión de determinar a la Ciudad de México como sede de los poderes federales.

En 1847, por otra parte, se declaró a la Ciudad de México como entidad federativa, de tal modo que sus habitantes estuvieron en la posibilidad de elegir senadores.

PLURALIDAD30_080317.indd 93 08/03/17 03:15 p.m.

Más adelante, en el Constituyente de 1857 los puntos de debate para la Constitución de entonces, fueron los relativos al lugar de residencia de los poderes de la Unión, la coexistencia o no de los poderes federal y los locales, y los derechos políticos de los habitantes en donde fueran depositados aquéllos. En esa discusión, Francisco Zarco, liberal de Reforma, insistió en la concomitancia de poderes pero se impuso la idea de la incompatibilidad entre ellas.

En 1901, una reforma constitucional determinó que el Congreso estaría facultado para legislar en todo lo referente al Distrito Federal; ello, luego de extensos debates que se habían realizado en años anteriores sobre los derechos ciudadanos, e incluso hubo un momento en el que la Carta Magna preveía que el Congreso tendría la capacidad para "el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Para el debate de la Constitución de 1917, la discusión se centró sobre todo en la permanencia o no del municipio, la cual finalmente se impuso, aunque se instituyó la figura de un gobernador designado por el presidente de la república.

Fue en 1928 cuando el Constituyente, gracias a una iniciativa de Álvaro Obregón, en su papel de candidato a la presidencia, reformó la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales al suprimir el régimen municipal en el Distrito Federal, con base en argumentaciones legales, políticas y económicas. De esta manera, se asentó que ese territorio se dividiría en un Departamento Central y 13 delegaciones políticas.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941 puntualizó y estableció que la función legislativa del Distrito Federal quedaba a cargo del Congreso de la Unión, así como también que el presidente de la República gobernaría el mismo por conducto del jefe del Departamento. También se establecieron los límites de la Ciudad de México en su artículo noveno, donde el Distrito Federal quedó dividido en la Ciudad de México y 12 delegaciones políticas.

Fue hasta 1987 cuando se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debido a cambios demográficos y políticos que implicaron la creación de instituciones locales. Se introdujeron funciones tales como expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materia de ámbito local.

La asamblea fue concebida como un órgano de participación vecinal y de deliberación ciudadana, puesto que las facultades legislativas respecto al Distrito Federal continuaban a cargo del Congreso de la Unión. Lo más importante fue que la Asamblea fue concebida como un órgano de deliberación colectiva importante electa en votación directa de los ciudadanos.

PLURALIDAD30_080317.indd 94 08/03/17 03:15 p.m.

El 10 de agosto de ese año, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional en la que expusieron las facultades legislativas del Congreso de la Unión con relación al Distrito Federal.

Lo fundamental de esta reforma consistió, como ya señalamos, en crear una Asamblea de Representantes del Distrito Federal integrada por 40 miembros electos por votación mayoritaria y 26 de representación proporcional.

El año 1993 fue de sumo interés puesto que el Constituyente otorgó facultades legislativas a la Asamblea de Representantes para elaborar leyes en el Distrito Federal. Reformas a los artículos 73 y 122 constitucionales, mediante las cuales se introdujo la figura de los Concejos Ciudadanos, los cuales tendrían a su cargo tareas de administración pública.

Pero además, dichas reformas también trajeron innovadoras formas de gobierno para la capital del país, según los investigadores Javier Hurtado González, Alberto Arellano Ríos:

- Se concedieron facultades legislativas acotadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- Se estableció la cláusula de gobernabilidad para que el partido político que obtuviera al menos el 30% de la votación en la elección de representantes ante la Asamblea Legislativa, se le otorgara la mayoría absoluta de miembros ante dicho órgano legislativo;
- Se cambió el nombre del titular del organismo ejecutivo-administrativo de gobierno del Distrito Federal. Dejó de ser jefe del Departamento del Distrito Federal para convertirse en jefe del Distrito Federal: es decir, el Departamento Central creado mediante decreto de 31 de diciembre de 1941, dejó de existir;
- Se estableció la elección indirecta del jefe del Distrito Federal.

Para 1996 el cariz de la política local cambió mucho. Fue, en realidad, un momento coyuntural para el Distrito Federal puesto que se logró la elección del jefe de Gobierno así como de los jefes delegacional es a través del voto universal y directo. Asimismo, se incluyó, entre otros, el artículo 44 constitucional que señala que "la Ciudad de México es el Distrito Federal, sedes de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos".

Entre los ya dilatados procesos históricos de la transformación política de la Ciudad de México, habría que mencionar que en 2001 se llevó a cabo otro proceso de reforma constitucional para el DF, cuya idea central era la de otorgar a la Asamblea

PLURALIDAD30_080317.indd 95 08/03/17 03:15 p.m.

Legislativa (1997 esta instancia sustituye a la Asamblea de Representantes) facultades para legislar en todas las materias referentes a esta ciudad, así como hacerla parte del Constituyente Permanente, entre otras muchas.

Finalmente, el proyecto quedó pendiente en la Cámara de Diputados, a donde fue devuelto por el Senado por diferencias en cuanto a la posibilidad de que surgiera de la Asamblea Legislativa un proceso de reforma constitucional.

En 2010 un grupo de senadores recuperó la iniciativa de la Asamblea Legislativa en el mismo sentido, y de nueva cuenta fue frenada en el Senado. En agosto de 2013 el jefe de Gobierno presentó una iniciativa que agitó el pulso político y llevó a su aprobación en las Cámaras del Congreso, para culminar en lo que hoy se establece como la Constitución de la Ciudad de México, con autoridades más cercanas y con mayores facultades para dar respuesta a las demandas de sus habitantes, pero también queremos que asuman a plenitud su responsabilidad como integrantes del Pacto Federal.

Con ello, el PRI ha demostrado siempre ser un promotor en la lucha por la mejoría de los ciudadanos de la Ciudad de México. Lo hicimos siendo gobierno en 1987, en 1993, en 1996; lo impulsamos siendo oposición en 1999, y después, hay que reconocer que hubo muchas propuestas de priístas que, desafortunadamente, no alcanzaron, en su momento, los acuerdos deseados.

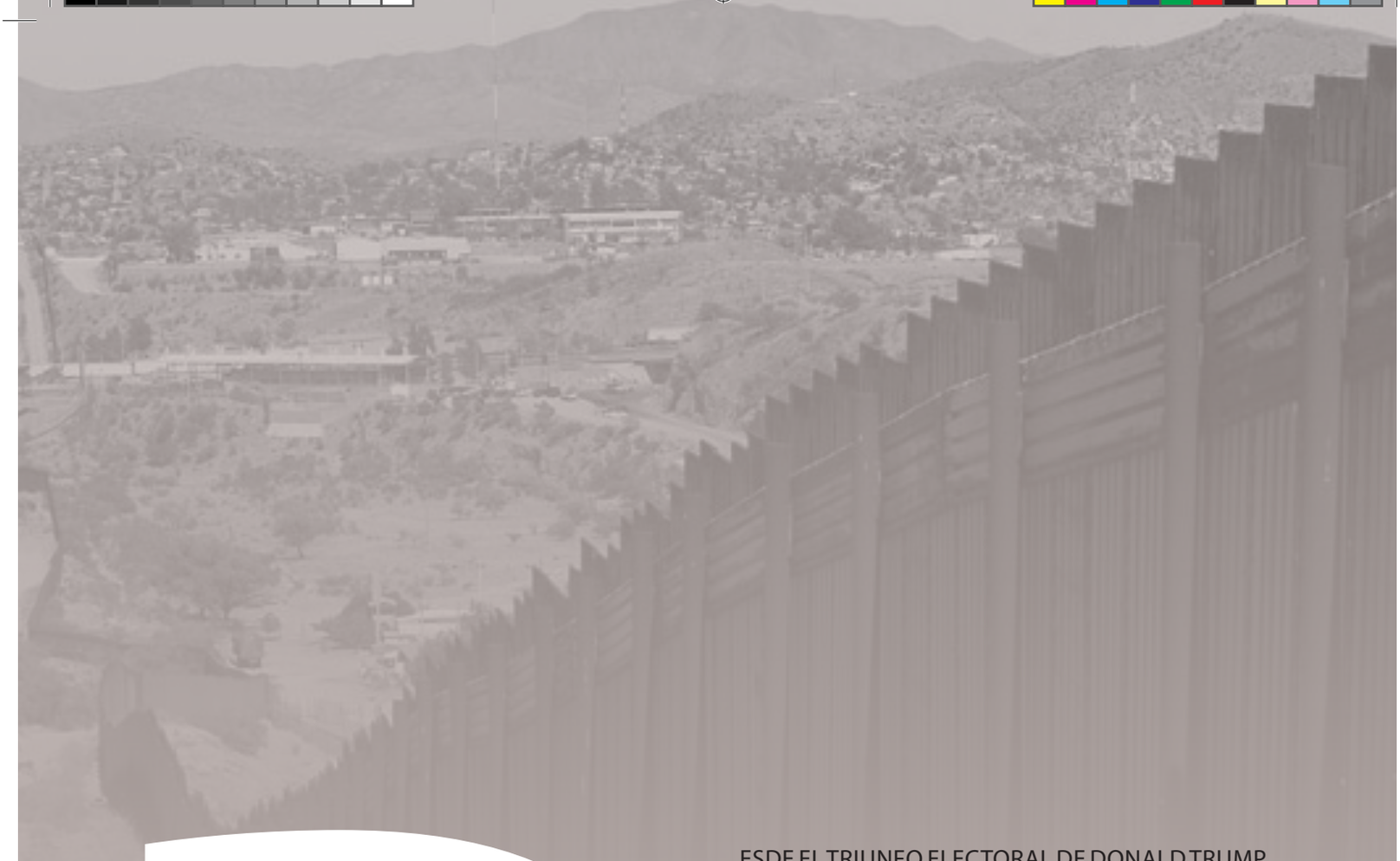
La sociedad, que por cierto no distingue fronteras políticas, exige de nosotros soluciones concretas, pero también de largo aliento.

Por eso hoy, como en 1969, que un gobierno priísta creó el Sistema de Transporte Colectivo Metro; como en 1987, que impulsamos la primera reforma para democratizar la vida de la ciudad, el PRI deja testimonio de su voluntad, de su capacidad de acuerdo para seguir avanzando en la capital del país, pero también deja claro que tenemos varios debates pendientes y queremos erradicar las muchas desigualdades que prevalecen a lo largo y ancho del territorio nacional.

Lo refrendamos hoy en 2017, conscientes de la complejidad social que tiene esta ciudad.

PLURALIDAD30_080317.indd 96 08/03/17 03:15 p.m.

PLURALIDAD30_080317.indd 97 08/03/17 03:15 p.m.



DESDE EL TRIUNFO ELECTORAL DE DONALD TRUMP, y aún desde su campaña político-electoral, México y los mexicanos hemos recibido ofensas y amenazas de su parte de diversa índole y de diversos alcances y matices. Prácticamente toda su campaña electoral estuvo basada en un discurso de odio y racismo en contra de México y de los mexicanos, lo que ha ratificado ahora como presidente de la nación más poderosa del mundo.

Donald Trump ha hecho y está haciendo gala de su pensamiento como negociador comercial y no político al aplicar la consigna o su regla de oro que plasmó en su libro *El arte de negociar*, "si mi adversario es débil lo aplasto y si es fuerte, negocio".[1] Esta consigna ha quedado claramente expresada ante el trato diferenciado que ha prodigado hacia nuestro país y el otorgado hace pocos días, amistoso y cordial a los representantes de los gobiernos del Reino Unido, Japón, Canadá e Israel.

De hecho, como sabemos, el actual presidente de Estados Unidos, Donald Trump, desde su precandi-

PLURALIDAD30_080317.indd 98 08/03/17 03:15 p.m.

Apuntalemos a México desde **nuestras fronteras**

Humberto Mayans Canabal*

"La frontera es un nuevo espacio de
combate intelectual;
la demarcación y el límite son condiciones
necesarias para la civilización"
Regis Debray

datura por el Partido Republicano, anunció una serie de medidas, algunas amenazantes para hacer "nuevamente grande" a la nación norteamericana, casi todas enfocadas al proteccionismo en materia comercial y caminando en sentido contrario a la globalización, así como en la instrumentación de una nueva política migratoria que implicaría evitar la entrada a los Estados Unidos a miles de ciudadanos de diversos países del mundo que él considera peligrosos .

Ya el economista norteamericano Kenneth Rogoff[2] señaló que: "Para bien o para mal, la globalización empezó hace mucho tiempo y la idea de que uno pueda hacerla retroceder es ingenua".

En este sentido, agregaría, como reto para el enfoque internacional de lo que ha representado el desarrollo a través de la globalización *per se*, lo siguiente: el inesperado triunfo electoral de Donald Trump no es un fenómeno local o particular de los Estados Unidos; es la representación más acabada del rechazo de las sociedades a la globalización, a la apertura comercial indiscriminada, a la pérdida de identidad por las manifestaciones culturales globalizadas y a los masivos desplazamientos de grandes grupos de población.

* Senador de la República.

1 https://www.pressreader.com/mexico/milenio/20170127/281741269139693

2 Profesor de economía y política pública en la Universidad de Harvard.

PLURALIDAD30_080317.indd 99 08/03/17 03:15 p.m.

El presidente estadounidense ha amenazado a México con:

- **Construir un muro en la frontera**. Para evitar más inmigrantes mexicanos y centroamericanos, ya que dijo que "solamente cruzaban personas malas, como violadores, asesinos y narcotraficantes". Además, ha afirmado en múltiples ocasiones que México pagaría el despropósito que significa la construcción del muro, que con un altísimo costo (estimado entre 20 mil y 25 mil millones de dólares), pretende impedir el paso de migrantes, pero que también atentaría gravemente contra el hábitat y el desarrollo de múltiples especies silvestres en esa amplia región de miles de kilómetros cuadrados.

- **Deportaciones masivas**. Deportaría a 11 millones de inmigrantes residentes en su país, lo que tal vez sea lo más inquietante, pues ha anunciado la expulsión en una primera etapa, de poco más de tres millones de personas sin documentos[3] o presuntamente con antecedentes penales, para los cuales México no tiene posibilidades de asimilar o de controlar, si en realidad son delincuentes; y, en una segunda etapa, la deportación de otros 8 millones más,[4] para los que no hay empleos disponibles en el territorio nacional, por más capacitados que estén. No olvidemos que ya Estados Unidos, hace años, tomó una decisión en este sentido —en California sobre todo— en relación a las bandas de los maras quienes actuaban, nacieron y surgieron en California, y fueron deportadas hacia El Salvador y Honduras, según su nacionalidad. Estos maras hoy se han fortalecido y han tomado el control y ejercen un desafío sobre los Estados hondureño y salvadoreño, además se ramifican en toda Centroamérica, por lo que constituyen un verdadero peligro nacional y regional; pero no se debe olvidar que nacieron y se fortalecieron en Estados Unidos y después fueron deportados.

- **Condicionar o gravar remesas.** Los envíos de dinero que mandan los connacionales mexicanos a sus familias sería una de las formas de recaudación para el pago muro o bien se impondría un impuesto mayor para que Estados Unidos tuviera más recursos económicos. De hecho, se ha anunciado una probable ley que gravaría estas remesas con un 2 por ciento.

- **Canceló el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP).** El pasado 30 de enero notificó oficialmente a las partes, la salida de los Estados Unidos, lo que perjudica a México y a otras naciones emergentes, a pesar de que el presidente Obama ya había suscrito dicho tratado y solo restaba la ratificación del Senado norteamericano.

3 Las cinco amenazas de Trump a México. http://economia.elpais.com/economia/2017/01/20/actualidad/1484949627_276094.html. 21/01/2017

4 Capital 21. ¿Cuáles son las amenazas de Trump contra México? Enero 2017.

PLURALIDAD30_080317.indd 100 08/03/17 03:15 p.m.

- **Renegociar el Tratado de Libre Comercio (TLCAN).** El vecino del norte saldría del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en caso de que México se niegue a renegociarlo, ya que según el nuevo mandatario estadounidense, este tratado lo único que hace es afectar la economía de EE.UU. Cabe recordar que México es el segundo comprador de mercancías en los Estados Unidos, después de Canadá y que el comercio entre ambos países equivale a 500 mil millones de dólares (500 billones de dólares), equivalentes a 1 millón de dólares por minuto.[5] The New York Times, por su parte, informó que: "Hace no mucho tiempo, cualquier sugerencia de que México podría dejar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) habría causado perplejidad. Pero no después de la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos. A diario se intercambian cerca de 1,4 mil millones de dólares en la frontera de México con Estados Unidos. Este país compra alrededor de 80 por ciento de las exportaciones mexicanas, mientras que México es el segundo mayor mercado mundial para bienes estadounidenses".[6]

- **Impedir inversiones de empresas estadounidenses en México.** Carrier, General Motors Company, Ford y Fiat Chrysler fueron las primeras empresas amenazadas por Trump, las cuales cancelaron inversiones anunciadas y comprometidas en México. De hecho, las amenazas se han extendido a empresas no norteamericanas y se espera que crezcan hacia otras empresas de diferentes sectores, que tengan contemplado invertir en suelo mexicano.

- **Aumento de impuestos a productos importados de México.** Prometió gravar con tasas del 20 y hasta el 35 por ciento a los bienes de consumo exportados desde tierras mexicanas, con la intención de generar un consumo nacional más fuerte, o que estos impuestos financien la construcción del muro fronterizo.

- **Cancelar o endurecer las condiciones económicas, para extender visas a hombres de negocios y/o turistas**.

Ante este amplio listado de medidas que ha anunciado Donald Trump, cito nuevamente a Rogoff: "Estados Unidos comete una gran insensatez al intentar desestabilizar a sus vecinos".

5 http://www.forbes.com.mx/comercio-entre-mexico-y-eu-alcanza-los-500-billones-de-dolares/#gs.lY3h2cA. Comercio entre México y EU alcanza los 500 billones de dólares. Al participar en la Conferencia empresarial de Sun Valley, el presidente Enrique Peña Nieto señaló que México, después de Canadá, es el país que más le compra a Estados Unidos en el mundo. 11 de julio de 2013.

6 *The New York Times.* 27 de enero de 2017.

PLURALIDAD30_080317.indd 101 08/03/17 03:15 p.m.

Y agregaría aquí la experiencia que se vivió en los propios Estados Unidos en los años 1929 – 1933, ante las medidas proteccionistas del entonces presidente Herbert Hoover, que emitió la *Tariff Act* que imponía aranceles unilaterales y que agravó la crisis que vivía ese país.[7] Como lo señala el artículo citado, "esta ley tarifaria y el Presidente Hoover quedaron como ejemplo de las políticas de "empobrecer al vecino", como las bautizó Lord Keynes.

No quiero dejar de comentar en este nuevo panorama de nuestras relaciones bilaterales, las múltiples expresiones de rechazo que se han mostrado hacia la administración Trump, no sólo al interior de los Estados Unidos, sino también en nuestro país y en otros países del mundo, así como la solidaridad expresada hacia México por parte de los jefes de Estado de diversos países, especialmente España, Argentina, Bolivia y Venezuela.

Ante este escenario de proteccionismo y de posibles violaciones a derechos humanos de los mexicanos que residen en Estados Unidos, el gobierno de México ha tomado medidas, tales como el fortalecimiento de las actividades consulares para el asesoramiento legal de nuestros paisanos, la revisión de opciones para una mayor diversificación comercial y de exportaciones hacia Europa, Asia y América Latina, una postura firme ante la propuesta de cubrir los costos del proyectado muro fronterizo, diálogos con los representantes del gobierno de Donald Trump y posturas definidas ante la renegociación del Tratado de Libre Comercio, con el apoyo de las principales organizaciones empresariales de nuestro país.

Además recientemente, el presidente Enrique Peña Nieto envió al Senado de la República, derivado del contexto internacional y como prioridad del gobierno federal, una iniciativa preferente para reformar la Ley General de Educación, con el propósito de otorgar facilidades a los migrantes que regresen al país, para incorporarlos al sistema educativo nacional, sin importar su condición migratoria o los documentos con los que cuenten.

El presidente de la república ha señalado que: "es evidente que tenemos algunas diferencias con el próximo gobierno de Estados Unidos como el tema de un muro que México, por supuesto, no pagará. Cualquier negociación con los Estados Unidos debe incluir que Estados Unidos asuma un compromiso para frenar el flujo de armas y dinero de procedencia ilícita a México. Además de garantizar un trato humano y respeto a los derechos de los migrantes mexicanos. Invertir en tecnología

7 Cómo se logra arruinar a todo el mundo. http://economia.elpais.com/economia/2017/01/25/actualidad/1485367980-946794.html?id-externo-rsoc=TW-CM

PLURALIDAD30_080317.indd 102 08/03/17 03:15 p.m.

para mejorar la seguridad y el flujo comercial. Se debe de mantener el libre flujo de remesas con los connacionales que viven en Estados Unidos.

En ningún momento aceptaremos nada que atente contra nuestra dignidad como país ni en contra de nuestra dignidad como mexicanos", advirtió el titular del Ejecutivo.

Por su parte, el canciller Luis Videgaray ha señalado que aunque México llega a la negociación con Estados Unidos con la convicción de mejorar el Tratado de Libre Comercio (TLC), si las condiciones que se planteen son desfavorables, el país saldrá del Tratado, puntualizando que: "Por supuesto México no aceptará condiciones que sean desfavorables para el interés de la nación, particularmente en materia comercial. Si se modifica el Tratado de Libre Comercio, como lo dijo ayer el Presidente de la República, tiene que ser a partir de una premisa de que sea ganar-ganar; tiene que ser algo positivo para México, no algo que le haga daño al país".

Ante lo descrito, considero que es el momento más propicio, **como oportunidad histórica**, de impulsar, al interior del país, la adopción de una serie de medidas que contrarresten en lo posible los resultados de las decisiones que dictará la nueva administración de los Estados Unidos.

A mi juicio, lo primero, lo fundamental como deber de Estado, es tener control real y efectivo de nuestras fronteras. Es decir, México debe poner orden en su casa y uno de los temas pendientes son las fronteras norte y sur del país.

Ante los nuevos escenarios, se trata de hacer lo que durante muchos años hemos dejado de hacer o hemos hecho de manera insuficiente o parcial: **fortalecer y apuntalar la seguridad, la economía, la estabilidad y el progreso en nuestras dos fronteras, para contribuir a la estabilidad nacional, pues estos dos territorios van a ser impactados de manera inmediata e importante por las nuevas políticas de la administración Trump.**

Estamos ante el escenario de enfrentar cambios significativos en materia de política comercial, migratoria, de seguridad regional, de combate a la delincuencia organizada y con ello también un futuro incierto de la Iniciativa Mérida, a través de la cual se han canalizado recursos que podrían cancelarse.

Es necesario, entonces, **detonar de manera inmediata**, programas y políticas públicas que permitan atender los problemas sociales, económicos y de seguridad que se presentan en las regiones fronterizas y **que se multiplicarán por las amenazas ya mencionadas**.

No hay que olvidar, desde luego, las importantes diferencias en el desarrollo entre ambas fronteras.

PLURALIDAD30_080317.indd 103 08/03/17 03:15 p.m.

En la frontera norte, la investigadora Guadalupe Correa Cabrera indica que: "…en las últimas décadas, los estados se han visto afectados por varios fenómenos, entre los que destacan la apertura comercial en un nuevo esquema de globalización y, de manera particular, el aumento exponencial de la violencia relacionada con el crimen organizado. En este contexto, también se observan rezagos en la provisión de servicios públicos en diversas ciudades fronterizas, principalmente en aquellas donde el crecimiento ha sido rápido dado el desarrollo de la industria maquiladora".[8]

Por su parte, la frontera sur se encuentra mucho más rezagada que la del norte, pues carece de infraestructura física moderna, de educación de calidad y de procesos de industrialización tecnológicamente avanzados y competitivos. Depende de las actividades agrícolas, pecuarias y actividades diversas en las ramas de la construcción y los servicios. Se destaca por su porosidad, de la cual deriva el aumento del fenómeno migratorio, del crimen organizado y el contrabando de mercancías, armas y materias primas.

Además, en esta frontera sur se convive con el triángulo del norte de Centro América, la región más violenta del mundo en tiempos de paz. La tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en 2016[9] en Guatemala fue de 27.3; en Honduras de 59.1 y en El Salvador de 81.2.

Ante esta realidad y ante el desafío que significa la nueva administración Trump, propongo que en la frontera sur y en la frontera norte **se reafirme la soberanía y el control del territorio** a través de una **política de Estado integral** que resuelva sus particulares problemáticas, con el fin de evitar que a partir de las coyunturas políticas se determine la viabilidad o no del otorgamiento de apoyos para millones de mexicanos que viven en esas regiones y para **aquellos que retornarán deportados por la frontera norte, más los migrantes que ingresarán por el sur y se quedarán en México ante la imposibilidad de ingresar a los Estados Unidos, y que las autoridades migratorias del país calculan en 500 mil personas anuales, que se dirigen hacia el vecino país del norte.**

Como Senador de la República, con el propósito de atender el impacto de las medidas económicas y políticas planteadas por el presidente Trump, y ante la eventual repatriación de millones de mexicanos, **presenté el 29 de noviembre de 2016, ante el Pleno del Senado de la República, una iniciativa para adoptar medidas de forma inmediata a favor de la estabilidad nacional y del desarrollo**

8 Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional. Guadalupe Correa-Cabrera. Migración y Desarrollo. Vol 12 Nº 22, Zacatecas, 2014.

9 https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2017/01/19/tasas-de-homicidios-en-centroamerica-del-2006-al-2016-balance-de-una-decada/

PLURALIDAD30_080317.indd 104 08/03/17 03:15 p.m.

de nuestras fronteras, reformando diversos ordenamientos de carácter nacional tales como nuestra Ley de Planeación en su artículo 25; la fracción IV del artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; las fracciones IV del artículo 19; III del artículo 50; y III del artículo 52 de la Ley General de Desarrollo Social; y adicionar un párrafo al artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se trata de promover un conjunto de reformas legales, así como de acciones concretas de política pública, que permitan fortalecer la gobernabilidad en el territorio de las fronteras sur y norte, ante el proteccionismo de la economía estadounidense, y su **nueva política migratoria,** que impactarán la economía mexicana si se cumple la amenaza de aplicar impuestos a las remesas, la previsible desventajosa renegociación del TLCAN, la cancelación del Tratado de Asociación Transpacífico y la inminente expulsión inmediata de poco más de tres millones de mexicanos, para los que no hay empleos disponibles en el territorio nacional y, también, en la seguridad fronteriza.

México no puede depender de las decisiones unilaterales que tomen nuestros vecinos del norte. Frente a las acciones emprendidas por el gobierno de los Estados Unidos, estamos ante una gran oportunidad para enfrentar y resolver múltiples problemas fronterizos que hemos venido postergando.

Coincido plenamente con el presidente Enrique Peña Nieto. México ofrece y exige respeto, como la nación plenamente soberana que somos. México refrenda su amistad con el pueblo de los Estados Unidos y su voluntad para llegar a acuerdos con su gobierno, acuerdos que sean en favor de México y los mexicanos.

El Ejecutivo federal ha mostrado respeto al gobierno y al pueblo estadounidense. De hecho, el presidente Peña ha pagado un alto costo político por su convicción de construir una relación binacional basada en el diálogo y en el respeto a la soberanía y en el trabajo constructivo.

Sin embargo, ha llegado el momento de aceptar que la intolerancia y el autoritarismo del presidente Trump han cancelado por el momento, cualquier avance positivo en la relación bilateral que pueda satisfacer a ambos países.

Decía Carlos Fuentes: "No hay globalidad que valga sin localidad que cuente".

Fuentes tiene razón. Por eso, propongo que apuntalemos a México desde nuestras fronteras.

México debe prepararse para enfrentar y asimilar estos cambios globales que implican el inicio de una nueva época en la historia de la humanidad.

PLURALIDAD30_080317.indd 105 08/03/17 03:15 p.m.

Estamos ante una inflexión histórica que demanda de **concierto interno, de fortaleza institucional, de consistencia política y de unidad nacional**.

Subrayo la convicción de que la gobernabilidad en las fronteras norte y sur requiere una visión regional integral, que incorpore las dimensiones política, social, económica, normativa y de seguridad, basada en un desarrollo armónico, que facilite el comercio internacional y la circulación de personas con pleno respeto a sus derechos humanos y a su dignidad y, consecuentemente, se promueva el desarrollo de millones de mexicanos que viven en estas regiones del país.

No hay que perder de vista la afirmación que hizo el General John Kelly en su comparecencia ante el Senado de los Estados Unidos,[10] en el proceso de su ratificación para ser nominado como secretario de Seguridad Interna y Territorial. Ante la pregunta de los senadores: ¿cuáles serían sus más altas prioridades de ser confirmado?, respondió: "Cerrar la frontera al movimiento ilegal de personas y cosas. Sin embargo, no podemos jugar a la defensiva. La seguridad de la frontera comienza a 1 mil 500 leguas al sur del Río Grande, en las junglas de América Latina y sube al istmo centroamericano y a la frontera de México y Guatemala, y de ahí a todo lo largo de México. En mi opinión, la amenaza número uno a esta nación es que no tenemos control de nuestras fronteras. Sin control, cada uno de las otras amenazas, drogas, emigrantes ilegales, contrabando y farmacéuticos, enfermedades, terroristas y otros en la lista, pueden entrar cuando quieran, y es lo que hacen".

La defensa de la soberanía frente a las amenazas de un gobierno autoritario, debe operarse con acciones y decisiones de Estado profundas, no con posiciones o medidas temporales o paliativas. Debemos reconocer los desafíos que hoy vive nuestra relación con el vecino país para promover un conjunto de acciones efectivas orientadas a prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, la pobreza, la marginación y el subdesarrollo en que viven porciones importantes del territorio de las franjas fronterizas del país.

Debemos cambiar esta realidad hacia un horizonte en el que nuestras fronteras sean zonas privilegiadas de desarrollo, integración, cooperación e intercambio cultural y comercial.

La apertura de nuevos mercados y su diversificación también es un reto de corto y mediano plazo.

10 Raymundo Riva Palacio. Eje Central. http://www.ejecentral.com.mx/estrictamente-la-mano-dura-de-trump/ 13 de enero 2017.

PLURALIDAD30_080317.indd 106 08/03/17 03:15 p.m.

En mi opinión, también se debe incentivar a las instituciones de investigación científica y académica para desarrollar estudios sobre los desafíos, vulnerabilidades, necesidades y potencialidades en las fronteras, desde la perspectiva de la seguridad, teniendo en cuenta la diversidad política, económica, cultural y social en la región norte y sur.

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, deben contar con metodologías compatibles para los estudios sobre las fronteras, con énfasis en la seguridad, los flujos migratorios y el desarrollo social y económico para permitir la comparación de resultados y contribuir a la elaboración de políticas públicas efectivas.

Es momento de pasar a la acción y avanzar hacia verdaderas políticas públicas transformadoras, desarrolladoras e integrales, tanto cuantitativa como cualitativa, sobre las vulnerabilidades, problemas y desafíos en las áreas fronterizas. **Apuntalemos a México.**

Como ha señalado el pensador Thomas Bernhard: "La realidad no tiene compasión jamás".

PLURALIDAD30_080317.indd 107 08/03/17 03:15 p.m.

LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA ESTABLECE QUE VALOR es el "grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite"[1] en este sentido, se podría afirmar que únicamente las cosas materiales cuentan con valor. Sin embargo, esta es una situación ampliamente burda y mundana, pues existen cualidades del individuo que trascienden a lo material en mayor o menor grado y que indudablemente definen a dicho individuo.

En ese sentido, podemos hablar de valores que no dependen de ninguna relación con lo material; sino que existen y se justifican por sí mismos, los reconozca o no el sujeto. Estos valores, según Max Scheler, son irreductibles porque no pueden reducirse a meros conceptos o a descripciones teóricas de fenómenos humanos, además de que no surgen como una invención de la razón, sino que se trata de una realidad que, en todo caso, la razón puede llegar a descubrir, en consecuencia son inmutables y universales, así como susceptibles de jerarquización, en virtud de dichas características.

PLURALIDAD30_080317.indd 108 08/03/17 03:15 p.m.

La importancia del **derecho humano a la vida** dentro del sistema jurídico mexicano

Lisbeth Hernández Lecona*

La jerarquización que se ha dado a los valores nos permite presuponer la existencia de un valor supremo, como lo es el de la vida, la cual ha sido estudiada como un derecho humano que deriva del derecho natural, pues le pertenece a todos los seres vivos. Pero además, es un derecho intrínsecamente válido de las personas, que trasciende al ámbito jurídico como prerrequisito para el goce de los demás derechos humanos, los cuales adquieren el carácter de derechos fundamentales al ser positivizados, es decir, al ser regulados y garantizados por una norma o una ley, que derivan de la función del Estado, en otras palabras, derivan de la función de creación jurídica.

En ese sentido, el derecho humano a la vida ha tenido una amplia protección en el orden jurídico internacional y en los sistemas normativos locales, pues se ha reconocido, no se puede prescindir de este derecho para la existencia de otros y el Estado tiene el deber que proteger la vida desde que ésta comienza y hasta su término natural. De tal manera que si las normas jurídicas reconocen y garantizan el valor de la vida como derecho humano en una ley fundamental, todos los demás derechos carecen de sentido.

La regulación trasciende a los diferentes sistemas jurídicos y el de nuestro país no es una excepción, ya que en México se ha discutido ampliamente sobre este

* Senadora de la República.

1 Real Academia Española. http://lema.rae.es/drae/?val=Valor.

PLURALIDAD30_080317.indd 109 08/03/17 03:15 p.m.

tema, en el cual existe pluralidad de posturas y opiniones, algunas fundamentadas y otras carentes de argumentos, pero todas, se ventilan en el seno de los poderes legislativo y judicial, así como en la sociedad en general, no en el sentido de reconocer la importancia de la vida como derecho esencial, sino a partir de qué momento debe estar tutelada por el Estado, realizándose un ejercicio de ponderación ante la colisión de derechos como el de la vida misma y la libertad, específicamente, la libertad de la mujer para decidir sobre su propio cuerpo.

No obstante la importancia que adquiere el debate sobre la referida ponderación de derechos, pues aún no se encuentra definida de forma absoluta. En las siguientes líneas únicamente se expondrán los razonamientos y argumentos jurídicos por los cuáles es importante que el valor de la vida figure en las leyes que emanan de los poderes legislativos, en el ámbito federal o de alguna entidad federativa.

Bajo esa tesitura, los compromisos de naturaleza internacional asumidos por el Estado mexicano obligan a todas las autoridades que lo integran frente a la comunidad internacional, lo cual supone la inexistencia de limitación competencial entre autoridades locales y federales, debiéndose tomar en cuenta y aplicar a la letra el contenido del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que los tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano a través del jefe del Ejecutivo con la intervención del Senado, deben ser observados por las autoridades mexicanas, quedando vinculadas también a aplicar obligatoriamente la jurisprudencia de tribunales internacionales, cuando el propio Estado mexicano ha sido parte en el proceso que le dio origen y como criterio orientador cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos. De manera que, el reconocimiento del derecho a la vida en tratados internacionales debe adoptarse al interior, según este precepto jurídico invocado y a la postre del contenido del artículo 1 de la Constitución General.

Los tratados celebrados por el Estado mexicano no pueden desconocer o alterar las garantías y derechos del hombre, en tanto éstos constituyen la razón y el objeto de nuestras instituciones, por ello, es que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a las autoridades mexicanas a respetarlos; de ahí que se sostiene que, bajo ninguna circunstancia, pueden ser ignorados por las autoridades al emitir los actos que les corresponda de acuerdo a su ámbito competencial.

Conforme a la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de junio de 2011, comprometen a todas las autoridades mexicanas a observar y cumplir los convenios internacionales en los que se ha reconocido el derecho objeto de estudio.

PLURALIDAD30_080317.indd 110 08/03/17 03:15 p.m.

Dentro de esta amplía regulación transfronteriza, nos referimos, en primer lugar, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 3 establece que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". En concordancia con el contenido de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que afirmaba en su artículo 1 que "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona", sin precisar a partir de qué momento comienza y, mucho menos, en qué momento termina, sino que se hace un reconocimiento liso y llano.

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, establece en su artículo 4º, párrafo 1, que toda persona tiene derecho a que se le respete la vida. El derecho estará protegido por la Ley y, en general, a partir del momento de la concepción, sobre esta última expresión, México estableció una Declaración Interpretativa en el sentido de que "en general" no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los estados.

Al respecto, vale la pena hacer una reflexión relativa, a que de conformidad con el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un Estado no puede formular una reserva que sea incompatible con el objeto y fin del tratado, y es nula porque contraviene el preámbulo de la Convención que señala que los derechos esenciales del hombre tienen como fundamento los atributos de la persona humana; por lo que dicha declaración interpretativa debe dilucidarse de manera conjunta con las disposiciones constitucionales que protegen el derecho a la vida, recobrándose la relevancia de establecer, sin ambigüedades, los alcances de este derecho en las leyes que deriven la ley suprema de toda la unión, así como de la propia Constitución Política de la república mexicana.

En otra instancia, la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y la obligación de los estados de garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño, estableciéndose en el Preámbulo (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 31, punto segundo) que "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

En este orden, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el derecho a la vida es inherente a la persona humana, lo que obliga al Estado mexicano, así como a los Estados partes de este tratado y a sus entidades federativas o regiones, a regularla en los ordenamientos jurídicos internos, y se observa que no existe una exigencia de precisar el inicio de la misma, pues para ello, cada país cuenta con un entramado que se instituye para resolver sobre las controver-

PLURALIDAD30_080317.indd 111 08/03/17 03:15 p.m.

sias que se susciten por la aplicación de la norma y el ejercicio del derecho, el cual debe limitarse a resolver un choque entre los diversos valores que son preexistentes, universales e irreductibles, mas no en cuestionar si la legislación acierta en el reconocimiento de lo que le corresponde a la persona por derecho natural.

Como aprecia, son muchos los tratados internacionales que México ha suscrito en esta materia en las últimas décadas y que protegen expresamente el derecho a la vida, a la vez que promueven el principio *pro homine*, según el cual la interpretación jurídica debe orientarse siempre en beneficio del hombre, en cuanto ser humano, al preferir siempre los criterios que mejor preserven sus derechos y que, en definitiva, le sean más favorables.

Dentro de este andamiaje jurídico que pretende favorecer a la persona por cuanto a la protección del derecho que le corresponde desde el inicio de su existencia, también se encuentra la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Bogotá, Colombia, cuyo artículo I establece que: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de su persona."

En la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo, Suecia; se proclama que "El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana, en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma." Se reconoce, entonces que el desarrollo de la humanidad no debe contraponerse con el derecho a la vida y el goce del mismo. La vida debe respetarse en todo ámbito, en todo momento.

En este punto es importante referir a la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid, que se adoptó en Nueva York, Estados Unidos de América, con fecha 30 de noviembre de 1973, y a la que México se adhirió el 4 de marzo de 1980. En su artículo II previene "A los fines de la presente Convención, la expresión crimen de apartheid, que incluirá las políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación racial tal como se practican en el África meridional, denotará los siguientes actos inhumanos cometidos con el fin de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente: a) La denegación

PLURALIDAD30_080317.indd 112 08/03/17 03:15 p.m.

a uno o más miembros de uno o más grupos raciales del derecho a la vida y a la libertad de la persona (…)" de lo que se desprende que el derecho a la vida, no debe encasillarse en la protección del que ha de nacer, frente a disposición de la mujer de su propio cuerpo, pues su regulación deberá ir más allá de esto, deberá trascender, fundándose en la existencia y conservación de las especies, entre las que nos encontramos los seres humanos.

La vida, es un asunto de transversalidad, porque su salvaguarda debe estar presente en cada decisión que tomen los países, ya sea en el ámbito económico, político, social, en temas laborales, de medio ambiente, migración, entre otros. Por esta razón, la Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en que viven, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución No. 40/144, de fecha 13 de diciembre de 1985, contempla en su artículo 5 que: "Los extranjeros gozarán, con arreglo a la legislación nacional y con sujeción a las obligaciones internacionales pertinentes del Estado en el cual se encuentren, en particular, de los siguientes derechos: a) El derecho a la vida y la seguridad de la persona (…)". Pues no basta presuponer que el poder público y los particulares respetan este derecho.

Aunado a ello, se observa que para el marco jurídico internacional es imprescindible que se proteja la vida en cualquier circunstancia, por ello la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, que se adoptó en Nueva York, Estados Unidos de América, con fecha 18 de diciembre de 1990 (ratificado por México el 8 de marzo de 1999), constriñe a los Estados parte a proteger el derecho a la vida de los trabajadores migratorios, al disponer en su artículo 9 que "El derecho a la vida de los trabajadores migratorios y sus familiares estará protegido por ley."

Siguiendo con la regulación para el resguardo y defensa del derecho humano a la vida, la Declaración sobre la protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, dispone en su artículo 1 que "Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro."

La Declaración y Programa de Acción de Viena, que se adoptó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en la ciudad de Viena, Austria, con fecha 25 de junio de 1993, señala en su artículo 63 que "…todos los derechos humanos

PLURALIDAD30_080317.indd 113 08/03/17 03:15 p.m.

y las libertades fundamentales son universales, por lo que comprenden sin reservas a las personas con discapacidades. Todas las personas nacen iguales y tienen el mismo derecho a la vida y al bienestar, a la educación y al trabajo, a vivir independientemente y a la participación activa en todos los aspectos de la sociedad. (…)"

Finalmente, no debe omitirse la mención de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que se adoptó en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 48/104, de fecha 20 de diciembre de 1993, y que en su artículo 3º establece que "La mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole. Entre estos derechos figuran: El derecho a la vida (…)"

Esta breve referencia de las convenciones y tratados internacionales que han reconocido el derecho humano a la vida, tiene objeto reflejar la importancia que tiene este derecho en todos los aspectos y etapas de la existencia del ser humano, sin importar su condición. Va más allá de consideraciones axiológicas que no atentan contra el estado laico, pues se trata de un reconocimiento fundamental. Por ello, es preciso lograr que la vida sea custodiada desde las constituciones políticas o leyes fundamentales de los países, así como de las normas que rigen al interior.

El caso de nuestro país ha atendido al dinamismo de la ciencia del derecho en relación con las modificaciones, que de manera progresiva, se han implementado en la comunidad internacional en relación con los derechos humanos, en particular con el derecho a la vida. Muestra de ello es la reforma a los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 9 de diciembre de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*, en donde se abolió definitivamente la pena de muerte de nuestro sistema jurídico. De esta manera, México dio un paso más en su compromiso con los Derechos Humanos y su protección, en el sentido que ha señalado la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), particularmente en su artículo 4°, que consagra del derecho a la vida.

En esta misma línea de protección a la vida, el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 23 de junio de 2005, señaló que "la función del Estado debe ser velar por el funcionamiento armónico de la sociedad, preservando y fomentado sus valores, entre los cuales está el respeto a la vida humana y a los derechos que de la propia existencia derivan; así como los derechos humanos, constituyen y deben constituir el objetivo primordial de la organización política de las sociedades modernas".

Con esta misma tendencia, la referida reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 10 de junio de 2011, también se reconoció de manera

PLURALIDAD30_080317.indd 114 08/03/17 03:15 p.m.

expresa el derecho a la vida en el segundo párrafo del artículo 29, para quedar redactado en los siguientes términos:

> Artículo 29.- (…)
>
> En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Finalmente, no se deben omitir algunos criterios de nuestro máximo tribunal, como el contenido en la acción de inconstitucionalidad 10/2000, de la cual derivan dos tesis de jurisprudencia que defienden el derecho a la vida, en el sentido de reconocerla como el derecho fundamental sin el cual no cabe la existencia y disfrute de otros derechos.

Sin lugar a dudas, el derecho a la vida ocupa un lugar especial en la nómina de los derechos fundamentales de la persona y de las sociedades, pues además de ser el presupuesto para el reconocimiento de la vida digna, es el principio de la estructura y legitimación de la democracia y a pesar de que se afirma que todos los derechos humanos tienen igual valor, al momento de examinar casos concretos de violaciones de este derecho, los órganos internacionales competentes no dudan en destacar el carácter específico del derecho a la vida, así como diversos países de mundo, han reconocido constitucionalmente este derecho.

Los parámetros de protección que deben adoptar los Estados para hacer efectivo el derecho a la vida se refieren a la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, impedir que sus agentes atenten contra él, es decir, que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, además de preservar el derecho a la vida en un ejercicio que involucre no solo a sus legisladores, sino a toda institución estatal, así como a las comunidades y sociedad en general, atendiendo a intenciones que velen eficazmente por este derecho sin anteponer intereses personales que abanderan de manera falaz causas que no corresponden al sentir de la población de un país.

En esa condición y atendiendo a la interpretación de la norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteró la procedencia de sostener que cualquier tribunal local, perteneciente al Estado mexicano, no debe limitarse a aplicar sólo las le-

PLURALIDAD30_080317.indd 115 08/03/17 03:15 p.m.

gislaciones locales, sino que queda también compelido a aplicar la Constitución, los Tratados o Convenciones Internacionales y la jurisprudencia emitida por organismos de naturaleza trasnacional, lo que supone el ejercicio de un Control de Convencionalidad para verificar si entre las normas de derecho internas y las internacionales existe compatibilidad.

Si consideramos que las relaciones humanas son muy complejas y que a veces se desvirtúan por los instintos, apartándonos de los valores universales, entonces el derecho se encuentra ahí, para regular nuestra conducta y garantizar la convivencia social armónica en un entorno de respeto de los derechos humanos, previo su reconocimiento total, incluyendo el derecho a la vida, que además es un valor supremo y prerrequisito de existencia de los demás derechos y libertades. En ello radica la importancia de su regulación en el proceso de creación de la norma.

A los seres humanos solo les corresponde reconocer el derecho a la vida, pues éste ya se encuentra otorgado por la naturaleza como condición para el ejercicio de los demás derechos.

PLURALIDAD30_080317.indd 116 08/03/17 03:15 p.m.

PLURALIDAD30_080317.indd 117 08/03/17 03:15 p.m.

LA TRADICIÓN DE EVALUAR LOS PRIMEROS 100 DÍAS de gobierno data de 1933, cuando Franklin D. Roosevelt, en medio de la gran depresión, estableció una serie de medidas contundentes con el objetivo de resolver la emergencia económica que tenía enfrente.

A partir de ese momento se espera que los presidentes estadunidenses utilicen sus primeros días en el poder para lograr cambios importantes.

A 30 días en la presidencia, Donald Trump ha impuesto un estilo de gobernar caracterizado por concentrar todo el poder posible; deslegitimizando a la prensa; debilitando al aparato de gobierno; apuntalando el proteccionismo económico; desmantelando alianzas multilaterales de posguerra; exacerbando el racismo; confiando en asesores sin experiencia política previa.

Gobernar a través de órdenes ejecutivas ha sido lo suyo. Como sabemos, éstas son enunciados oficiales acerca de cómo las agencias federales van a

PLURALIDAD30_080317.indd 118 08/03/17 03:15 p.m.

Los primeros **treinta días** de la presidencia de Donald Trump

Marcela Guerra Castillo*

emplear los recursos. Lejos de ser nuevas leyes, sus instrucciones, memorandas, pronunciamientos y directivas pueden ser sujetas a revisión legal.

Si bien le faltan otros 70 días para el cabal cumplimiento del **Contrato con los votantes de América**, hasta ahora nadie duda que logre mostrar su eficacia para implementarlo e intentar limpiar de corrupción y colusión de intereses a Washington, D.C; proteger a los trabajadores estadunidenses; restablecer la seguridad y el Estado de Derecho Constitucionales; y presentar al Congreso 10 reformas estructurales.

Veamos con detenimiento las medidas que ha tomado el presidente número 45 de Estados Unidos de América:

Día 1: Firma la primera Orden Ejecutiva contra el "Obamacare", congelando todas las regulaciones en proceso hasta que sean aprobadas por el presidente o por personas que él mismo haya elegido.

Día 2: En medio de multitudinarias marchas de mujeres que rechazaban al presidente Trump, el nuevo mandatario establece contacto telefónico con los representantes del poder ejecutivo de tres países: Enrique Peña Nieto de México; Justin Trudeau de Canadá y Joko Widodo de Indonesia.

* Senadora de la República, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte.

PLURALIDAD30_080317.indd 119 08/03/17 03:15 p.m.

Día 3: A fin de minimizar las protestas expresadas durante su segundo día de mandato, desde la oficina oval comienza el ataque a la prensa acusándola de difundir "noticias falsas".

Día 4**:** Se firman órdenes ejecutivas para prohibir el uso de fondos del gobierno para subsidiar a grupos extranjeros que practiquen o asesoren sobre el aborto, conocida como Política de la Ciudad de México. Anteriormente había sido usada en varias ocasiones, pero cancelada por distintos presidentes, como Barack Obama quien la canceló el 23 de enero de 2009.

Día 5: Firmó la salida definitiva de Estados Unidos del Tratado de Asociación Transpacífico, (TPP) y el congelamiento de nuevos contratos para las agencias gubernamentales, excepto personal militar y seguridad pública.

Día 6: Emitió un memorándum para congelar la contratación de nuevos empleados para las agencias gubernamentales, misma que contempla dos excepciones: personal militar y posiciones críticas de seguridad pública.

Día 7**:** Firmó la aprobación para reiniciar la construcción de los oleoductos Keystone XL —que atraviesa Estados Unidos partiendo de Canadá— y Dakota Access —que atraviesa Dakota del Sur, Iowa e Illinois—, canceladas en la administración de Obama. Los oleoductos son particularmente controversiales porque pasan por tierras indígenas y son dañinos para el ambiente. Los principales riesgos son derrame de petróleo a lo largo del recorrido que atraviesa terreno sensible.

También firmó una orden para acelerar las revisiones ambientales de proyectos de infraestructura a fin de que los gobernadores o los directores de agencias federales puedan solicitar que un proyecto sea considerado de "alta prioridad" y con ello utilice la vía rápida para su revisión ambiental. Esto, fue realizado en concordancia con su posición en contra de reconocer que el cambio climático existe.

Asimismo signó un memorándum para reducir las regulaciones en las empresas manufactureras de Estados Unidos.

Día 9: Ordena al secretario de Comercio que diseñe un plan para los oleoductos creados, reparados o ampliados en los Estados Unidos para utilizar los materiales y equipos producidos en el país "en la medida de lo posible".

Día 10**:** Retiró los fondos a las ciudades santuario y firmó una orden para iniciar la construcción del muro fronterizo con México. La forma para conseguir los fondos empezó a ser debatido. Una de las primeras ideas fue que los contribuyentes estadunidenses pagaran la factura para después intentar que México lo reembolsara, lo que causó molestia en ambos lados de la frontera. Este mismo día los secreta-

PLURALIDAD30_080317.indd 120 08/03/17 03:15 p.m.

rios de Relaciones Exteriores y de Economía, Luis Videgaray e Ildefonso Guajardo, se encontraban en Washington D.C. sosteniendo reuniones.

Día 11: El presidente Peña Nieto canceló la visita que se tenía planeada para el día 31 de enero, al tiempo que Trump estaba ofreciendo un discurso en Philadelphia, donde aprovechó para mencionar que la cancelación de la visita había sido mutua y que después se vería como se pagaría el muro. El secretario de prensa de Trump mencionó que él había decidido asignarle a México un impuesto del 20% a sus importaciones para poder pagar el muro.

Este mismo día Trump declaró la "semana nacional de selección escolar", promoviendo que los estudiantes exijan más programas escolares y escuelas "Charter", las cuales reciben fondos federales pero operan distinto a las escuelas públicas pareciéndose más a una privada.

Día 12: Firmó un memorándum para que se reconstruya el ejército, dirigiéndose al secretario de Defensa James Mattis, para llevar a cabo una revisión del sistema militar y el sistema de defensa contra misiles balísticos. Asimismo firmó una orden ejecutiva que prohíbe por 90 días, entrar a los Estados Unidos a personas de Irán, Irak, Siria, Yemen, Sudán, Libia y Somalia, además de suspender por 120 días la admisión de refugiados. Esta decisión generó críticas en todo el mundo y protestas en Estados Unidos.

Lo anterior fue dado a conocer mientras Theresa May, primera ministra británica estaba de visita.

Día 13: Dio a conocer un memorándum para desarrollar un plan integral para derrotar al autodenominado "Estado Islámico de Irak y Siria", *Daesh,* por sus siglas en árabe, que tendría que ser redactado en 30 días. Como orden ejecutiva aplicó prohibiciones de *lobby*, que impiden a los funcionarios ejecutivos ejercer cabildeo en la anterior agencia a la que pertenecían durante cinco años. También se prohíbe permanentemente hacer *lobby* para cualquier gobierno extranjero o partido político.

Estableció contacto telefónico con el primer ministro de Japón Shinzo Abe; la canciller alemana Angela Merke; el presidente Vladimir Putin de Rusia; el presidente François Hollande de Francia; el primer ministro Malcolm Turnbull de Australia, a quien le cuelga el teléfono después de criticarlo por un acuerdo sobre refugiados.

Día 14: Ante multitudinarias protestas en aeropuertos estadunidenses por las medidas restrictivas a nacionales de siete países, abogados discutieron con funcionarios de aduanas y de fronteras para saber el destino de las personas que seguían detenidas en los aeropuertos de todo el país. Donald Trump emitió un comunicado que insiste en la legalidad y la premisa no religiosa de sus órdenes en relación a la admisión de refugiados.

PLURALIDAD30_080317.indd 121 08/03/17 03:15 p.m.

Este día establece comunicación telefónica con el rey de Arabia Saudita, Salmán bin Abdulaziz Al Saúd ; el príncipe heredero de los Emiratos Árabes Unidos, Mohammed bin Zayed y con el presidente en funciones de Corea del Sur, Hwang Kyo-Ahn.

Día 15: Firmó una orden ejecutiva en donde se establece que por cada reglamento propuesto, se derogaran dos existentes.

Día 16: Se dio a conocer que la fiscal general Sally Yates, que se opuso a la prohibición de aceptar el ingreso a su país de siete países musulmanes, fue despedida por el presidente. Ese mismo día se dio a conocer la nominación del juez conservador Neil Gorsuch para ocupar la vacante más alta en la corte de Estados Unidos.

Día 17: Llamó a utilizar la "opción nuclear" para que se confirme su selección en el Tribunal Supremo.

Día 18: Se filtraron los supuestos contenidos de dos llamadas telefónicas con el primer ministro de Australia y con el presidente Enrique Peña Nieto. El gobierno mexicano desmintió la noticia categóricamente, declarando que la transcripción hecha pública estaba alterada y que el tono de la conversación había sido otro.

Al respecto, el presidente Donald Trump defendió las polémicas conversaciones, indicando que su gestión debía ser dura ante otros países que, en su opinión, han tomado ventaja en las negociaciones bilaterales con Estados Unidos. Reiteró sus preocupaciones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y subrayó su intención de acelerar las conversaciones para su renegociación. Señaló que será Wilbur Ross, nominado para el Departamento de Comercio, el que encabezará, por parte de Estados Unidos, las negociaciones.

Día 19: Autorizó al Departamento del Tesoro sancionar a 25 individuos y entidades que prestan apoyo al programa de misiles balísticos de Irán y al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica Fuerza Quds. Este mismo día, twitteó acerca del incidente en el Museo Louvre en París con personas armadas, mencionó que Estados Unidos debe estar alerta.

Un juez federal de Seattle bloqueó a nivel nacional la orden ejecutiva que prohibía el ingreso de ciudadanos de siete países de mayoría musulmana a Estados Unidos. Esto dio luz verde en los aeropuertos internacionales para que las personas que habían sido vetadas pudieran ingresar al país.

Día 20: Firmó un memorándum suspendiendo la regla fiduciaria, que tenía como objetivo incrementar la regulación y supervisión de las grandes entidades financieras para evitar otra crisis como la de 2008.

Esta medida fue acompañada de un decreto para aplazar por 180 días la implementación de la "regla fiduciaria" a los operadores que ofrecen asesoría para la jubilación.

PLURALIDAD30_080317.indd 122 08/03/17 03:15 p.m.

Día 21: El departamento de Justicia presentó su apelación un día después de que un juez federal en Seattle ordenó suspender la prohibición durante 90 días del ingreso de ciudadanos de países musulmanes a Estados Unidos. Esta fue rechazada por la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito de EE.UU.

Se establece contacto telefónico con el primer ministro de Italia, Paolo Gentiloni y el presidente de Ucrania, Petro Poroshenko.

Día 22: En entrevista con Fox News, Trump afirma que mantiene una relación de respeto con Vladimir Putin.

Sostiene conversación telefónica con el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg y con el primer ministro de Nueva Zelanda, Bill English.

Día 23: Genera una guerra interna en contra de los medios. Twitteó por la mañana que cualquier encuesta negativa sobre él forma parte de "noticias falsas", como las cadenas CNN, ABC y NBC que hicieron encuestas durante las elecciones. En un discurso en la Base Aérea MacDill en Tampa, Florida, dijo que los medios de comunicación están encubriendo los ataques terroristas ya que la prensa es muy deshonesta.

Día 24: A través de Twitter escribió que no conocía a Putin y que no tiene negocios con Rusia. También mencionó la tardanza con la que se está llevando la ratificación de su gabinete. En este día se dio la confirmación de Betsy DeVos como secretaria de educación.

Sostuvo contacto telefónico con el presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdogan y con el primer ministro de España, Mariano Rajoy.

Día 25: Ofreció dar a las policías locales las armas que requieren para confrontar el clima de violencia que se estaba viviendo en algunas ciudades. Además se refirió a las drogas y los narcotraficantes, involucrando su discurso del muro y cómo ayudará a combatir la entrada de substancias prohibidas.

Día 26: Jeff Sessions fue nombrado fiscal general. Además, se autorizaron tres órdenes ejecutivas: un grupo de trabajo sobre reducción de la delincuencia y seguridad pública; decreto ejecutivo o presidencial sobre Prevención de la Violencia contra Oficiales Federales, Estatales, Tribales y Locales; cumplimiento de la ley federal con respecto a las organizaciones criminales transnacionales y la prevención de la trata internacional.

Día 27: Recibió al primer ministro de Japón, Shinzo Abe. Ambos declararon que la relación bilateral se verá fortalecida y el comercio será "libre, justo y recíproco".

Por otro lado, Corea del Norte lanzó una prueba de un nuevo misil de largo alcance intercontinental que coincidió con la visita del primer ministro japonés, quien calificó el ensayo de "intolerable" y pidió al régimen de Kim Jong-Un que cumpla las

PLURALIDAD30_080317.indd 123 08/03/17 03:15 p.m.

resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Mientras tanto, Trump se limitó a asegurar de manera escueta que Estados Unidos estaba al cien por ciento con su aliado japonés, la única respuesta oficial que ha habido de Washington.

Día 28: Se dio a conocer que el asesor de Seguridad Nacional, Michael Flynn, renunció a su cargo debido a conversaciones mantenidas con el embajador ruso en Washington. Según su carta de renuncia, dichas comunicaciones fueron para facilitar la transición y empezar a construir las relaciones necesarias entre el presidente, sus asesores y líderes extranjeros. Sin embargo, falló en informar adecuadamente de la naturaleza del diálogo al ahora presidente Donald Trump y al vicepresidente Mike Pence. No está claro si las conversaciones del señor Flynn con el embajador ruso fueron dirigidas por el presidente electo o cualquiera de sus otros consejeros principales, incluido Stephen K. Bannon.

En su interrogatorio del pasado 24 de enero por el FBI, el entonces asesor de Seguridad Nacional, negó haber discutido con el embajador ruso Sergey Kislyak, las sanciones al Kremlin. Esta versión entra en contradicción con las grabaciones de la conversación obtenidas por los servicios de contraespionaje de Estados Unidos. El Departamento de Justicia tiene la última palabra en este caso y de demostrarse que Flynn mintió al FBI, se le podría acusar de perjurio.

De acuerdo con cuatro funcionarios y exfuncionarios estadunidenses, registros telefónicos y llamadas interceptadas muestran que miembros y otros asociados de la campaña presidencial de Donald Trump mantuvieron contacto con altos funcionarios de inteligencia rusos el año anterior a las elecciones.

Las agencias de inteligencia estadunidenses interceptaron las comunicaciones alrededor de la misma época en que estaban descubriendo evidencia de que Rusia trataba de perturbar las elecciones presidenciales al hackear el Comité Nacional Demócrata, dijeron tres de los funcionarios. Las agencias de inteligencia buscaron entonces saber si la campaña de Trump estaba en connivencia con los rusos en la piratería u otros esfuerzos para influir en las elecciones. Los funcionarios entrevistados en las últimas semanas dijeron que, hasta el momento, no habían visto evidencia de esa cooperación, las investigaciones continúan.

Día 29: Recibió a Primer Ministro de Canadá, Justin Trudeau. Ambos mandatarios mostraron una cara amable y se comprometieron a cooperar en el crecimiento económico y contra el terrorismo. En cuanto a las relaciones comerciales, el presidente de Estados Unidos declaró que "el "problema" del TLCAN es mucho menos grave con Canadá que con su vecino del sur".

Día 30: Anunció que el proyecto del muro fronterizo con México estaba iniciándose y que buscaría bajar los costos. Además, señaló que va a combatir a los cárteles criminales y de drogas, pues Estados Unidos está convirtiéndose en una nación "infestada" de drogas.

PLURALIDAD30_080317.indd 124 08/03/17 03:15 p.m.

Se realizó la protesta "Un día sin migrantes", que causó que hoteles se quedaran sin servicio de limpieza y que hasta la cafetería del Capitolio tuviera que cerrar, mostrando así la importancia de todos los trabajadores.

Trump criticó a varios países que han recibido a un número desproporcionado de refugiados que han sido blanco de ataques terroristas.

En visita a Florida prosigue hostigando a la prensa.

Este recuento de acciones que han distinguido a la administración de Donald Trump no ha dejado de sorprender al mundo entero.

Al interior de Estados Unidos, Trump ha recibido tres reveses. Su índice de aprobación es de 40%, el más bajo comparado con el mismo periodo de otros presidentes: Barack Obama 64%; George W. Bush 62%; Bill Clinton 51%; George Bush 63%; Reagan 55%.[1]

En segundo lugar, el poder judicial revirtió su orden ejecutiva en torno a la prohibición de entrada de ciudadanos de siete estados con población musulmana.

Finalmente, Trump podría encarar un *impeachment* si las investigaciones sobre la remoción de Flynn conducen a comprobar que con la complacencia del ahora mandatario estadunidense, hubo traición a la patria al aceptar que un gobierno extranjero emprendiera un complot contra el sistema político estadounidense.

Por proximidad geográfica y por implicaciones propias de acciones ejecutivas relativas al muro y al endurecimiento de políticas migratorias, nuestro país resulta impactado de manera directa.

Si bien es cierto que en el seno del Congreso estadunidense han habido fervientes discusiones en contra de las políticas de Trump, la mayoría que le favorece tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado no deja ver que en el corto plazo, el poder legislativo vaya a ser el contrapeso del actual presidente.

Las consecuencias de estas primeras decisiones presidenciales en Estados Unidos están a la vista para nuestro país: los mexicanos que residen allá expresan temores, pánico y están acudiendo en masa a las sedes de nuestra red consular buscando protección, orientación y ayuda.

Las redadas y deportaciones también se incrementan. El caso de Guadalupe García de Rayos no pasó desapercibido y el de Daniel Ramírez, inmigrante que fue detenido la segunda semana de febrero de 2017 en la ciudad de Seattle, a pesar de que contaba con un permiso del gobierno del expresidente Barack Obama, no es alentador.

1 Ver primera plana del periódico *Reforma*, 18 de febrero de 2017.

PLURALIDAD30_080317.indd 125 08/03/17 03:15 p.m.

Nuestros DREAMERS y DACAS, jóvenes que cuentan con permisos otorgados durante la administración demócrata, de dos años renovables para poder estudiar o trabajar, son particularmente vulnerables.

Por otro lado, en el Congreso de Estados Unidos, a través de la Resolución 132, apoyada por 15 congresistas demócratas, se comienzan a delinear los principios bajo los cuales se propone seguir una renegociación del TLCAN:

- Incluir disposiciones laborales y ambientales, y asegurar su observación.
- Considerar fuertes medidas para evitar la manipulación cambiaria.
- Eliminar disposiciones que debilitan la política de adquisiciones conocida como *Buy America*.
- Requerir que las compañías importadoras y extranjeras operando en Estados Unidos observen las leyes del país.
- Reducir el precio de medicinas de receta.
- Eliminar los tribunales que debilitan la aplicación de leyes americanas como el capítulo 19 del TLCAN.
- Requerir que los operadores de autotransporte cumplan con las leyes de Estados Unidos.
- Establecer reglas de origen más estrictas para vehículos, autopartes y otros bienes manufacturados.
- Eliminar las provisiones para la resolución de disputas inversionistas-Estado que menoscaban la soberanía de Estados Unidos.
- Proteger la política energética de Estados Unidos.
- Que el presidente Trump inicie la negociación a más tardar el 1 de junio de 2017.
- Si las negociaciones y la aceptación de los principios no se complementa después de un año de iniciadas las pláticas, el presidente de Estados Unidos deberá considerar abandonar el TLCAN.

PLURALIDAD30_080317.indd 126 08/03/17 03:15 p.m.

La mayor parte del gabinete del presidente Trump ha sido confirmada ya por el Senado.

Definidas las fichas y avanzado el mapa de ruta del actual mandatario estadunidense, sería un error pensar que Donald Trump va a cambiar sus políticas por insistencia de la opinión pública internacional.

México tiene el gran desafío de proponer y defender lo que nos ha llevado años construir: una relación en la que irritantes como la migración; el tráfico de armas y drogas; la seguridad; el comercio y la infraestructura fronteriza se administraban con respeto y corresponsabilidad.

En breve habrán de iniciarse consultas con sectores productivos mexicanos que están implicados en una eventual negociación del TLCAN.

Es indispensable convocar a un diálogo nacional para evaluar las consecuencias de la construcción de un muro fronterizo y determinar si estamos dispuestos a pagar los precios que se derivarían del mismo.

El Acuerdo que la Junta de Coordinación Política aprobó sobre la creación de un Grupo de Trabajo que dará seguimiento a las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, aunado a las tareas que desempeña la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte del Senado de la República, serán decisivos para permanecer atentos y acompañar la política exterior de México hacia nuestro vecino.

Están identificados los principios que no son negociables para nuestro país: soberanía y respeto a derechos humanos de los mexicanos.

Ante Estados Unidos negociaremos con unidad y firmeza. Aquí y ahora seguiremos afirmando: no al muro fronterizo.

PLURALIDAD30_080317.indd 127 08/03/17 03:15 p.m.

LAS REMESAS CONSTITUYEN UNA FUENTE DE bienestar social para millones de familias mexicanas, por lo que los legisladores federales nos preparamos para proteger el único ingreso de muchos ciudadanos y el esfuerzo de mexicanos radicados en Estados Unidos de América.

El flujo internacional de personas es, sin duda, uno de los mayores fenómenos a nivel global de nuestra historia contemporánea. Muchos grupos han tenido que dejar su lugar de origen para emigrar a destinos que ofrecen mayor seguridad y oportunidades de desarrollo económico, social y cultural.

En el caso de México, la migración hacia el país vecino del norte, inició a finales del siglo XIX, cuando ofrecían trabajos temporales y nuestro país pasaba por una época de inestabilidad política y guerras revolucionarias.

Con la Gran Depresión de 1929, la oferta laboral cayó y se registraron las primeras deportaciones de connacionales.

PLURALIDAD30_080317.indd 128 08/03/17 03:15 p.m.

Migrantes, **dignidad nacional**

Héctor Yunes Landa*

Posteriormente, se reanudó la migración hacia Estados Unidos de América, provocada por el desabasto de mano de obra que ocasionó la inclusión de los americanos a la Segunda Guerra Mundial y, que llevó al gobierno americano, a crear el *Programa Bracero* de 1942, que duró hasta finales de 1964. Se estima que con dicho programa 4.5 millones de mexicanos migraron de forma legal.

Al concluir el *Programa Bracero* en 1964, Estados Unidos empezó a controlar el flujo de personas, y fue en 1965, que promulgó la *Immigration and Nacionality Act*, la cual contemplaba limitaciones para los permisos de trabajo, comenzando la era de los documentados, que representaban importantes ahorros para su empleadores.

En la década de los 60, al termino de dicho programa, muchos de los trabajadores temporales se establecieron de forma definitiva en el territorio americano, creando barrios y comunidades para el pleno desarrollo económico, social y cultural.

En un principio, el flujo migratorio del mexicano se caracterizaba por ser varones, solteros, de baja escolaridad y de origen rural. Los primeros estados de la unión americana receptores de emigrantes fueron: California, Texas e Illinois.

Desafortunadamente, la crisis económica que sufrió nuestro país en los años 80, cambia este modelo de flujo y se comienza a identificar que los emigrantes mexicanos también eran personas de clase media, con mayores estudios y de zonas urbanas.

* Senador de la República.

PLURALIDAD30_080317.indd 129 08/03/17 03:15 p.m.

Asimismo para este periodo, el Gobierno de Estados Unidos, implementó la Ley Simpson-Rodino, que facilitó la regularización de los trabajadores temporales por permanentes, permitiendo el establecimiento de 2.3 millones de mexicanos.

Es importante mencionar que durante 1980 a 1990, la migración se duplicó de 2.2 millones a 4.4 millones.

Al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, México sufrió nuevamente una crisis económica, la devaluación del peso y un desequilibro social y político, provocó un gran desplazamiento de migrantes, se calcula que para el año 2000, habitaban 8.1 millones de mexicanos en el país del norte, en lo que respecta a la comunidad indocumentada pasó de 2.8 millones a 4.6 millones.

Derivado de lo anterior, el gobierno de Estados Unidos, endureció los controles y leyes fronterizas, dando lugar a los procesos de militarización de los puntos fronterizos de: Tijuana-San Diego, Nogales-Arizona y en el Valle Río Grande. A pesar del control fronterizo y de las redadas contra los indocumentados, las comunidades de mexicanos empezaron a llegar a otros estados de la unión americana como Carolina del Norte, Colorado, Georgia y Florida.

Por otra parte y de acuerdo con datos de *BBVA Research,* basadas en la *Current Population Survey* (CPS), en 2015 había una población aproximada de 36.9 millones de personas de origen mexicano viviendo en Estados Unidos, de los cuales 12.2 son migrantes, mientras que el resto son descendientes de segunda y tercera generación.

Igualmente, la *Fundación BBVA Bancomer*, señala que la aportación de la comunidad mexicana a la economía americana es del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) del país de norte américa.

Si bien, los migrantes mexicanos han contribuido a mejorar las finanzas, el entorno social y cultural de Estados Unidos, también es importante mencionar que el gobierno americano, poco ha reconocido y apoyado a los migrantes mexicanos en dicho país. Lamentablemente existen pocos datos y estadísticas oficiales que denoten el aporte de la comunidad mexicana en la sociedad estadounidense.

De tal suerte, que la nueva administración que encabezará los próximos cuatro años la Casa Blanca, en poco cambiará la política migratoria hacia la comunidad mexicana, ya que ha dado señales muy contundentes para abordar este tema de una forma discriminatoria, señalando y condenando, no solo a los connacionales que viven en Estados Unidos de América, sino a migrantes de distintos países.

A pesar de los desafortunados señalamientos de la actual administración norteamericana, la relación bilateral se ha estrechado con la firma de tratados inter-

PLURALIDAD30_080317.indd 130 08/03/17 03:15 p.m.

nacionales que contemplan diversos temas como: político, económico, social, ambiental, energético, educativo, científico y tecnólogico, de seguridad, cooperación e integración.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, la relación entre ambos países se intensificó, principalmente en la actividad económica, creando una de las zonas comerciales más importantes del mundo.

Cabe mencionar, que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), señala que en el 2015, el comercio entre México y Estados Unidos superó los 532 mil millones de dólares, siendo mayor a la actividad comercial que el país de norteamérica mantuvo ese mismo año con Alemania, Japón y Corea del Sur.

Actualmente somos el tercer socio comercial de Estados Unidos, el primer destino de las exportaciones de California, Arizona y Texas. Pero además, la nación norteamericana concentra el 80% de las exportaciones mexicanas y 6 millones de empleos en ese país dependen de la relación comercial entre ambos.

A raíz del intercambio comercial, la zona fronteriza ha creado instituciones para fortalecer el comercio, la integración regional y social, como la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, la Asociación de Alcaldes Fronterizos y la Conferencia Legislativa Fronteriza, instituciones que deberán tener mayor relevancia en la agenda binacional.

A su vez, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, impulsó el desarrollo subregional a lo largo de la frontera, aprovechando el potencial humano y la innovación, en ambos lados de la frontera para caminar hacia un verdadero desarrollo binacional, como es el caso Baja California-California, la innovación política y social, han consolidado a este punto, al albergar importantes clústeres de manufactura especializada y de alto valor añadido, la creación del primer aeropuerto binacional e importantes organizaciones para continuar incrementando la actividad económica en la región.

Otra zona de gran valor comercial es la de Arizona-Sonora, por su frontera Nogales-Mariposa, toda vez que confluyen importantes volúmenes de frutas y hortalizas. La integración de ésta se debe gracias a la institucionalización de la relación y la creación de la *Arizona-Mexico Commission/Comisión Sonora-Arizona*.

En este sentido, el estado de Arizona ha ratificado su compromiso por seguir impulsando el comercio con nuestro país, mediante objetivos que estipulan que para el año 2025, duplicará sus transacciones con México, por lo que se invertirá en infraestructura comercial y de transporte.

Por otra lado, la subregión comercial del Paso del Norte, que la integran Chihuahua con los estados americanos de Nuevo México y Texas, es una amplia zona

PLURALIDAD30_080317.indd 131 08/03/17 03:15 p.m.

manufacturera, que gracias a la coordinación, se ha avanzado en industrias más especializadas como la aeroespacial, electrónica y automotriz. En el mismo sentido, otros sectores han sido clave para la integración económica regional como salud, educación y turismo.

Ahora bien, la zona Sur de Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas tienen puntos nodales que promueven el comercio binacional. La frontera Laredo-Nuevo Laredo, es el puerto comercial más transitado de la frontera México-Estado Unidos, ya que se ubica en el punto medio de ciudades industriales, que contribuye a rebajar costos de producción.

Esta zona es de gran auge, gracias a la producción del *Gas Shell,* en el sur de Texas. Con la reciente reforma energética aprobada por el Estado mexicano, el comercio energético representará un impulso en ambos lados de la frontera.

En lo que respecta, a las subregiones a lo largo de la frontera, han encontrado puntos de acuerdo y entendimientos para aprovechar las fortalezas y capital humano, creando una dinámica comercial entre ambos países.

No cabe duda, que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha generado grandes beneficios comerciales para la región de América del Norte, pues el comercio bilateral entre México y Estados Unidos es dinámico, progresista y en crecimiento diario. Muy por el contrario, la integración social y política carece de esta dinámica.

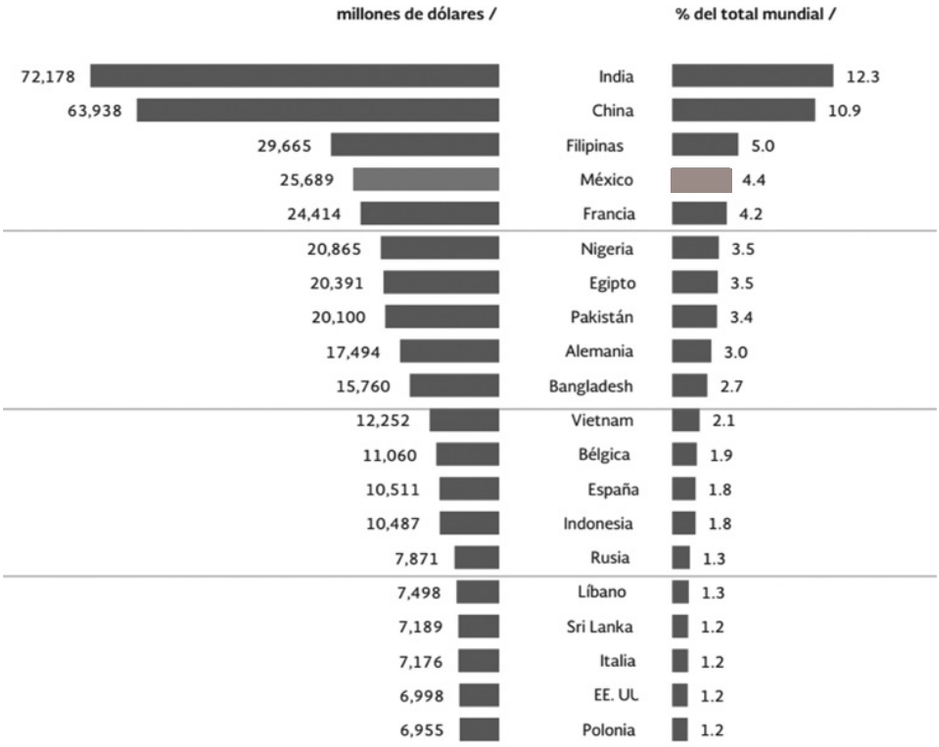
Por ello, ambos países debemos de estar conscientes que es momento de impulsar políticas que promuevan el desarrollo político, económico, social y cultural, entre ambas naciones, para caminar a una integración más profunda, en lugar de buscar una división en regiones, que se han conformado en el ámbito comercial.

Sin duda, las remesas se han convertido en una de las fuentes más importantes de captación de capital extranjero para nuestro país, pues tan solo en el año 2015, ingresaron más de 24 mil millones de dólares por este concepto, lo que representa 2.17% del PIB nacional; superando las exportaciones petroleras que fueron alrededor de 18 mil millones de dólares.

Bajo este precedente, México se ubica como el cuarto país receptor de remesas a nivel mundial, solo por detrás de India (12.3%), China (10.9%) y Filipinas (5.0%), lo que representa un 4.4% del total mundial de remesas.

PLURALIDAD30_080317.indd 132 08/03/17 03:15 p.m.

Principales países receptores de remesas



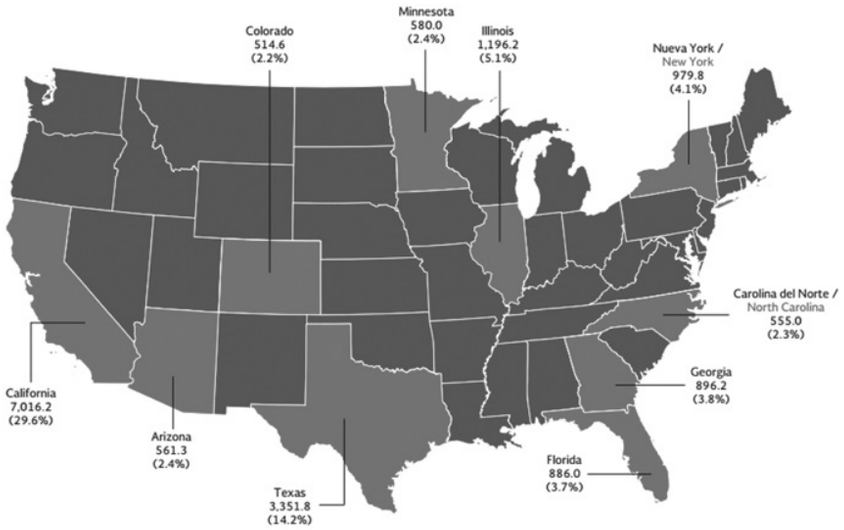
Fuente: Fundación María Lavalle.

En tal virtud, estas remesas tienen un impacto positivo en los hogares receptores, ya que los recursos recibidos se destinan, principalmente, para la manutención, educación y salud.

De acuerdo al análisis que se efectuó en el *Foro de Remesas América Latina 2016 y el Caribe*, el incremento de las remesas en el año 2015, se debió al repunte en el empleo y la masa salarial de los trabajadores mexicanos emigrantes. Igualmente se señala que en el mismo año, el nivel de ocupación de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, fue de 7.362,536 personas, donde sobresalen los sectores de la construcción, servicios de alimentos, recreación y hospedaje, manufacturas, servicios de administración, gerenciales y profesionales y en el comercio al menudeo y mayoreo, concentrando el 70.8% del empleo de la comunidad mexicana.

Con relación, a los ingresos por remesas que recibe México, el 95.6% de los provienen de Estados Unidos de América.

PLURALIDAD30_080317.indd 133 08/03/17 03:15 p.m.



Fuente: Fundación María Lavalle.

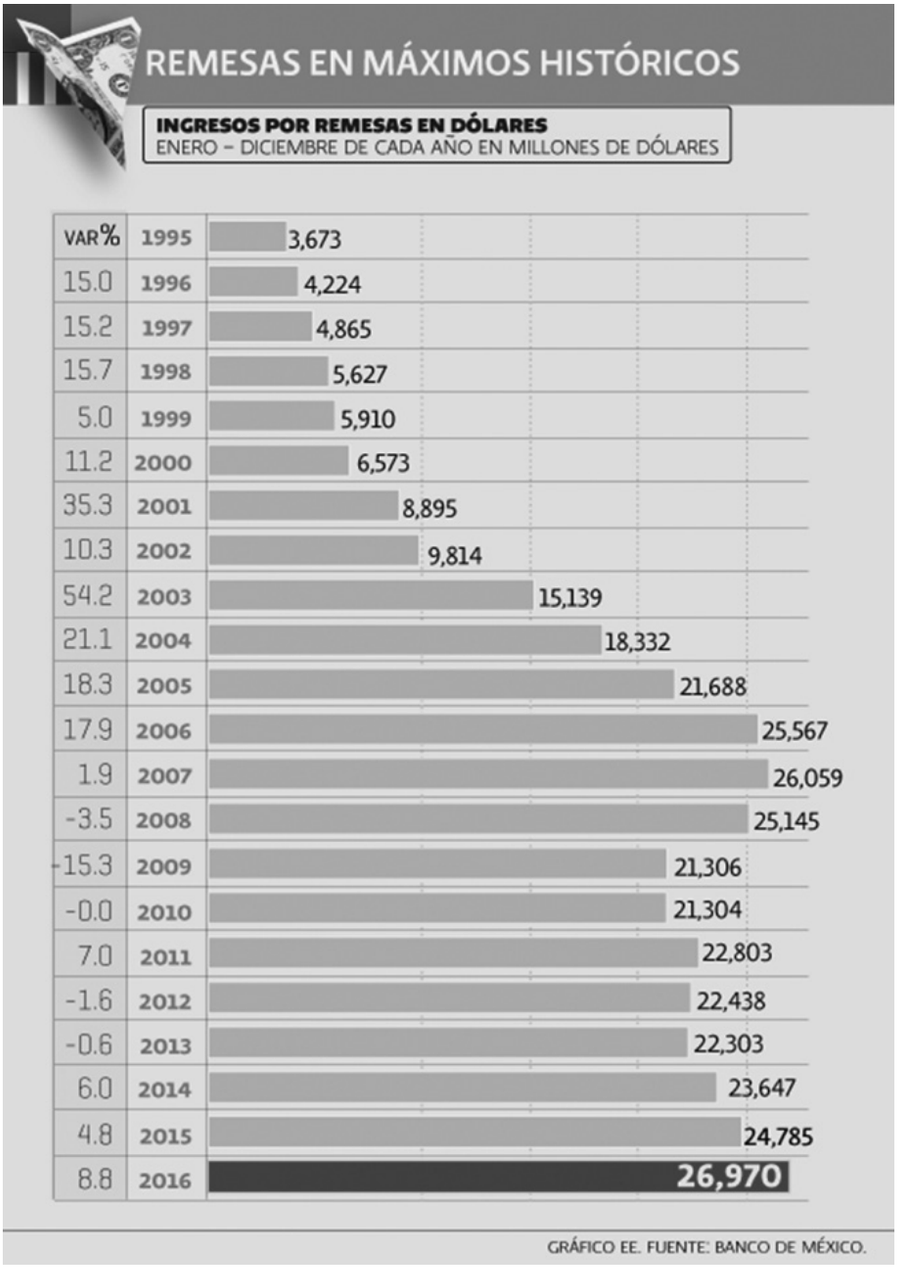
En este sentido, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, México, Puebla y Oaxaca son las principales entidades receptoras de estos recursos, durante el 2015, con una participación conjunta de 45.3%.

Las 10 entidades con mayor dependencia de remesas, 2015 (remesas como % del PIB estatal)

Fuente: Fundación María Lavalle.

PLURALIDAD30_080317.indd 134 08/03/17 03:15 p.m.

En lo que corresponde al cierre del 2016, el envío de remesas por los emigrantes mexicanos alcanzó un monto de 26,970 millones de dólares, 8.8% por arriba del cierre del año previo. Lo que generó que el actual gobierno de Estados Unidos, pretenda quedarse con una parte del total de estos recursos, con el pretexto de financiar la construcción de su muro.



PLURALIDAD30_080317.indd 135 08/03/17 03:15 p.m.

De esta manera, el envío de las remesas se ha convertido en un gran negocio para las instituciones financieras que prestan este servicio y que son indispensables para los trabajadores emigrantes.

Según datos del Banco Mundial, México se encuentra entre los países con los costos más bajos para enviar y recibir dinero, el costo promedio es de 5.3%. Lo anterior, se puede traducir en un negocio que ronda los 1,300 millones anuales.

Costo total promedio para enviar 200 dólares a América Latina y el Caribe. Cuarto trimestre de 2015 (porcentaje del monto enviado)

País de destino	Costo total (%)
Nicaragua	4.1
Ecuador	4.5
Panamá	4.6
El Salvador	4.6
Honduras	4.7
México	**4.8**
Guatemala	4.8
Rep. Dominicana	5.8
Paraguay	6.3
Bolivia	6.7
Surinam	6.9
Brasil	6.9
Colombia	7.2
Antillas holandesas	7.9
Perú	7.9
Haití	8.2
Jamaica	8.4
Guyana	8.9
Promedio	**6.0**

Fuente: Fundación María Lavalle.

PLURALIDAD30_080317.indd 136 08/03/17 03:15 p.m.

Costo promedio por enviar 300 dólares de ciudades seleccionadas de EE. UU. a México, 2015

Estado	Comisión promedio
Chicago	5.83
Dallas	7.49
Houston	8.85
Indianápolis	8.85
Los Ángeles	8.75
Miami	8.48
Nueva York	8.70
Sacramento	8.75
San José	8.75
Promedio	8.27

Fuente: Fundación María Lavalle.

Por otra parte y de acuerdo con pronósticos de *BBVA Bancomer*, las remesas para el 2017, podrían llegar a la cantidad de 27 mil 839 mdd, con un crecimiento de 5.6%.

En tal virtud, debemos sumar esfuerzos y crear mecanismos para que los recursos, provenientes de trabajadores emigrantes, lleguen a sus destinatarios con el menor costo posible y sin cargas políticas que afecten el desarrollo económico familiar, toda vez que estos recursos son una fuente indispensable para la manutención de familias mexicanas que generalmente están encabezadas por mujeres dedicadas a micronegocios.

La defensa de las remesas, es la defensa de las familias que se encuentran en los sectores más vulnerables de la sociedad, es así que el gobierno mexicano junto con la banca de desarrollo y el Congreso, debemos de trabajar conjuntamente a fin de impulsar mayores beneficios para los migrantes, promoviendo mecanismos que reduzcan los costos de envío de dinero, para garantizar un mayor ingreso a las familias mexicanas.

Desde el Senado República, sabemos que los retos para reducir el flujo migratorio son complejos, por lo que forzosamente ambas naciones deben de estar involucradas en este debate; más allá de crear muros, militarizar la frontera y discriminar, señalar y criminalizar a los migrantes.

PLURALIDAD30_080317.indd 137 08/03/17 03:15 p.m.

Es así, que las sub regiones fronterizas que aprovecharon los beneficios del capital humano, la innovación y oportunidades del comercio binacional, son el ejemplo para caminar hacia la integración de la Región de América del Norte.

Por lo que es indispensable que México, enfoque sus esfuerzos en generar oportunidades de desarrollo económico, social, cultural y ambiental para toda población; crear políticas públicas de vanguardia para reintegrar a los migrantes deportados, pero también para que los mexicanos no tengan que tomar la decisión de abandonar su hogar, trabajo y país.

En el año que celebramos el centenario de la promulgación de nuestra Carta Magna, debemos refrendar hoy más que nunca su espíritu social, su esencia republicana y su vigor por los derechos humanos de todos los mexicanos dentro y fuera del territorio nacional.

La iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar la Ley Federal de Educación y con esto garantizar que los migrantes mexicanos que retornen al país puedan ingresar al Sistema Educativo Nacional, es un referente para iniciar la integración educativa entre ambas naciones.

En el mismo sentido, debemos debatir y discutir en el pleno del Congreso de la Unión, iniciativas para proteger las remesas de posibles embargos financieros que pretenda el gobierno americano.

Debemos tener muy presentes que los casi 36 millones de origen mexicano que residen en Estados Unidos, han forjado y trabajado por un futuro en aquel país, su intención no es regresar a nuestro país, como lo han dejado ver en múltiples foros; es nuestra obligación escucharlos, entenderlos y juntos trabajar para defender sus derechos y su cultura, pero sobre todo, defender lo que han trabajado para contribuir al desarrollo económico, social y cultural de Estados Unidos.

Es tiempo que México redefina su política social e incluir el tema migratorio como parte integral de su política exterior, la defensa de los migrantes no debe ser pasajera o de moda, sino todo lo contrario, debe ser permanente, ya que el fenómeno migratorio involucra todos los aspecto de la vida social de nuestro país.

PLURALIDAD30_080317.indd 138 08/03/17 03:15 p.m.

Bibliografía digital

Revista de divulgación científica y tecnológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León. http://cienciauanl.uanl.mx/?p=29

Institutos de los Mexicanos en el Exterior. http://www.ime.gob.mx/envio-de-remesas

Los mexicanos en Estados Unidos: la importancia de sus contribuciones. https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/docu-r-factsheet.pdf

Relación México-Estados Unidos. http://www.gob.mx/presidencia/articulos/relacion-mexico-estados-unidos-49795

Comercio México-Estados Unidos. https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/comercio-bilateral

Reporte sobre comercio e inversión. http://www.promexico.gob.mx/documentos/reportes-com-inv/reporte-comercio-inversion-julio-septiembre-2015.pdf

Índice de Intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Migracion_Mex_EU.pdf

América del Norte: Una región de oportunidades. https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/DOCU-I-Factsheet-AN.pdf

El programa bracero (1942-1964) un balance crítico. http://www.elnuevosol.net/wp-content/uploads/2011/04/El-Programa-Bracero-Un-Balance-Cr%EDtico.pdf

Hacia una nueva relación México-Estados Unidos, visiones progresistas. http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08123.pdf

La economía fronteriza México - EE.UU. en transición: Informe de los Foros Regionales de Competitividad Económica 2014 http://naresearchpartnership.org/wp-content/uploads/2013/07/La-Econom%C3%ADa-de-la-Frontera-MX-EEUU-en-Transici%C3%B3n.pdf

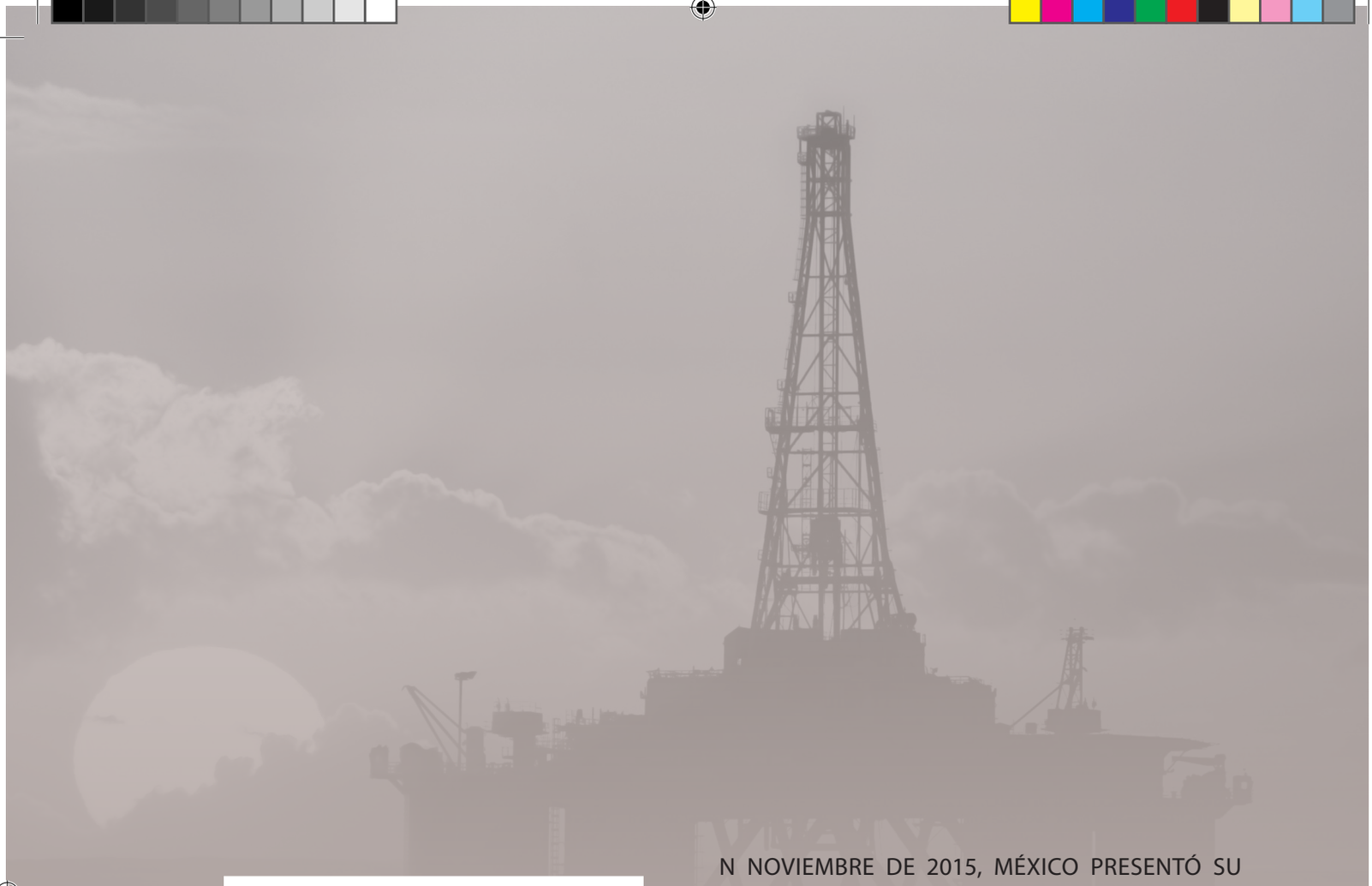
Situación Migración México. https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/SitMig_2012Nov.pdf

Situación Migración México. https://www.fundacionbbvabancomer.org/fdoc/SituacionMigracion2016s1.pdf

Foro Remesas América Latina y el Caribe. http://www.cemla.org/foroderemesas/notas/2016-03-notasderemesas-02.pdf

The Paso del Norte Region Mexico and The United State. https://www.oecd.org/mexico/45820961.pdf

PLURALIDAD30_080317.indd 139 08/03/17 03:15 p.m.



EN NOVIEMBRE DE 2015, MÉXICO PRESENTÓ SU solicitud para unirse a la Agencia Internacional de Energía (AIE). Creada en 1974 como contrapeso al control de la oferta por parte de la Organización de Países Exportadores de Petroleo (OPEP), la AIE pasó de una función específica de coordinación en momentos de crisis de suministro petrolero, a establecer políticas comunes a sus miembros en materias de seguridad energética, desarrollo económico y, en menor medida, de protección ambiental.

El artículo 4 del Estatuto de esta Agencia señala que su Junta de Gobierno tendrá el poder de hacer recomendaciones y tomar medidas vinculantes a todos los países miembros, lo que le confiere un carácter supranacional con poder expreso en materia de energía. De modo tal que no fue menor la decisión adoptada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, al dar un viraje a la política mexicana tras décadas de permanecer independiente de la OPEP y de la AIE.

Aquella decisión fue parte de la política adoptada por el gobierno federal tras la aprobación de la re-

PLURALIDAD30_080317.indd 140 08/03/17 03:15 p.m.

Consecuencias de la reforma energética y pérdida de **soberanía nacional**

Luis Sánchez Jiménez*

forma energética de 2013 – 2014, dando un paso más en el proceso de integración dependiente de los Estados Unidos en materia de energía, estrategia que una y otra vez hemos denunciado como errónea, por considerar que compromete la seguridad energética del país y vulnera la soberanía nacional.

Con el nombramiento de Rex Tillerson —expresidente de la compañía petrolera ExxonMobil— como secretario de Estado del gobierno de Donald Trump, nuestro país está en doble riesgo: México es descartable como exportador de petróleo en el marco de un acuerdo Rusia-Estados Unidos por el control regional del mercado petrolero, pero mantiene su dependencia con el vecino del norte en la compra de gasolinas y otros derivados.

Durante la discusión de la reforma energética en 2013 y 2104, impulsada y aprobada en el Senado de la República por los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN, PVEM y NA, advertimos desde el PRD el objetivo privatizador que escondía el conjunto de medidas que implica la participación de la iniciativa privada, nacional o extranjera; destacando el propósito (siempre negado por los gobiernos de Calderón y de Peña Nieto) de desmantelar a Petróleos Mexicanos (Pemex), de hacerla insolvente e inoperable, para justificar la pretendida necesidad impostergable de entrada de capital privado en el negocio del petróleo y sus derivados. Ahora observamos con mayor detalle que a Pemex no era necesario privatizarlo, tan sólo basta reducirlo a su mínima expresión.

* Senador y Vicepresidente de la Mesa Directiva

PLURALIDAD30_080317.indd 141 08/03/17 03:15 p.m.

A finales del 2016, la agencia calificadora Fitch Ratings, dio a conocer un reporte donde afirma que la carga fiscal que mantiene el gobierno sobre Petróleos Mexicanos hace que se dirija a la insolvencia. En forma categórica, la agencia Fitch señala que el pago tan elevado de impuestos, el pago de derechos y regalías, forzará a Pemex a contraer, de nuevo, deuda en el corto plazo y prevé la necesidad de un rescate por parte del gobierno federal, es decir, de los contribuyentes.

Pemex ya realizó un recorte de 100,000 millones de pesos desde febrero de 2016, que impactó principalmente en el área de exploración de la empresa, disminuyendo el número de equipos y personal involucrado en numerosas zonas con potencial de extracción, comprometiendo las posibilidades de desarrollo de la empresa en el futuro.

El Plan de Negocios 2017 – 2021 de Pemex reconoce la realidad de un mercado de precios bajos del crudo, lo que obliga a la empresa productiva a ejercer un mayor control presupuestal y adoptar mayores medidas de austeridad; así como focalizar las actividades estratégicas de inversión y negocio. Suena bien, sin embargo, el gobierno de Peña Nieto y el director general de Pemex promocionan la transformación de la empresa petrolera como si se tratara de una empresa privada, que no lo es, y construyen un escenario de actuación, en un marco de competencia con las auténticas empresas privadas, completamente diferenciado.

En sí misma, Pemex sigue siendo la empresa más grande del país y una de las 100 más grandes del mundo. En el último trimestre de 2016, de acuerdo a su informe, las pérdidas de la empresa fueron 58% menores a las de 2015, no obstante que los ingresos de ese año disminuyeron 7.4%. Los principales problemas de la empresa productiva del Estado son evidentes desde hace muchos años: Los pagos de impuestos y derechos que realiza Pemex resultan demasiado altos, incluso en estándares internacionales y, además, derivado de esa carga fiscal, tiene un creciente endeudamiento que implica un costo financiero elevado.

Se le pide a la principal empresa productiva del Estado que concentre su capacidad financiera en los proyectos verdaderamente rentables, aquellos que representan la mayor posibilidad de retorno inmediato y alto de sus inversiones. Al mismo tiempo, se retienen y disminuyen los recursos, que por inversiones hechas con anterioridad, Pemex llevó a cabo en los campos que fueron licitados en las distintas rondas a empresas y consorcios privados; tales montos representan un gran diferencial ya que, la Secretaría de Energía pretende que Pemex reciba por el "justo valor correspondiente" de sus inversiones alrededor de 4,600 millones de pesos y no los más de 70,600 millones de pesos a que asciende el valor de las inversiones afectadas en las áreas totales no retenidas en la Ronda Cero.

PLURALIDAD30_080317.indd 142 08/03/17 03:15 p.m.

Decisiones derivadas de la reforma energética, como la del Programa de Cesión de Contratos de comercialización de gas natural, para promover y facilitar la entrada de nuevos participantes privados, como parte de la regulación asimétrica para que Pemex ponga a disposición de terceros comercializadores la cesión de la parte de su cartera de contratos equivalente al 70% del total del volumen de gas natural asociado a sus actividades actuales de comercialización, pero sin restituir inversiones realizadas durante muchos años previos, de ninguna manera fortalecen a la petrolera mexicana ni al país.

El papel de Pemex, así lo hemos considerado siempre desde el PRD, es verdaderamente estratégico para el país. Por eso hemos sido críticos con las decisiones del gobierno federal respecto a la dependencia energética que ponen en riesgo la seguridad nacional. México necesita vender no sólo petróleo crudo, sino agregarle valor, ofreciendo, por ejemplo, gasolinas y lubricantes de mayor calidad y valor en los mercados nacional e internacional.

En 2014, el gobierno de Peña Nieto canceló definitivamente la creación de la nueva refinería en Tula, derivada de los acuerdos de la reforma energética de 2008; lo que generó un daño patrimonial por más de 6 mil 200 millones de pesos. No se consideró ningún proyecto alternativo y en su lugar se privilegió la creciente importación de gasolinas.

México es el cuarto consumidor per cápita de gasolinas en el mundo, crece a un ritmo del 6% anual. La importación de gasolinas ha mantenido un alza creciente desde 2004 cuando representaba menos del 10% de las ventas totales. Ahora, incluso en la publicidad del gobierno federal se da cuenta del grado de dependencia extranjera y se reconoce que más de la mitad del consumo nacional de gasolinas es vía la importación. En 2016, para ser más precisos en los meses de julio y septiembre, las importaciones representaron el 69 y 68%, respectivamente, del consumo total de gasolinas.

No obstante lo anterior, México tiene gasolina de reserva únicamente para dos días de consumo nacional. Otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como el propio Estados Unidos o Francia tienen más de 90 días de reserva. ¿No es esto un factor de riesgo para la seguridad nacional? Evidentemente sí.

¿Podemos seguir dependiendo de las importaciones de gasolinas, diésel, gas natural y LP sin poner en riesgo la seguridad energética de México?

¿Qué debe hacer México?, ¿depender de las importaciones de gasolinas sin poder controlar precios internacionales ni la paridad del peso con el dólar, o invertir en las refinerías y crear otras más?

PLURALIDAD30_080317.indd 143 08/03/17 03:15 p.m.

Países no productores de petróleo como India, Corea del Sur y Japón decidieron, hace varios años, convertirse en procesadores y refinadores de petróleo, ahora son verdaderas potencias exportadoras de derivados refinados, garantizando su abasto nacional. Sí hay alternativas y sí es posible hacer las cosas de otro modo.

En el nuevo escenario internacional y ante el acoso del nuevo gobierno estadounidense, cobra mayor interés construir nuevas refinerías en nuestro país e invertir en la actualización tecnológica las seis ya existentes. De hecho, el terreno en Tula, Hidalgo, sigue ahí, con su barda perimetral y listo para comenzar a construir.

Antes de la reforma energética, los privados no podían importar gasolinas, ni almacenar ni transportar y tampoco comercializar estos combustibles. Todo esto es posible por la reforma energética. La llamada "apertura de las gasolinas" está contenida en la Ley de Hidrocarburos y originalmente tenía contemplado que esto ocurriera en el 2018, pero se adelantó un año, para enero de 2017, como también se adelantó la entrega de permisos para que privados puedan importar gasolinas y diésel, que se otorgaron desde 2016.

Las importaciones de Pemex durante los últimos años, no han superado los $8 por litro al mayoreo, considerando los distintos tipos de cambio. No obstante, en lo que va de la presente administración las gasolinas han tenido incrementos que, en el caso de la gasolina Magna, superan el 53%.

De acuerdo con la Administración de Información de Energía de los Estados Unidos (EIA por sus siglas en inglés), el precio del galón de gasolina regular de la Costa del Golfo, para la semana del 3 de diciembre de 2012, dos días después de la toma de protesta de Enrique Peña, fue de $3.158 dólares; el 26 de diciembre de 2016, el precio de esta misma gasolina fue de $2.080 dólares; es decir, el precio bajó $1.078 de dólar, un 34% menos, nada que ver con el incremento en México del 53% en lo que va de este sexenio.

Entonces, no hay razón para argumentar que los precios de las gasolinas se tienen que aumentar porque hay un incremento internacional de los precios del petróleo.

Es mentira que el alza de precios a las gasolinas no tenga que ver con la reforma energética. Los beneficiarios no serán los consumidores nacionales sino un puñado de inversionistas a los que se les protege desplazando a Pemex de este mercado, limitando su producción de gasolinas y generando condiciones artificiales de mercado para garantizar las ganancias privadas.

PLURALIDAD30_080317.indd 144 08/03/17 03:15 p.m.

Pero existe otra mentira enorme: la del subsidio de las gasolinas.

En primer lugar, el decreto de presupuesto federal para el ejercicio 2016, no contiene ninguna partida para el subsidio a las gasolinas de consumo general. La ley de presupuesto, en sus artículos 74 y 75, ordena que los subsidios deben estar contenidos explícitamente en el presupuesto. De tal modo que si no existe registro del subsidio a las gasolinas en el mencionado decreto, legalmente no existe subsidio alguno.

Por eso, cuando el presidente pregunta ¿qué hubieran hecho?, la primera respuesta es que los precios de las gasolinas deben regresar al nivel que tuvieron en diciembre de 2016, porque no hay subsidio y no se justifica el aumento según sus argumentos.

El gobierno federal debería sustentar legalmente el supuesto subsidio otorgado por existir diferenciales de precios entre lo que paga por importar gasolinas, el costo de producción a cargo de Pemex y, en su caso, una comercialización y venta al consumidor a un precio inferior. Eso sería un subsidio. Pero no hay tal, mucho menos en los últimos dos años.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público calcula recaudar en 2017 la cantidad de 284 mil millones de pesos por concepto de IEPS, un poco más de los 277 mil millones de pesos recaudados en 2016 y notoriamente más que en 2015, cuando casi llegó a los 200 mil millones de pesos. Son ganancias adicionales sustantivas necesarias para equilibrar las finanzas públicas por la pérdida de ingresos petroleros.

En el proceso de transición que implica la aplicación de la reforma energética, Pemex comienza a padecer los efectos de la estrategia que la reduce como empresa, le imprime una regulación asimétrica para disminuir su presencia en el mercado de gas natural, acelera la liberalización de la gasolinas, no se le restituyen inversiones llevadas a cabo con anterioridad, se constriñe el financiamiento para exploración y, en suma, se pretende mostrar la inevitabilidad de la presencia del capital privado en la industria energética para, eventualmente, sustituir a Pemex.

PLURALIDAD30_080317.indd 145 08/03/17 03:15 p.m.

LA PALABRA DEMOCRACIA PROVIENE ETIMOLÓgicamente del griego *demos* que significa pueblo y *kratos* poder, por ende se define como el poder del pueblo. Giovanni Sartori define a la democracia liberal como "un sistema político basado en el poder popular, en el sentido que la titularidad del poder pertenece al demos, en tanto que el ejercicio del poder se encuentra en manos de representantes elegidos periódicamente por el pueblo… es un sistema pluripartidario en el cual la mayoría expresada en las elecciones gobierna en el respeto de los derechos de las minorías…"[1] Es decir en una democracia todas las personas son iguales ante la ley y deben gozar de las mismas garantías consagradas en una Constitución, los ciudadanos tienen conferido el poder para tomar decisiones sobre la organización de su Estado, eligen de entre una gama de opciones partidarias a sus representantes, a través de la emisión de su voto y las decisiones de interés público son adoptadas por el pueblo a través de diversos mecanismos de participación directa o indirecta.

PLURALIDAD30_080317.indd 146 08/03/17 03:15 p.m.

Democracia, igualdad y confianza

Marco Antonio Baños Martínez*

En una democracia la ciudadanía es quien elige a los representantes populares y genera el control social sobre los asuntos públicos. Marshall concibe a la democracia como "… un estatus que se otorga a los que son miembros de pleno derecho en una comunidad. Todos los que poseen ese estatus son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica."[2] Marshall formuló una división de los derechos en: civiles, políticos y sociales, al señalar que:

> El componente civil está constituido de los derechos necesarios para la libertad individual, la libertad de la persona, de pensamiento, palabra y creencia, el derecho a establecer contratos de propiedad sobre la tierra y el derecho a la justicia…Por el componente político me refiero al derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como un elector … Por el componente social quiero decir a todo lo que va del derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económica hasta el derecho de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo a los parámetros prevalentes de la sociedad.[3]

* Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE).

1 Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*, Ed. Alianza Universidad, 1988, versión española, pág. 467.

2 Thomas Humphrey Marshall, "Ciudadanía y clase social", *Reis,* núm. 79 (julio-septiembre), Centro de Investigaciones Sociológicas, España, 2009, p. 312.

3 *Ibíd*., p. 328.

PLURALIDAD30_080317.indd 147 08/03/17 03:15 p.m.

En México contamos con un avance significativo en cuanto a la ciudadanía civil y política, tenemos una democracia cuyo centro se sostiene en un sistema pluripartidista competitivo que ha cambiado radicalmente el equilibrio entre los poderes que se conforman con cargos de elección popular, lo que ha dado como resultado la alternancia; derechos políticos y humanos reconocidos, y plenamente garantizados; pluralidad sociopolítica autónoma; grupos sociales activos; leyes electorales no restrictivas; elecciones competidas; instituciones encargadas de tutelar derechos que funcionan satisfactoriamente. Sin embargo, como nación no hemos alcanzado ese mínimo de bienestar social y económico que Marshall advierte como condición necesaria para ejercer una ciudadanía integral.

Nuestro país, al igual que otras naciones, atraviesa por una crisis de confianza y credibilidad en la democracia y sus instituciones, situación que se acentúa más en la región latinoamericana. El estudio publicado en 2014 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denominado "Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina"[4] identificó que América Latina sigue estando en el último lugar en satisfacción por la democracia, sólo el 37% de los latinoamericanos están satisfechos con este sistema político, comparado contra Asia que registra el 70%, Europa el 59% y África el 49%.

En el estudio realizado por la corporación Latinobarómetro denominado "La confianza en América Latina 1995-2015"[5] se identificó que en América Latina ocho de cada 10 ciudadanos no confían en el *otro*, mientras que en los países nórdicos ocho de cada 10 ciudadanos sí confían en el *otro*, México registra el 16% de confianza en el otro.

Con relación a la confianza en las instituciones y en otros grupos sociales se identifica que es la iglesia, en la que más confían los latinoamericanos con un 69%; en segundo lugar se encuentran los estudiantes con un 62%; le siguen la radio (49%) y la televisión (47%) a casi 20 puntos de distancia de los dos primeros.

Las instituciones que solo alcanzan niveles de confianza entre 36% y 20% son: la policía, el Estado, el gobierno, el poder judicial, los sindicatos, el parlamento y los partidos políticos. El estudio concluye que "todas las instituciones medidas que no son de la democracia y el estado, con la excepción de los estudiantes y la Iglesia, tienen confianza entre el 40% y 49% y que las instituciones de la democracia tienen confianzas en torno al 30%".

4 Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*, 1ª ed., Buenos Aires, Coed. Siglo Veintiuno Editores, 2014.

5 Corporación Latinobarómetro, "La confianza en América Latina 1995-2015" Santiago de Chile, 2015.

PLURALIDAD30_080317.indd 148 08/03/17 03:15 p.m.

El estudio también identifica que "la confianza tiene una evolución generacional, van muriendo las generaciones que más confiaban en ellas, mientras van naciendo generaciones que confían menos. En general vemos que entre 1995 y 2015 hay cerca de 10 puntos menos en 2015 que en 1995 para el congreso y el gobierno, y cerca de cinco puntos para el poder judicial y los partidos políticos. Se producen entonces, dos efectos, el efecto de disminución de la confianza y el efecto de cambio generacional, ambos muestran un deterioro de las confianzas".

Si analizamos el caso mexicano, según cifras del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México,[6] el 53% de los mexicanos prefieren la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno, aunque resalta que un 23% expresan que en ocasiones es preferible un gobierno de mano dura; la mitad de los mexicanos consideran que la democracia es un sistema donde muchos participan y pocos ganan; el 50% consideran que no tienen influencia alguna en las decisiones de su gobierno. También se encontraron hallazgos que se asocian con la discriminación y la desigualdad entre los mexicanos: a mayor escolaridad mayor aprobación por la democracia; a mayor ingreso, mayor aprobación por este sistema de gobierno; las personas que se identifican como indígenas, negras o mulatas suelen tener menor aprecio por la democracia, situación contraria a las de tez blanca.

En este mismo estudio se identificó que en el ámbito nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales sólo en tres casos supera el 50%, siendo estos: el ejército (62%), las y los maestros (56%) y las iglesias (55%). Los mexicanos confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36% contra 30%). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y diputados(as) está por debajo de 20% (19% y 18%, respectivamente), y la confianza en la autoridad electoral es de 34%.

Se identifica que factores asociados a la desigualdad tienen un impacto directo en la confianza de las y los ciudadanos, a mayor nivel de educación e ingreso la ciudadanía tiende a confiar más en las instituciones y organizaciones; los hombres tienden a confiar un poco más que las mujeres (38% contra 36%). También se advierte que existe una relación negativa entre la edad y el nivel de confianza de la ciudadanía, es decir, las y los jóvenes expresan más confianza que los adultos mayores. La falta de confianza en los gobiernos municipales, estatales y, en menor medida, el federal es preocupante, si estos niveles prevalecen, los ciudadanos no se acercarán a entablar relaciones con los gobiernos para resolver problemas públicos ni tampoco los verán como entidades que los representan.

6 Instituto Federal Electoral, Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, México, 2014.

PLURALIDAD30_080317.indd 149 08/03/17 03:15 p.m.

En nuestro país esta crisis de confianza no sólo es hacia la democracia y sus instituciones, es aún más extensivo, el grado de confianza interpersonal refleja en gran medida las dificultades que atraviesa nuestra cultura política, el 72% de las y los mexicanos considera que no se puede confiar en su prójimo, acentuándose más esta situación en los habitantes del Sur y Sureste del país y en personas con menor nivel de educación e ingreso económico. Esto también se exploró en la Encuesta de Cultura Política (ENCUP) 2012, en donde se identificó que sólo 30% de las y los encuestados consideraban que se podía confiar en otras personas.

Si profundizamos un poco más y analizamos los resultados que arrojó la Consulta Infantil y Juvenil 2015[7] organizada por el Instituto Nacional Electoral podemos observar que casi el 100% de nuestras niñas, niños y adolescentes confían en su familia y se sienten seguros en su casa. Sin embargo, al interactuar en una sociedad con otros individuos se identifica que los niveles de confianza bajan, por ejemplo la confianza entre amigas y amigos, uno de los principales círculos de confianza, oscila entre el 71% y el 83%. La confianza respecto de otras figuras presenta un decremento considerable en la medida en que se incrementa la edad. Así, en el segmento de los adolescentes de 14 a 17 la confianza en sus vecinos baja, mientras los más pequeños confían en un 50.5%, los adolescentes confían sólo en un 23%; asimismo sucede con sus maestros, los pequeños confían en 94.5% y los adolescentes solo 45.4%; en la policía confía el 81% de niños entre 10 a 13 años, pero sólo el 21.7% de los adolescentes; en el ejército el segmento de 10 a 13 confía hasta 84% y los adolescentes sólo el 25.3%; en los gobernantes los de 10 a 13 confían el 44.1% y los adolescentes sólo el 5.1%.

La confianza en los partidos políticos sólo se les consultó a los adolescentes entre 14 y 17 años y ésta es aún más baja que la que se registra en el Informe País, pues sólo alcanza el 4.7%. De los resultados se desprende que quienes asisten a la escuela registran mayores niveles de confianza, que quienes declaran estar fuera del sistema educativo, nuevamente un factor de desigualdad genera una diferencia significativa en la confianza.

En materia de seguridad, la casa es el lugar donde las niñas, niños y adolescentes se sienten más seguras y seguros, sin embargo, uno de cada 10 en el grupo de seis a nueve años reporta que en su familia lo golpean. La escuela es un lugar seguro según las cifras arrojadas en la consulta, nueve de cada 10 responden que hay respeto entre pares y por parte de su maestra o maestro. La percepción de que existe violencia en la escuela crece en el grupo de 10 a 13, la más frecuente es la verbal, ubicándose el porcentaje más alto en escuelas públicas.

7 La Consulta Infantil y Juvenil 2015 contó con la participación de 2.9 millones de niñas, niños y adolescentes, sus resultados pueden consultarse en: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/

PLURALIDAD30_080317.indd 150 08/03/17 03:15 p.m.

En general los hombres se sienten más seguros que las mujeres, pero también se advierte que son ellos quienes dicen sufrir violencia con más frecuencia: sienten que el maestro los ofende, que sufren violencia verbal, física, emocional y sexual en todos los ámbitos, tienen una mayor exposición a las drogas, han participado más en hechos violentos y han sido presionados con más frecuencia que las mujeres a formar parte de grupos delictivos. Es importante resaltar que siete de cada 10 niñas, niños y adolescentes nos han dicho que no sienten seguros en la calle y se identificó que la percepción de inseguridad es mayor a más edad, cifras semejantes a lo que ocurre con los índices de confianza.

Ahora bien, en un estudio complementario al Informe País elaborado por el Instituto Nacional Electoral en 2015 denominado "Ciudadanía en México, la importancia del contexto"[8] se exploraron las variables que pueden estar asociadas a los índices de participación no electoral. Uno de los hallazgos más destacados de este estudio es que se identificó que el contexto estatal influye directamente en la participación política no electoral de los mexicanos. Es decir, entidades que presentan mejores indicadores de bienestar social: menor desempleo urbano y pobreza alimentaria, así como mayor acceso a salubridad y educación pública, se correlacionan con mayores tasas de participación política. Por el contrario, en estados con mejores indicadores en la dimensión económica: mayor competencia económica, menor desigualdad en el ingreso, economías de mayor tamaño y donde los gobiernos tienen mayor autonomía financiera y mayores niveles de inversión pública en capital, se identifican menores tasas de participación política no electoral.

El Informe elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), denominado Diagnóstico de desarrollo territorial de México señala que en los últimos 20 años los niveles de pobreza en México no han cambiado debido a la reducida tasa de crecimiento de la economía y la desigual distribución de los ingresos. Asimismo advierte que en 2012, año en que se realizó la última elección presidencial, siete millones de personas vivían en pobreza alimentaria extrema, cifra que considera a 3.3 millones menores de 18 años y 1.3 millones de indígenas. En seis Estados, más de medio millón de personas viven en pobreza alimentaria extrema: Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Guerrero, Puebla y Veracruz.

México es el único país latinoamericano que registra una tendencia regresiva en materia de reducción de pobreza y es la segunda nación más desigual de los 34 Estados miembro de la OCDE, sólo después de Chile. La pobreza es un indicador clave del desarrollo democrático. En el 2012, 53.3 millones de mexicanos vivían

8 Instituto Nacional Electoral, *Ciudadanía en México, la importancia del contexto*, México, 2015.

PLURALIDAD30_080317.indd 151 08/03/17 03:15 p.m.

esta condición, es decir 45.5% de su población total, y si bien la tasa de pobreza descendió ligeramente desde la mitad de la década de 1990 hacia mediados de la primera década de este siglo, volvió a aumentar con la crisis financiera mundial de 2008. El porcentaje de las personas que viven en pobreza varía considerablemente de acuerdo a la entidad federativa. La pobreza tiene paliativos que en nada la resuelven dentro del amplio sector informal de trabajos de bajos salarios con una reducida productividad, falta de acceso y limitaciones de ingreso a las redes de seguridad social.

La tasa de pobreza muestra una sólida correlación con el desarrollo general, y es mayor en el sur, sureste y parte del centro: 74.7% en Chiapas; 69.7% en Guerrero; 64.5% Puebla; y 61.9% Oaxaca. Mientras que en Nuevo León es de 23.2%; Coahuila 27.9% y Distrito Federal presenta un 28.9 por ciento. Más de la mitad de la población vive en pobreza en 11 estados mexicanos y los niños, mujeres y personas mayores corren un alto riesgo de caer en pobreza extrema, es decir, aquellas personas con ingresos inferiores al nivel mínimo de bienestar y que sufren al menos tres de las seis debilidades sociales en materia de alimentación, educación, vivienda y acceso a la seguridad social. Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el 2012, 11.5 millones de personas vivían en extrema pobreza en México, es decir, 9.8% de la población total.

El Reporte sobre discriminación en México 2012 emitido por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) señala que la prioridad en México debe ser "combatir la desigualdad", también alude que "México no es un país pobre, pero es una nación profundamente desigual. Ahí radica nuestra principal deuda civilizatoria y también una de las razones para que la economía mexicana no se desarrolle en toda su estatura."[9]

Este importante informe revela que si bien la desigualdad económica ha ocupado el centro del debate, la desigualdad de trato tiene un lugar secundario, que esta última "es consecuencia de un cierre social dispuesto para distribuir libertades, derechos y bienes a partir de consideraciones varias que no son justas y no siempre tienen que ver con el ingreso de las personas. Ese cierre social logra que las asimetrías persistan en el tiempo y logren excluir a las mujeres y los grupos sociales más vulnerables: indígenas, niños, niñas, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, migrantes, grupos pertenecientes a la diversidad religiosa y étnica, y personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTI; sirven también como instrumentos para la exclusión la apariencia física y la clase social a la que se pertenece."[10]

9 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, "Reporte sobre Discriminación en México 2012", México, 2012, p. 93.

10 *Íbid*., p. 93.

PLURALIDAD30_080317.indd 152 08/03/17 03:15 p.m.

Ahora bien ¿es posible una democracia cuando existen importantes brechas de desigualdad?, al respecto el CONAPRED señala en este mismo informe que "la discriminación es antítesis de la democracia porque proviene de una situación en la que el Estado, la ley y las personas no son capaces de constituir un espacio de coexistencia social pacífica y plena porque hacen distinciones intolerables, injustas y arbitrarias. En efecto, si la ley y la actuación del Estado no se perciben como equitativas se está en presencia de una sociedad con una capacidad exacerbada para la discriminación."[11]

De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH)[12] definido por el PNUD, el cual mide el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna, México se encuentra dentro del grupo de países con desarrollo humano alto con un IDH de 0.746, ligeramente superior al de América Latina y el Caribe que es de 0.739 y el del mundo que es de 0.700. Aunque es conveniente destacar que al analizar los índices de cada una de las entidades federativas en 2012, 29 de las 32 se encuentran por encima del promedio mundial del IDH (0.700), únicamente, los estados de Chiapas (0.667), Guerrero (0.679) y Oaxaca (0.681) obtuvieron un nivel inferior.

Las entidades que se encuentran dentro del rango con IDH muy alto, es decir entre 0.759 y 0.830 son: Distrito Federal (0.830), Nuevo León (0.790), Sonora (0.779), Baja California Sur (0.776), Coahuila (0.768), Colima (0.763), Querétaro (0.760), Baja California (0.760) y Aguascalientes (0.60). Ahora bien, se observa que existe una considerable desigualdad en las entidades federativas, por ejemplo mientras que el Distrito Federal tiene la primer posición con un IDH de 0.830, el estado de Chiapas tiene un IDH de 0.667, teniendo una diferencia del 20%. Se advierte una brecha importante en el Índice de Educación (IE), mientras que el Distrito Federal tiene un IE de 0.783, Chiapas presenta un IE de 0.528, es decir 48% menor. Por otra parte se señala que 31 entidades federativas elevaron de 2008 a 2012 su IDH, pero el estado de Baja California disminuyó su IDH, lo cual fue atribuible a la dimensión de educación. En cuanto a la dimensión de salud se advierte un retroceso en el nivel de esperanza de vida en seis entidades: Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Nayarit, Tamaulipas y Coahuila.

A partir de estas premisas podemos señalar que la insatisfacción de los mexicanos con la democracia está estrechamente relacionada con los altos índices de

11 *Íbid*. P. 94.

12 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, México, 2015.

PLURALIDAD30_080317.indd 153 08/03/17 03:15 p.m.

percepción de injusticia social y desigualdad, es decir son múltiples y diversos los factores que inciden directamente en esta insatisfacción ciudadana, los cuales no están asociados a la democracia, como sistema político, sino más bien con los altos niveles de insatisfacción producidos por los índices de pobreza, inseguridad, injusticia, corrupción, ingobernabilidad, educación, oportunidades de empleo, salarios insuficientes, desigualdad y discriminación, lo que afecta de manera considerable el desarrollo humano y dista mucho de uno de los principales fines que persigue la democracia "garantizar la igualdad entre las personas que la componen". Por otra parte, si bien México cuenta con un buen andamiaje legal que salvaguarda los derechos humanos, los mexicanos no cuentan ni con el interés, ni con la capacidad de agencia necesaria para ejercerlos plenamente.

Entonces, para garantizar el ejercicio de una ciudadanía integral plena es necesario que se definan políticas públicas enfocadas a reconstruir la confianza y fomentar una participación ciudadana activa, pero siendo conscientes que para que ello sea posible se debe garantizar a las mexicanas y mexicanos, un mínimo de bienestar social y económico que les permita incrementar su confianza y seguridad tanto en los gobiernos, estatales y locales, como en la propia democracia y sus bondades.

Con este fin en mente, cobra sentido perseguir los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* adoptados por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible realizada en septiembre de 2015, en donde se aprobó la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático, entre los que encontramos: poner fin a la pobreza en todas sus formas; poner fin al hambre; garantizar una vida sana; garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad; lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; garantizar la disponibilidad de agua para todos; garantizar el acceso a la energía; promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; reducir la desigualdad en y entre los países; conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; garantizar modalidades de consumo y protección sostenibles; adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático; conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres; promover sociedades pacíficas e inclusivas y facilitar el acceso a la justicia para todos.

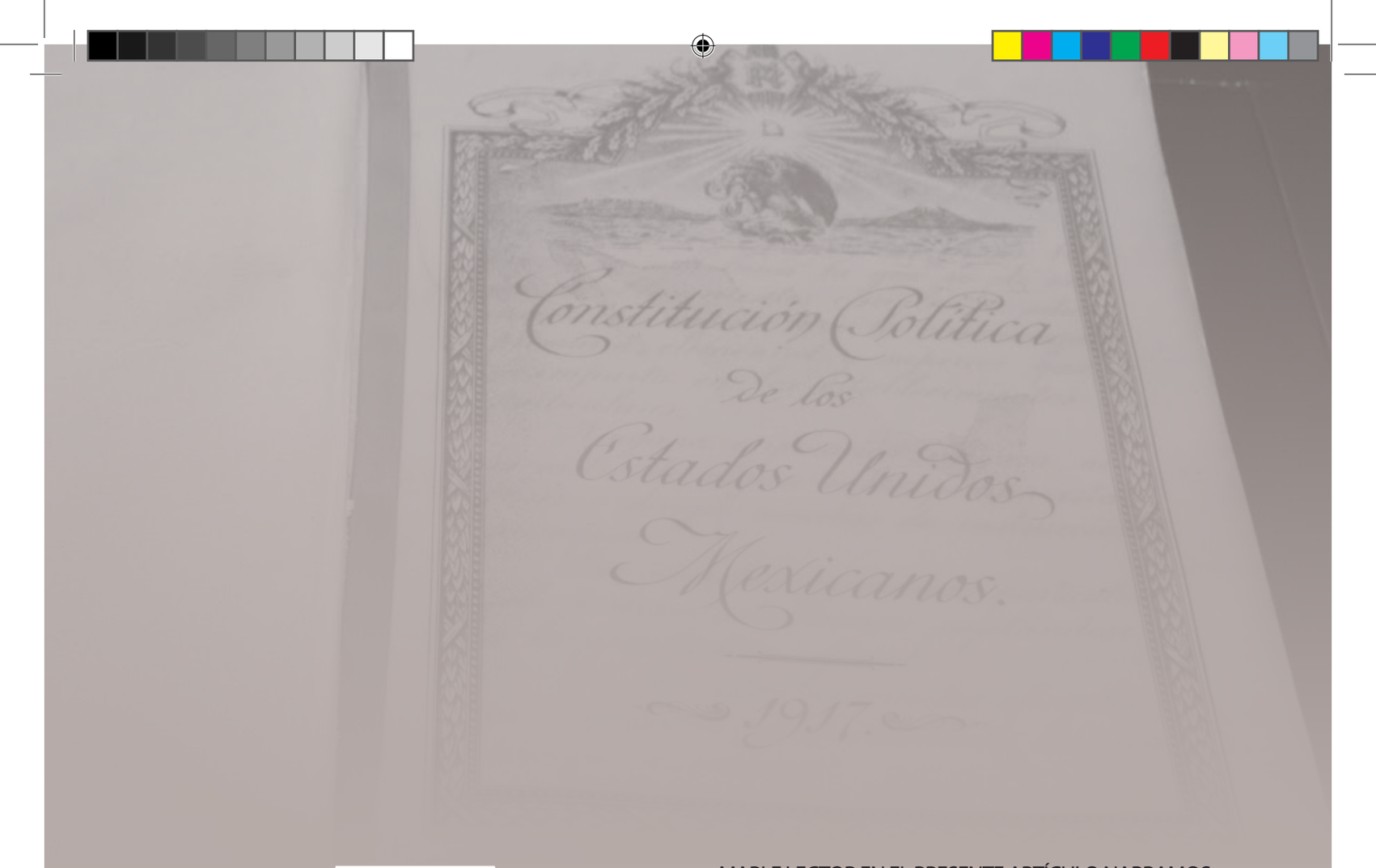
PLURALIDAD30_080317.indd 154 08/03/17 03:15 p.m.

México demanda instituciones y gobiernos eficientes que impulsen su desarrollo social y económico, que erradiquen las desigualdades que nos dividen: hombres y mujeres; ricos y pobres; con educación y sin ella; con acceso a la salud y sin acceso; con vivienda digna y sin ella; con trabajo digno y desempleados; blancos y mestizos, entre muchas otras formas de desigualdad que enfrentamos.

La reconstrucción del tejido social requiere de verdadera voluntad política, que esté dispuesta a castigar y evitar prácticas de corrupción e ineficiencia que han generado rezagos y brechas de desigualdad, que han quebrantado la confianza y credibilidad de las y los mexicanos. La democracia es la mejor forma de gobierno existente, no debemos permitir que sus bondades se diluyan. Fortalezcamos políticas públicas encaminadas a mejorar la cultura democrática de los ciudadanos, pero también a hacer más eficientes a las instituciones públicas.

Es momento de que la democracia política mexicana que ha logrado consolidar un modelo de elecciones libres y creíbles se corresponda con posibilidades semejantes de desarrollo de todas las personas. La solidez de nuestra democracia electoral debe ser congruente con una democracia social y económica que mejore las condiciones de vida de los mexicanos.

PLURALIDAD30_080317.indd 155 08/03/17 03:15 p.m.



AMABLE LECTOR EN EL PRESENTE ARTÍCULO NARRAMOS el análisis histórico documental de la Norma Suprema, así como diversas omisiones en su texto, que se han acumulado en el transcurso de 99 años y próxima a cumplir un centenario de vigencia.

La Norma Suprema de 1917 es la más longeva de las constituciones que hemos tenido a través de nuestra historia y representa el espejo y reflejo de los hechos acontecidos en el pasado, que permite analizar el presente y proyectar *convenientemente* el futuro para el pueblo mexicano.

A continuación, narramos los antecedentes de las constituciones que han conformado al Estado mexicano:

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 o Constitución de Cádiz, firmada el 19 de marzo, rigió en España y sus colonias. En la Nueva España estuvo vigente en dos periodos, de septiembre de 1812 a septiembre de 1913 y del 31 de mayo de 1820 a febrero de 1822; se integra por 10 títulos,

PLURALIDAD30_080317.indd 156 08/03/17 03:15 p.m.

Omisiones del **Constituyente Permanente** al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

María Leoba Castañeda Rivas**
Juan Antonio Moreno de Anda***

34 capítulos y 38 artículos, estableció: que la soberanía reside esencialmente en la nación, que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la monarquía constitucional, la libertad de imprenta, la igualdad de los habitantes del Imperio, la abolición del tributo, entre otros.[1]

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana conocida también como Constitución de Apatzingán, elaborada por el Congreso de Anáhuac, convocado por Don José María Morelos y Pavón el 13 de septiembre de 1813, integrada por dos títulos, 22 capítulos y 242 artículos; representa el primer documento legal que organiza al país, para ser gobernado con mayor igualdad; consigna los principios de soberanía, derecho de igualdad, seguridad, propiedad, libertad, entre otros.[2]

* El título completo de la Suprema Ley es "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857" que se puede analizar en la página [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf]. Consultada el 11 de octubre de 2016.

** Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Catedrática de Carrera de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho y de la División de Estudios de Posgrado de esa Casa de Estudios. Fue del 26 de marzo de 2012 al 28 de marzo de 2016, por designación de la H. Junta de Gobierno de la UNAM, Directora de la Facultad de Derecho, y primera mujer en dirigir sus destinos en 459 años de historia.

*** Catedrático de la Facultad de Derecho.

1 Amplia el contenido en la página [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1812A.pdf]. Consultada el 11 de octubre de 2013.

2 En la Constitución de Apatzingán encontrará interesantes reflexiones jurídicas en la página electrónica [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf]. Consultada el 11 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 157 08/03/17 03:15 p.m.

Antes de entrar en materia hacemos notar que durante el período de 1824 a 2016 —192 años— hemos tenido constituciones federales y centralistas, las federales han estado vigentes 179 años y las centralistas aproximadamente 13 años, que han sido producto de la lucha por nuestra libertad, independencia, reforma, revolución y soberanía, que simbolizan la conciencia jurídica de nuestro pueblo y la imagen de la nación mexicana en sus aciertos o extravíos

Por su importancia y a fin de ubicarnos en el devenir histórico enunciamos brevemente las Normas Supremas que hemos tenido en el vaivén histórico constitucional:

1. **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,** del 4 de octubre de 1824, con siete títulos, 26 secciones, 171 artículos, sin transitorios, con vigencia de 1824 a 1835.[4]

Su contenido se refiere a la nación mexicana, su territorio, religión, forma de gobierno, de sus partes integrantes y división de su poder supremo (Legislativo, Ejecutivo —presidente y vicepresidente— y Judicial, entre otros.

2. Las **Leyes Constitucionales,** del 29 de diciembre de 1836, —centralista—, conocida también como las Siete Leyes, integrada por siete leyes, 11 subtítulos, 218 artículos y ocho transitorios, con un total de 226 artículos, con vigencia de 1836 a 1843.[5]

Establece los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república, la organización del Supremo Poder Conservador, del Poder Legislativo —diputados y senadores—, de la organización del Supremo Poder Ejecutivo— presidente, Consejo de Gobierno y Ministerio—, el Poder Judicial, la división y organización territorial y el gobierno interior de los pueblos, de la variación de las leyes constitucionales, entre otros.

3. **Bases de organización política de la república mexicana,** del 12 de junio de 1843 —centralista—, acordadas por la Honorable Junta Legislativa, con 11 títulos, 25 subtítulos, 202 artículos, sin transitorios, con vigencia de 1843 a 1846.[6]

Instaura la nación mexicana, territorio, forma de gobierno y religión; los habitantes de la república; de los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros; el Poder Legislativo —diputados y senadores—; el Poder

4 Investigue ampliamente el texto de la Constitución de 1824 en la página electrónica [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf] de la Secretaría de Gobernación. Consultada el 11 de octubre de 2016.

5 Consulte las Leyes Constitucionales en la página electrónica [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf]de la Secretaría de Gobernación. Consultada el 11 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 158 08/03/17 03:15 p.m.

Ejecutivo —presidente, Ministerio y Consejo de Gobierno—; el Poder Judicial —Corte Suprema de Justicia, Corte Marcial y Tribunal para juzgar a los Ministros—; Gobierno de los Departamentos de los Gobernadores y de la Administración de Justicia en los Departamentos; el Poder Electoral; las disposiciones generales sobre la Administración de Justicia; de la Hacienda Pública, y de la observancia y reforma de estas bases.

4. **Acta Constitutiva y de Reformas, Sancionada Por El Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos,** del 18 de mayo de 1847 —federal—, con cuatro apartados, 30 artículos, sin transitorios, con vigencia de 1847 a 1853.[7]

Decreta que los estados que componen la Unión Mexicana han recobrado la independencia y soberanía, que para su administración interior se reservaron en la Constitución de 1824; que los estados continúan asociados; el Acta Constitutiva y la Constitución federal sancionadas en 31 y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la república que deben observarse con el Acta de Reformas integradas con 30 artículos referentes a los mexicanos, por nacimiento o naturalización; la ciudadanía se obtenía a los 25 años; el derecho de los ciudadanos a emitir su voto en las elecciones populares, el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional; para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fiará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la república; entre otros.

5. **Bases para la administración de la república**, hasta la promulgación de la Constitución**,** del 22 de abril de 1853, —centralista—, con 3 secciones, 20 artículos, sin transitorios, con vigencia de 1853 a 1856.[8]

Establece un Gobierno Supremo con cinco secretarías de Estado; un Consejo de Estado con 21 consejeros, y un gobierno interior, entre otros. Las bases fueron firmadas por el presidente de la República Antonio López de Santa-Anna y cuatro secretarios: Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz.

6. **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**, del 5 de febrero de 1857, con ocho títulos, nueve secciones, cuatro párrafos, 128 artículos y un transitorio,con un total de 129 artículos, con vigencia de 1857 a 1917,[9] y

6 Investigue el tema de las Bases de Organización Política de la República Mexicana en la página electrónica [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf] de la Secretaría de Gobernación. Consultada el 11 de octubre de 2016.

7 Para Mayor información consulte Examine el Acta Constitutiva y de Reformas en la página electrónica [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf] de la Secretaría de Gobernación. Consultada el 11 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 159 08/03/17 03:15 p.m.

7. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857,**[10] del 5 de febrero de 1917, con nueve títulos, 10 capítulos, cuatro secciones, 136 artículos y 19 transitorios, con un total de 155 artículos.[11]

En su origen fue una constitución singular en el mundo, general y abstracta, muestra de ello fue el artículo 41 original redactado en cinco renglones; actualmente contiene 476 renglones, al que se le han hecho 11 reformas y una fe de erratas en el transcurso de 39 años —que iniciaron el 12 de diciembre de 1977 al 29 de enero de 2016—, y próxima a cumplir un Centenario de vigencia de conformidad al artículo primero transitorio.

Uno de los motivos del presente artículo, es rendir homenaje perenne a los Constituyentes que hemos tenido en el trascurso del tiempo, en especial al Honorable Congreso Constituyente de 1916-1917, que instituyó los principios básicos e indispensables para que el pueblo mexicano iniciara su transformación intelectual, académica, cultural y humanista, que anhelamos en un futuro mediato se cumpla cabalmente con sus postulados de "justicia conmutativa, distributiva y social" —no obstante que a la fecha se han diluido—; que fue firmada por 209 diputados el 31 de enero de 1917, en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro.

Es de hacer notar que históricamente el derecho es un producto humano, que frecuentemente es superado por la dinámica social, que lo hace obsoleto y en algunos casos inoperante.

Tan es así, que el Congreso Constituyente de 1916-1917 contempló que el derecho es cambiante y dinámico por lo que es necesario modificar su texto con el transcur-

8 Consulte las Bases para la Administración de la República en la página electrónica [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1853.pdf] de la Secretaría de Gobernación. Consultada el 11 de octubre de 2016.

9 Investigue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en la página electrónica [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf] de la Secretaría de Gobernación. Consultada el 11 de octubre de 2016.

10 El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se puede consultar en la página electrónica [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf] de la Secretaría de Gobernación. Consultada el 11 de 0ctubre de 2016.

11 En el transcurso de 99 años la estructura de la Constitución relativamente no ha cambiado, pero sí su contenido, ya que ha dejado de ser norma general y abstracta como lo fue originalmente, olvidando que la Suprema Ley estableció leyes orgánicas, reglamentarias y generales para cumplir con sus contenidos. Los cambios registrados en su estructura son: se modificó el Título Primero Capítulo I "**De los Derechos Humanos y de sus Garantías"** (D.O.F. 10-06-2011)**,** en sustitución de "Las Garantías Individuales"; en el Título Tercero se anexó la "**Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación"** (D.O.F. 30-07-1996); en el Título IV "De las Responsabilidades de los **Servidores** Públicos, se anexó **Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción,** y Patrimonial del Estado**"** (D.O.F. 28-12-1982, 14-06-2002 y 27-05-2015); en su Título V "De los Estados de la Federación", se anexó "**y de la Ciudad de México"**(D.O.F.25-10-1993 y D.O.F. 29-01-2016)**,** y los Artículos Transitorios originalmente fueron 16, anexando 3, el **17, 18 y 19**, a la fecha están derogados los contenidos de los dos últimos mas no su número. Por el contrario, en su contenido existe exceso de modificaciones a la fecha.

PLURALIDAD30_080317.indd 160 08/03/17 03:15 p.m.

so del tiempo, a fin de actualizar y privilegiar el desarrollo del pueblo mexicano, ya que los postulados emanados de ella se debían ampliar, complementar y/o actualizar fundamentalmente a través de la normativa que emanan de ella.

Entrando en materia, la Suprema Ley estableció que su texto podría ser adicionado o reformado; y para modificarlo, requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión acuerden las reformas o adiciones y sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.[12]

Su artículo 135 instituye un procedimiento *rígido* para adicionar o reformar el texto constitucional, ya que requiere de un proceso especial, más estricto que al utilizado para reformar las leyes orgánicas, reglamentarias, generales, o las constituciones locales.

El Congreso de la Unión requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o las adiciones y sólo él o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y de la Ciudad de México y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

No obstante, su rigidez, en el transcurso de 99 años, el Poder Revisor ha modificado **699** veces su texto en adiciones o reformas, a las que se debe sumar **35** fe de erratas y **6** aclaraciones para un gran total de **740** movimientos. Que han sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, por el Poder Ejecutivo, a través de **229** Decretos del 6 de febrero de 1917 al 15 de agosto de 2016.[13]

Resaltamos que de 1917 a la fecha hemos tenido **37** legislaturas que han integrado el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) iniciándos u actividad con la Vigésima Séptima (XXVII) Legislatura de abril de1917 a agosto de 1918 y actualmente está en funciones la Sexagésima Tercera (LXIII) Legislatura del 1º de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2018.[14]

Existen diversas opiniones respecto a las modificaciones entre los especialistas en la materia, unos justifican las reformas y adiciones, afirmando que son necesarias y procedentes para garantizar el desarrollo y actualización del país y establecen que con la última "gran reforma de 2014 los mexicanos" en un *futuro mediato* poseeremos un venturoso desarrollo competitivo y próspero.

En tanto que otros, afirman que son improcedentes por ser reformas políticas y de cuota pactada entre los grupos en el poder —económico, político y religioso—;

12 Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

13 En la página electrónica [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm], de la Cámara de Diputados se pueden investigar los 229 Decretos publicados por el Poder Ejecutivo en el *Diario Oficial de la Federación*. Hacemos notar que de ellos: cuatro son leyes, dos aclaraciones, dos declaratorias y 221 decretos. Consultada el día 11 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 161 08/03/17 03:15 p.m.

independientemente de quien tenga la razón y ser un tema específico de los doctos en derecho constitucional, ellos determinarán lo conducente.

Retomando la glosa de las omisiones al texto de la Norma Suprema, preexiste un sinnúmero de inadvertencias que se han solidificado con en el transcurso del tiempo, que deben corregirse para enmendar las afrentas lo antes posible ya que en su oportunidad se omitió la fe de erratas correspondiente.

A la fecha las inadvertencias han sido subsanadas por determinadas ediciones que han sido omitida por el Poder Legislativo, con lo que honran a la Suprema Ley, no obstante ser una facultad exclusiva del Congreso de Unión.

Se hace notar que la fe de erratas es una de las consecuencias del proceso de publicación que procede cuando existe una equivocación en el texto de la ley publicada, una vez detectada se corrige por el Constituyente y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* por el Poder Ejecutivo.

En el transcurso de 99 años de vigencia, el Congreso Permanente ha realizado 41 correcciones a errores de diversos artículos, de ellos 35 son fe de erratas y seis aclaraciones, olvidando otros que glosamos como ejemplo, a través de su historia implícitos en la Carta Magna y publicados en la página electrónica de la Cámara de Diputados, ¿quizá alguno de ellos cumpla un Centenario de vigencia?

Los errores van desde puntos, comas, puntos y comas, sin texto al inicio del artículo, con palabras mal escritas, con fracciones repetidas o se derogan fracciones y no se recorren las demás, hay fracciones que se terminan con punto, o con punto y coma, indistintamente, entre otros, que sería prolijo enunciar.

Si es de su interés confirme las inadvertencias en el *Diario Oficial de la Federación*, en la fecha de publicación que se indica en cada modificación:[15]

> Artículo 26.
>
> A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que… DOF 05-06-2013

Aclaración: el artículo 26 al inicio **no tiene contenido o encabezado** y empieza con la letra **A** ya que se derogó el primer párrafo.

> Artículo 27. La propiedad de las tierras…

14 Las actividades de las 37 legislaturas que hemos tenido de 1917 al 2016 se pueden consultar en la página electrónica [http://cronica.diputados.gob.mx/], en el apartado Diario de los Debates Versiones HTML localizado a la izquierda de su pantalla y dar click en la legislatura que sea de su interés. Consultadas el día 11 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 162 08/03/17 03:15 p.m.

El décimo párrafo establece:

> La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:
>
> I. a IX. …
>
> X. (Se deroga)DOF 06-01-1992
>
> XI. (Se deroga)DOF 06-01-1992
>
> XII. (Se deroga)DOF 06-01-1992
>
> XIII. (Se deroga)DOF 06-01-1992
>
> XIV. (Se deroga)DOF 06-01-1992
>
> XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. …
>
> XVI. (Se deroga) DOF 06-01-1992
>
> XVII. al XIVIII. …
>
> XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de **le(sic DOF 03-02-1983)** tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. …"
>
> XX.…

Aclaración: en sus fracciones **X** a **XIV** técnicamente se tuvo que recorrer el número de sus fracciones, y en la fracción **XIX** en su segundo renglón debe decir **la** tierra

> **Artículo 28**. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, **la (sic DOF 03-02-1983) prácticas** monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a la (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria…

Aclaración: en su primer renglón debe decir **las** prácticas y en el tercer renglón debe decir **las** prohibiciones

> **Artículo 47.** El Estado **del (sic DOF 05-02-1917) Nayarit** tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.

Aclaración: en su primer renglón debe decir: **de** Nayarit

15 Consultando la página [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm], en el apartado Reformas Constitucionales en Orden cronológico de la Cámara de Diputados, localizando la fecha en el *Diario Oficial de la Federación* de su interés. Consultada el 10 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 163 08/03/17 03:15 p.m.

Se hace enfasis que éste error cumplió 99 años de vigencia y está próximo a cumplir un centenario de vigencia.

> **Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en **circunscripcionales (sic DOF 15-12-1986)** plurinominales.

Aclaración: en su cuarto renglón debe decir: **circunscripciones** plurinominales

> **Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:
>
> …
>
> B. …
>
> C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado…
>
> D. a H. …
>
> I. Las iniciativas de leyes…
>
> I (sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.
> …"

Aclaración: en el inciso C segundo renglón sobra una coma (,) y la última letra **I** del artículo se repite con la anterior y debe decir **J.**

> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
>
> …
>
> Derogada. DOF 08-10-1974
>
> III. …
>
> IV. Derogada.DOF 08-12-2005
>
> V. …
>
> VI. Derogada D.O.F. 22-08-1996
>
> VII. a XXIX. …
>
> XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales….

PLURALIDAD30_080317.indd 164 08/03/17 03:15 p.m.

Adicionada DOF 24-10-1967

XXIX-C.… Fracción adicionada D.O.F. 06-02-1976. Reformada D.O.F. 29-01-2016

XXIX-D.… Fracción adicionada D.O.F. 03-02-1983. Reformada D.O.F. 07-04-2006

XXIX-E.… Fracción adicionada D.O.F. 03-02-1983

XXIX-F.… Fracción adicionada D.O.F. 03-02-1983

XXIX-G.… Fracción adicionada D.O.F. 10-08-1987. Reformada D.O.F. 29-01-2016

XXIX-H.… Fracción adicionada D.O.F. 10-08-1987. Reformada D.O.F. 25-10-1993, 28-06-1999, 04-02-2006, 27-05-2015

XXIX-I.… Fracción adicionada D.O.F. 28-06-1999. Reformada D.O.F. 29-01-2016

XXIX-J.… Fracción adicionada D.O.F. 28-06-1999. Reformada D.O.F. 12-102011, 29-01-2016

XXIX-K.… Fracción adicionada D.O.F. 29-09-2003. Reformada D.O.F. 29-01-2016

XXIX-L.… Fracción adicionada D.O.F. 27-09-2004

XXIX-M.… Fracción adicionada D.O.F. 05-04-2004

XXIX-N.… Fracción adicionada D.O.F. 15-08-2007. Reformada D.O.F. 29-01-2016

XXIX-Ñ.… Fracción adicionada D.O.F. 30-14-2009. Reformada D.O.F. 29-01-2016

XXIX-O.… Fracción adicionada D.O.F. 30-04-2009

XXIX-P.… Fracción adicionada D.O.F. 12-10-2011. Reformada D.O.F. 29-01-2016

XXIX-Q.… Fracción adicionada D.O.F. 09-08-2012

XXIX-R.… Fracción adicionada D.O.F. 27-12-2013

XXIX-S.… Fracción adicionada D.O.F. 07-02-2014

XXIX-T.… Fracción adicionada D.O.F. 07-02-2014. Reformada D.O.F. 29-01-2016

XXIX-U.… Fracción adicionada D.O.F. 10-02-2014

XXIX-V.… Fracción adicionada D.O.F. 27-05-2015

XXIX-W.… Fracción adicionada D.O.F. 26-05-2015

XXIX-X. … Fracción adicionada D.O.F. 25-07-2016

XXX. … Fracción adicionadaD.O.F. 24-10-1942

Aclaración: en las fracciones derogadas se tuvo que recorrer, el número de las fracciones subsecuentes; en tanto que en las fracciones **XXIX-B.** a **XXIX-W.,** es más técnico asignar número a cada fracción y no hacerla de abecedario.

Por su trascendencia hacemos énfasis que el artículo 73 se ha modificado **77** veces, a las que hay que sumar tres fes de erratas y una aclaración para un total de **80** modificaciones en un centenario de vigencia.

Por lo singular de este artículo señalamos la fecha de la reforma, adición o derogación de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* para la consulta correspondiente, en su caso.

PLURALIDAD30_080317.indd 165 08/03/17 03:15 p.m.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a VIII….

IX. Se deroga. D.O.F 29-01-2016

X. a XIV….

Aclaración: en su fracción derogada se tuvo que recorrer el número de las fracciones siguientes.

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión…

La Comisión Permanente, …

I. a IV.…

V. Se deroga.DOF 10-02-2014

VI. a VIII. …

Aclaración: en su fracción derogada se tuvo que recorrer el número de las fracciones subsiguientes.

Artículo 90. La Administración Pública Federal…

En el segundo párrafo establece:

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. …

Aclaración: en el segundo párrafo primer renglón debe decir: **Las** leyes

Artículo 102.

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios… DOF 28-01-1992

Aclaración: el artículo al inicio **no tiene contenido o encabezado** y empieza con la letra **A.**, ya que se derogó el primer párrafo.

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

…

a) a d) …

e) Se deroga. D.O.F. 29-01-2016

PLURALIDAD30_080317.indd 166 08/03/17 03:15 p.m.

f) Se deroga. D.O.F. 29-01-2016

g) a j) …

k) Se deroga. D.O.F. 29-01-2016

l)…

II. …

a d) …

e) Se deroga. D.O.F. 29-01-2016

f) a i)…

III.…

Aclaración: en su fracción I. los incisos e), f) y k) técnicamente se suprimen y se tuvieron que recorrer los incisos siguientes, así como en su fracción II. al derogarse el inciso e) se tuvieron que recorrer los subsecuentes.

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. a XIII….

XIV. Se deroga DOF 06-06-2011

XV. a XVII.…

XVIII. Se deroga. DOF 03-09-1993

Aclaración: la fracción XIV se tuvo que suprimir y recorrer los números de las fracciones sucesivas, así como la fracción XVIII al derogarse se tuvo que suprimir la fracción.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores…

En su sexto párrafo establece:

Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.…"

Aclaración: en su primer renglón debe decir: **las** Cámaras de Diputados y en su segundo renglón **y** Senadores

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, … el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

PLURALIDAD30_080317.indd 167 08/03/17 03:15 p.m.

I. Cada Municipio**…**

En su tercer párrafo se establece:

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos(sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. …DOF 03-09-1993

II. a VIII….

IX. Derogada. DOF 17-03-1987

X. Derogada. DOF 17-03-198**7**

Aclaración: en su tercer párrafo cuarto renglón debe decir: **hacer los** alegatos, y al derogarse las fracciones IX y X se tuvieron que suprimir las fracciones.

Artículo 116. El poder público…

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a II. …

III. El Poder Judicial de los Estados…

El quinto párrafo establece:

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargado(sic DOF 17-03-1987) el tiempo…

Aclaración: la fracción III. en su quinto párrafo primer renglón debe decir **encargo** el tiempo.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I…

II. Derogada.DOF 21-10-1966

III. a VI.…

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de…

VIII a IX…" Impuestos

PLURALIDAD30_080317.indd 168 08/03/17 03:15 p.m.

Aclaración: al derogar la fracción II se tuvo que recorrer el número de las fracciones sucesivas y en su la fracción VII primer renglón debe decir: **impuesto**

Se resalta que el error de la fracción VII. cumplió 99 años y está próximo a cumplir un centenario de vigencia.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; …

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a XI….

XII. Toda empresa…

En su cuarto párrafo establece:

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos (sic DOF 09-01-1978) habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos….

XIII. a XX….

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado (sic DOF 21-11-1962) a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo. …

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada… padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimieto(sic DOF 21-11-1962) o tolerancia de él.

XXIII. a XXXI….

B. Entre los Poderes de la Unión, …

I. a VIII….

XI (sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

PLURALIDAD30_080317.indd 169 08/03/17 03:15 p.m.

> En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;
>
> X.a XIII….
>
> XIII bis El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.
>
> XIV…

Aclaración: el artículo 123 en su apartado **A.** la fracción XII párrafo cuarto segundo renglón debe decir **doscientos** habitantes; en su fracción XXI tercer renglón debe decir **obligado** a indemnizar, y en su fracción XXII último renglón debe decir **consentimiento**.

En su apartado **B.** se resalta que de las fracciones I a VIII sigue la IX más no la **XI**, que se tuvo que corregir por IX; y la fracción XIII bis debió ser XIV y correr el número de la última fracción.

Artículos Transitorios

Primero al Decimoséptimo….

Decimoctavo. Derogado. DOF 06-04-1990

Decimonoveno. Derogado. DOF 06-04-1990

Aclaración: en los transitorios decimoctavo y decimonoveno se tuvieron que suprimir las fracciones por estar derogadas.

Aunado lo anterior resaltamos que a la fecha, la Norma Suprema contiene 22 derogaciones sin contenido en los artículos siguientes: **27,** fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, y XVI; **73,** fracciones: II, IV y VI; **76,** fracción IX; **78,** fracción V; **105,** fracción I, inciso e), f) y k) y fracción II, inciso e); **107,** fracciones XIV y XVIII; **115,** fracciones IX y X; **117** fracción II; artículo **decimoctavo**, y **decimonoveno**; entre otros errores.

A grandes rasgos estas son algunas de las omisiones glosadas en la Carta Magna que se ven reflejadas en las leyes federales, salvo excepciones.

Por lo anteriormente expuesto consideramos que se debería emitir una **ley reglamentaria del artículo 135** constitucional para adicionar o reformar el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que instituya los linea-

PLURALIDAD30_080317.indd 170 08/03/17 03:15 p.m.

mientos básicos a seguir en la modificación correspondiente, así como, para que la normativa que emana de ella, de conformidad a los artículos 72 fracción F, Título Tercero, Capítulo II Del Poder Legislativo, Sección II De la iniciativa y formación de las leyes y 135, Título Octavo De las Reformas de la Constitución se proscriba con las desviaciones de la Suprema Ley y de su normativa.

En contra espejo a las omisiones glosadas, narramos diversos Decretos del Constituyente Permanente publicados en el *Diario Oficial de la Federación* que han sido más técnicos al hacer la reforma o adición correspondiente:

El Decreto 121 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*[16] del martes 28 de enero de 1992 establece entre otros:

> …Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República**.**
>
> CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:
>
> Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente
>
> D E C R E T O
>
> "LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, SE DECLARA REFORMADOS LOS ARTICULOS 30., 5º., 24; 27 Y 130; ADICIONADO EL ARTICULO DECIMOSEPTIMO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
>
> ARTICULO UNICO.- **Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente,** y se reforma además esta última, del artículo 3º; se reforma asimismo, el párrafo quinto del artículo 5º; el artículo 24; las fracciones II y III del artículo 27 y el artículo 130, todo, excepto el párrafo cuarto, y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:
>
> "ARTÍCULO 3o.-…"

16 En la página electrónica [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm], se puede consultar el Decreto 121 del D.O.F. Consultada el 11 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 171 08/03/17 03:15 p.m.

El Decreto 161 publicado en el Diario Oficial de la Federación[17] (Primera Sección) del lunes 20 de junio de 2005 establece entre otros:

"…Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASI COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECRETA:

SE ADICIONA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO ÚNICO. - Se adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales quinto y sexto, que pasan a ser sexto y séptimo, para quedar como sigue:

Artículo 21…"

El Decreto 163 publicado en el Diario Oficial de la Federación[18] (Primera Sección) del jueves 8 de diciembre de 2005 establece entre otros:

"…Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

17 En la página electrónica http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm se puede consultar el Decreto 161 del D.O.F. Consultada el 11 de octubre de 2016.

18 En la página electrónica http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm se puede consultar el Decreto 121 del D.O.F. Consultada el 11 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 172 08/03/17 03:15 p.m.

D E C R E T O

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA Y PREVIA LA APROBACION DE LA MAYORIA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL UNICO PARRAFO Y ADICIONADOS UN SEGUNDO Y TERCER PARRAFOS AL ARTICULO 46; DEROGADA LA FRACCION IV DEL ARTICULO 73; ADICIONADAS LAS FRACCIONES X Y XI, PASANDO LA ACTUAL FRACCION X A SER LA FRACCION XII DEL ARTICULO 76; Y REFORMADA LA FRACCION I DEL ARTICULO 105, TODOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Primero. -…

Artículo Segundo. -…

Artículo Tercero. - Se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 76.-**…"**

Por su trascendencia hacemos notar que el 29 de enero de 2016, el Constituyente Permanente reformó diversos artículos del texto constitucional en el Decreto 227 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* que determina entre otros, la creación de la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que se establezca en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Por lo anterior y con base en las omisiones glosadas y narradas en el presente artículo, consideramos de vital importancia que el Constituyente de la Ciudad de México prevea las inconsistencias y la falla de técnica en que incurren en la elaboración de la normativa y establezca preventivamente una ley reglamentaria para adicionar o reformar su texto.

Finalmente, por su importancia, señalamos que la ley reglamentaria complementa o amplía un artículo constitucional y evita las contradicciones jurídicas.

Las reformas modifican una disposición o artículo prexistente, las adiciones agregan disposiciones a la norma sobre temas que antes no se habían contemplado y las derogaciones privan total o parcialmente la vigencia de un precepto o ley, que son realizadas por el Constituyente Permanente para "actualizar el texto constitucional a los cambios de nuestro país" y a la globalización del mundo contemporáneo.

PLURALIDAD30_080317.indd 173 08/03/17 03:15 p.m.

El reglamento es una norma general, abstracta e impersonal que tiene como fin la aplicación de una ley previa en la competencia administrativa que expide el presidente de la república que es inferior en jerarquía a la ley, que no debe ir en contra de la Norma Suprema ni de las leyes que emanan de ella, ya que de lo contrario se podrán impugnar ante el Poder Judicial de la Federación.

En la actualidad tenemos 570 reglamentos federales vigentes que han sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.[19]

En el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacemos un homenaje perenne a los legisladores del Honorable Congreso Constituyente de 1916-1917, que legislaron con postulados de vanguardia, que a la fecha algunos no se han alcanzado, menos aún superado y otros se han diluido gradualmente, y recordar siempre que el titular del poder político es el pueblo mexicano, y que por mandato de él se legisla para beneficio de los mexicanos a quienes se deben.

19 Que se pueden consultar en la página electrónica [http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php], en el apartado reglamentos federales. Consultada el 11 de octubre de 2016.

PLURALIDAD30_080317.indd 174 08/03/17 03:15 p.m.

PLURALIDAD30_080317.indd 175 08/03/17 03:15 p.m.

LA PALABRA MATRIMONIO TIENE DIVERSOS SIGNIFICADOS e implicaciones sociales, culturales, religiosas y jurídicas. En general se entiende que el matrimonio implica una manifestación de la voluntad de dos personas para compartir la vida y este compromiso tiene diversos mecanismos de validación ante la sociedad, las Iglesias y la ley.

Por lo que respecta al concepto de matrimonio infantil, tanto el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el Comité CEDAW), como el Comité de los Derechos del Niño (el Comité), definen al matrimonio infantil como cualquiera en el que al menos una de las personas contrayentes sea menor de 18 años. Este tipo de matrimonio es considerado como una práctica nociva y una forma de matrimonio forzoso, ya que se entiende que no se cuenta con el consentimiento pleno, libre e informado de una de las partes o de ninguna de ellas.[1]

Es por ello que generalmente, el matrimonio infantil se asocia con los matrimonios forzados, que

PLURALIDAD30_080317.indd 176 08/03/17 03:15 p.m.

Matrimonio Infantil: discriminación de género legalizada

Ricardo A. Bucio Mújica*

normalmente son arreglados por padres o madres de adolescentes o por presiones sociales con tintes adultocéntricos, que consideran el matrimonio como la solución a situaciones concretas como embarazos no deseados. Ahora bien, es importante enfatizar que el matrimonio infantil es un tema eminentemente de discriminación de género, ya que las adolescentes son quienes viven en mayor medida sus efectos y consecuencias. De acuerdo al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), en promedio, las mujeres menores de 15 años se casan 30 veces más que los hombres y 6 veces más entre los 15 y 17 años.

Legalmente, es importante resaltar que en México aunque existen disposiciones legales que establecen como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años, todavía es posible que adolescentes desde los 14 años de edad contraigan matrimonio con la autorización de sus padres o madres o en ausencia de ésta, con la dispensa del o la juez, cuando la autoridad judicial considere que es posible celebrar el matrimonio de acuerdo a la aplicación de dispensas y excepciones señaladas en la legislación civil o familiar a nivel estatal o federal.

* Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

1 Comité CEDAW y CDN, Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta, CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18, 14 de noviembre de 2014, Párrafo 20.

PLURALIDAD30_080317.indd 177 08/03/17 03:15 p.m.

En contra versión a esto, el Estado mexicano ha recibido recomendaciones para llevar a cabo las acciones necesarias para detener la práctica de los matrimonios infantiles.

En este artículo se analiza brevemente el matrimonio infantil desde la perspectiva legal y sus implicaciones en el disfrute de los derechos humanos de adolescentes. Asimismo se identifican algunos de los elementos de lo que constituye un dilema y se incorporan estos mecanismos de participación en la legislación.

Situación legal sobre el matrimonio infantil en México

> De acuerdo al artículo 1º párrafo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

Asimismo, el artículo 4º Constitucional señala en el párrafo 9º la obligación de las autoridades en torno al interés superior la niñez que establece que: "en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez […]".

A nivel internacional respecto a las obligaciones asumidas por el Estado mexicano, la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW según sus siglas en inglés), señala en su artículo 16 segundo párrafo que: "no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial" y que los Estados parte de este instrumento tienen la obligación de "adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares".[2]

En su interpretación de dicho artículo, el Comité CEDAW, a través de su Recomendación General N°. 21 titulada "La igualdad en el matrimonio y en las relaciones

2 Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

PLURALIDAD30_080317.indd 178 08/03/17 03:15 p.m.

familiares" se ha pronunciado en el sentido de que la edad mínima para el matrimonio son los 18 años, tanto para los hombres como para las mujeres, en el entendido de que el artículo 16 de la Convención previamente señalado establece la inefectividad jurídica del matrimonio infantil .

En el mismo sentido, el Comité CEDAW considera que el matrimonio conlleva importantes obligaciones, por lo que no debería permitirse antes de que se haya alcanzado de manera plena la madurez y la capacidad de obrar. También este Comité cita datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los cuales señalan que "cuando se casan los menores de edad, especialmente las niñas, y tienen hijos, su salud puede verse desfavorablemente afectada y su educación resulta entorpecida. Como resultado, se ve coartada su autonomía económica".[3]

Sobre el tema el Comité de los Derechos del Niño de la ONU[4] recomendó específicamente al Estado mexicano en el año 2015 que " […] al Estado Parte que asegure la efectiva implementación del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), asegurando que la edad mínima para contraer matrimonio por parte de niñas y niños sea establecida en 18 años en las leyes de todos los estados. El Estado parte debe también implementar programas integrales de sensibilización sobre las consecuencias negativas del matrimonio infantil en niñas, teniendo como población objetivo a los familiares, maestros y líderes indígenas".[5]

Esto implica que las niñas, niños y adolescentes deben ser sujetos de atención prioritaria por parte de las instituciones del Estado. Es por esta razón que el Estado tiene la obligación de implementar mecanismos de protección especial hacia este sector de la población, en los términos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que ha sostenido que, con base en las obligaciones internacionales que vinculan a los Estados, existe un principio de protección especial de los derechos de niñas, niños y adolescentes que supone la necesidad de que el Estado adopte medidas reforzadas de cualquier índole tendientes a garantizar la máxima vigencia del principio del interés superior, así como su máximo desarrollo físico, social y psicológico.

En México, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), en su artículo 45 establece como edad mínima para contraer matrimonio los 18

3 Comité CEDAW. Recomendación General N°. 21 titulada "La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares", A/49/38, 13º período de sesiones, 1994, PÁRRAFO 36. n su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

4 Órgano creado por la Convención y cuya competencia ha sido reconocida por el Estado mexicano para supervisar y someter a su escrutinio las acciones de cumplimiento de las obligaciones que derivan de la misma.

5 Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/MEX/CO/4-5, junio 2015, párr. 38

PLURALIDAD30_080317.indd 179 08/03/17 03:15 p.m.

años y asimismo señala la obligación de que la legislación respectiva a nivel federal y estatal sea armonizada conforme a este límite de edad.

Por lo tanto, este proceso de armonización implica una revisión del estatus de dos tipos de legislación aplicables en la materia: las leyes de derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel estatal y la legislación civil o de familia, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

En relación a los procesos de armonización de la legislación sobre derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel estatal, para establecer el límite de los 18 años para contraer matrimonio, según información disponible a la fecha de elaboración del presente texto:

- Veintidós entidades federativas son las que establecen esta edad mínima en su Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sin excepción ni dispensa.
- Tabasco establece en su Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años pero bajo las dispensas establecidas en la Legislación Civil del Estado, lo cual implica que sólo están armonizadas parcialmente.
- Nueve entidades federativas, no contemplan en sus Leyes Estatales de Derechos disposición alguna sobre la edad mínima para contraer matrimonio, que son: Sonora, Tlaxcala, Durango, Nuevo León, Baja California, Guanajuato, Guerrero, Querétaro y Chihuahua .

En lo que respecta a los Códigos Civiles y Códigos de Familia, según información disponible:

- Veintidós los Códigos Civiles o Familiares Estatales están armonizados respecto a la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; es decir, que establecen los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio sin excepción ni dispensa.
- Ocho Códigos Civiles o Leyes de Familia parcialmente armonizados, ya que contienen excepción o dispensa al requisito de edad mínima de 18 años para contraer matrimonio. [6]
- En total son 29 las entidades federativas que tienen los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio, sin embargo ocho aún admiten dispensa.

6 Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Nuevo León; Querétaro; Sonora; Tabasco; Tlaxcala.

PLURALIDAD30_080317.indd 180 08/03/17 03:15 p.m.

- Tres Entidades Federativas (Baja California, Chihuahua y Durango), al igual que el Código Civil Federal, todavia establecen una edad menor a 18 años como edad mínima para contraer matrimonio.

Datos sobre la situación social y cultural del matrimonio infantil en México

La información sobre matrimonios infantiles es limitada a lo disponible en la base de datos del Inegi, por lo que las valoraciones pueden tener ciertas limitantes:

- En el 2015 en México se casaron 35mil 358 niñas, niños y adolescentes.
- Cuatro de cada cinco niñas y adolescentes entre los 10 y los 15 años están casadas con hombres mayores a 17 años. De estas niñas y adolescentes 4.6 por ciento con hombres de 30 años o más.
- Nueve de cada 10 adolescentes de 15 a 17 años están casadas con hombres mayores a los 17 años. De ellas, 3.6% con hombres mayores de 30 años o más.

Según investigaciones de organizaciones especializadas en el tema algunos de los motivos de los matrimonios infantiles tienen una cercana relación con desigualdades de género enraizadas en la sociedad y en reglas sociales discriminatorias sobre los roles de género en las familias, en las comunidades y en las sociedades. Se ha identificado una relación cercana entre el embarazo a edades tempranas, la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes y el matrimonio infantil, ya sean como razón o consecuencia.[7]

Adicionalmente otros elementos importantes en el matrimonio infantil son que padres y madres presionan a sus hijas e hijos para casarse en caso de existir un embarazo, siendo más común esta práctica entre niñas y adolescentes, debido a que está *mal vista* la situación de ser *madres solteras.*

En algunos contextos el matrimonio puede ser visto por niñas y adolescentes como un mecanismo para encontrar una salida a problemas sobre sexualidad o de violencia en las familias, por lo que el matrimonio constituye una forma de escapatoria a estas circunstancias.[8]

7 Girls not Brides; Child marriage in Latin America and the Caribbean; pp. 3 y 4; disponible en: http://www.girlsnotbrides.org/wp-content/uploads/2017/01/Child-marriage-in-LAC-01.2017.pdf

8 *Ibid*. p. 4.

PLURALIDAD30_080317.indd 181 08/03/17 03:15 p.m.

Entre las consecuencias del matrimonio infantil son: que niñas, niños o adolescentes se queden atrapados en un círculo de violencia, lo que puede ocasionar consecuencias de orden físico o intelectual; el embarazo infantil y adolescente, que está demostrado que daña la salud física, psicológica y emocional.

A nivel físico el matrimonio infantil y el embarazo que generalmente viene de la mano de altos riesgos de fisura obstétrica, mayores índices de mortalidad infantil y madres que tienen que ir por procedimientos de aborto que son inseguros. El riesgo de mortalidad materna es cuatro veces más grande entre niñas de 16 años que entre adultas.[10]

La relación entre matrimonio infantil y deserción escolar también es identificable. Entre mayores niveles de educación existan, menores son los índices de matrimonio infantil.[11]

El matrimonio infantil también se relaciona de manera estrecha con la existencia de condiciones de pobreza, por lo que esta práctica es común en las zonas rurales donde existen importantes niveles de pobreza. De acuerdo con la ENADID, tres de cada cuatro adolescentes de 15 a 17 años que se casaron en el 2014 se ubicaban en un estrato socio-económico bajo o medio bajo.

Ante este escenario, es por ello que las autoridades legislativas tienen un pendiente importante en el proceso de armonización legislativa en materia de matrimonio infantil. Es claro que los instrumentos y organismos internacionales reiteran lo preocupante de este tipo de matrimonios.

Por lo tanto el Estado mexicano, incluyendo a todos los poderes y niveles de gobierno, debe implementar medidas reforzadas para proteger a la población infantil y adolescente del matrimonio.

Para evitar la violación de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes generada por el matriminio infantil es a través de su prohibición sin excepciones ni dispensas; lo cual sólo implica un primer paso.

Lo siguiente será avanzar en un cambio cultural que también erradique la aceptación de las uniones de hecho, que desnormalice la violencia de género y los embarazos de niñas de entre nueve y 15 años con hombres que tienen por lo menos 10 años más que ellas y que borre la idea de que es *necesario casar* a las niñas para garantizar que los hombres o adolescentes se responsabilicen cuando existe un embarazo.

10 *Idem*.

11 *Idem*.

PLURALIDAD30_080317.indd 182 08/03/17 03:15 p.m.

Matrimonio infantil

El matrimonio infantil impide a niñas, niños y adolescentes desarrollar su proyecto de vida.
En particular, a las niñas y adolescentes, las expone al abuso sexual, físico y al embarazo precoz, que las convierte en madres sin estar física y emocionalmente preparadas.

- **22** estados **establecen** los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio sin dispensas ni excepciones.
- **10 permiten** el matrimonio infantil o tienen dispensas jurídicas, antes de los 18 años.

Códigos Civiles o Familiares de las Entidades Federativas, 2016.

En el mundo cada 7 segundos, se casa una niña menor de 15 años

Durante el 2015 en México, 35,358 niñas, niños y adolescentes contrajeron matrimonio

Edad de la pareja de niñas y adolescentes casadas

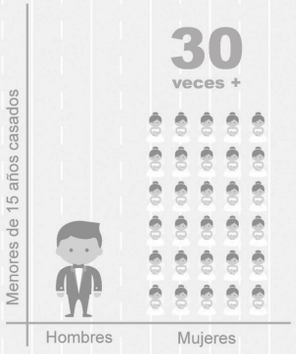
4 de cada **5** niñas y adolescentes entre los **10** y **15 años** están **casadas** con hombres mayores de 17 años.

4.6% con **hombres** de **30 años** o más.

9 de cada **10 adolescentes** de **15 a 17** años están **casadas** con **hombres mayores** de 17 años.

3.6% con hombres de **30 años o más**.

Los **matrimonios** de niñas, niños y adolescentes es un fenómeno que **afecta más** a las **mujeres**:



INEGI, 2015. Registros administrativos, Estadísticas vitales sobre nupcialidad.

PLURALIDAD30_080317.indd 183 08/03/17 03:15 p.m.

Quiero agradecer muy entrañablemente al Instituto Belisario Domínguez, por la oportunidad que me brinda en esta jornada para poder estar con ustedes e intercambiar algunas ideas. Quiero agradecer muy especialmente a los senadores Miguel Barbosa Huerta, presidente del Instituto; a la senadora Angélica de la Peña Gómez y al senador Alejandro Encinas, quienes nos acompañan en esta jornada; también al doctor Gerardo Esquivel y al doctor Pedro Salazar Ugarte, con quien me une una larga relación y un intenso afecto; y a la doctora Martha Fuertes, también colega de mi universidad.

Me siento también muy honrado en ser uno de los primeros académicos de la Universidad de Salamanca, que al amparo de esta nueva circunstancia se aprovecha para poder estar con la sociedad mexicana.

No quiero decepcionarles y quiero ser muy claro desde el principio. No abordaré, en estricto sentido, el tema del proceso Constituyente de la Ciudad de México. Sería un completo desatino de mi parte

PLURALIDAD30_080317.indd 184 08/03/17 03:15 p.m.

Hacia el **Constituyente de la Ciudad de México**: ¿Cómo fortalecer la representación política y mejorar la calidad de la democracia en la Ciudad de México?*

Manuel Alcántara Sáez**

hablar de algo que ustedes conocen mejor que nadie y están, usando esta palabra tan maravillosa que sólo en México se utiliza, en la *grilla* cotidiana.

Pero en mi condición de académico y de estudioso de los procesos políticos, de los procesos de reforma, sí puedo plantear una serie de ideas que pueden formar parte del eje de discusión del propio proceso Constituyente o contribuir en alguno de los aspectos relacionados con la representación política y la calidad de la democracia, que sí pudieran ser oportunos.

Quiero además traer este viento de cierta turbulencia, que por lo menos tenemos en Europa, para aportar algunas de las ideas que puedan luego debatirse.

A nivel mundial, estamos en un momento especialmente complejo. Considero que hay tres asuntos generales, por todos ustedes conocidos, que enmarcan lo que abordaré más adelante.

En primer lugar, hay que advertir una vez más el alcance irreversible, y subrayo esta palabra, irreversible, de la globalización, que se desarrolla al amparo y en combinación con el nuevo desarrollo o el desarrollo que han venido teniendo las

* Texto de la conferencia dictada por el autor el 2 de agosto de 2016 en el Senado de la República. El material audiovisual de la conferencia se puede consultar en la siguiente liga: http://bit.ly/ConfMAlcantara

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

PLURALIDAD30_080317.indd 185 08/03/17 03:15 p.m.

tecnologías de la información y de la comunicación en los últimos 20 años. Sobre la globalización, hay cuatro cuestiones que están presentes en cualquier ámbito político, sea en Turquía, en el Reino Unido o en mi país, España: la inmediatez, la intermediación, el universalismo y el *big data*. Se trata de cuatro aspectos que han llegado para quedarse y que contribuyen a generar un escenario de cambio enorme en el ámbito de la política.

Inmediatez, porque gracias a las nuevas tecnologías de la información se puede tener acceso a lo que está ocurriendo y se puede contestar sobre lo que se está ocurriendo.

Intermediación, porque de alguna manera la vida política ha estado basada en la figura de la representación política como el único eje o exclusivo eje de la intermediación política. Y eso está muy claro que está reconvirtiéndose.

Universalización, porque las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación están al alcance de cualquiera; ya no hay una segmentación de los públicos entre un pequeño grupo que es el que tiene acceso a estos mecanismos, sino que es algo auténticamente universal.

Y finalmente, el uso del *big data*, que supone la generación de datos en número suficiente para obtener, estadísticamente, aproximaciones a una realidad que hoy es una realidad en línea.

La segunda de las tres cuestiones generales a que quiero referirme, y que forman el marco o contexto de lo que referiré más adelante, es que hay una evidencia incontrastable del poder de la democracia directa. Pongo dos ejemplos que son muy inmediatos: el referéndum de Gran Bretaña, del *Brexit* de hace apenas seis semanas y el derecho a decidir en Cataluña, para la segregación de España de dicha comunidad. Todo ello facilitado o permitido a través de una figura clásica de la democracia directa y que de alguna manera se contrapone con el ámbito de la democracia representativa: el referéndum.

Y finalmente, la tercera cuestión considerar en este marco contextual, es que hoy pareciera que la polarización política, la vieja polarización política, no es un asunto del clásico binomio izquierda-derecha en los términos absolutamente tradicionales sobre los que generaciones y generaciones nos hemos movido. Hoy, probablemente, la disyuntiva, el binomio es el de apertura *versus* cierre. Apertura en el sentido de aceptar la globalización, intentar introducir reglas en la globalización y cierre que tiene que ver con las posiciones más vinculadas a planteamientos nacionalistas. A esto se refería, precisamente, la revista inglesa *The Economist* en un número reciente. Y aquí podemos encontrar ejemplos como la campaña presidencial norteamericana, que refleja muy claramente estas dos posiciones; las posiciones que se dan en la Unión Europea respecto de los procesos de integra-

PLURALIDAD30_080317.indd 186 08/03/17 03:15 p.m.

ción *versus* aquellos que quieren o queremos más a Europa o, en el caso español, respecto al asunto catalán.

Creo que estas tres cuestiones deben ser parte de cualquier análisis político y de cualquier acción política, como lo es el proceso Constituyente de la Ciudad de México.

Introducción

Todo proceso de reforma política como el que se está abordando en estos momentos en la Ciudad de México comporta la necesidad de volver una vez más sobre temas esenciales de la democracia que la literatura especializada ha venido abordando a lo largo de las últimas décadas. Al calor de sucesos como la reciente consulta realizada en Gran Bretaña que ha popularizado la expresión *brexit* hoy más que nunca parece oportuno reflexionar sobre el alcance y las limitaciones de las diversas formas democráticas así como sobre aspectos que tienen que ver con la tensión entre la representación y la participación, asuntos que se vinculan con la calidad de la democracia. Las páginas que siguen abordan todo ello con la expectativa de promover el debate.

Acerca de la diversidad de las formas democráticas a la hora de confrontar conflictos

Consideraciones preliminares

¿Preferiríamos un sistema en el que nosotros mismos, los ciudadanos, tomáramos todas las decisiones políticas? Es decir, si estuviera dentro de nuestras posibilidades implementar un sistema en el que todos pudiéramos participar directamente, en el que nosotros mismos debiéramos debatir sobre las políticas y llegar a acuerdos con otros para poner en práctica las mejores, ¿optaríamos por él? ¿Estaríamos dispuestos a invertir gran parte de nuestro tiempo y nuestro esfuerzo para informarnos sobre los temas y tomar decisiones meditadas? ¿Un sistema así sería sólo una democracia de referéndum o debería implicar también los correspondientes actos de deliberación? ¿Tenemos una democracia representativa como forma de gobierno porque es el *mal menor* ante la imposibilidad de una democracia directa o es el gobierno representativo simplemente una forma mejor de democracia? ¿Los mecanismos de democracia directa en el seno de la democracia representativa son buenos o malos? O, mejor, ¿en qué medida son funcionales o no lo son?

PLURALIDAD30_080317.indd 187 08/03/17 03:15 p.m.

Todas estas preguntas, y otras muchas, están detrás de los debates que en los últimos años han enfrentado a politólogos y a constitucionalistas en su afán por determinar qué es la democracia, cuáles son sus requisitos necesarios, cuáles son sus límites y cuáles sus beneficios.

A continuación voy a mostrar algunos argumentos que están intrínsecamente relacionados con el dilema que plantea a la democracia —es decir, el poder del pueblo— la inclusión de su componente representativo y las cuestiones —posiciones a favor y en contra— de **algunos de sus elementos esenciales**: el problema de las **preferencias de los ciudadanos** —grados de información, aptitudes o capacidades para tomar decisiones sobre temas importantes—; el problema de las **elites** —una minoría con más conocimiento, o no— que gobierna a la mayoría; y el problema de los **mandatos y la deliberación**.

El argumento que voy a exponer es que la forma en la que se conciben cada uno de los elementos mencionados (la opinión pública, las elites y la deliberación y el mandato) impacta en la posición que toman los actores con respecto a los mecanismos de democracia directa —partidarios y detractores de su utilización—. Es decir, que hay diferentes concepciones de la democracia detrás de la apuesta o el rechazo a los instrumentos de participación directa.

Al margen de los argumentos fundamentalmente teóricos que presenta este texto, es importante resaltar que la utilización concreta que se haga de los mecanismos de democracia directa también tiene consecuencias (Altman, 2005).

Hay muchos ejemplos que pueden utilizarse para afirmar que el recurso a procedimientos de democracia directa han servido para debilitar a las instituciones democráticas representativas, para poner en entredicho a los actores tradicionales (por ejemplo a los partidos), para esquivar las decisiones legislativas cuando el presidente no comulga con ellas o para refrendar sus políticas con el objetivo de aumentar su popularidad, entre otros.[1] El estudio empírico de los efectos que ha producido su utilización y la forma en la que han sido empleados por diferentes gobiernos echaría luz sobre las consecuencias que éstos tienen para las democracias contemporáneas. Sin embargo, este no es el objetivo que se plantea en las páginas que siguen.

1 Hay otros, como por ejemplo, que los mecanismos de democracia directa establecen un juego de suma cero, a través del cual, la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo —y por lo tanto existe un claro riesgo de tiranía de la mayoría por sobre la minoría— y las decisiones pueden ser fácilmente manipulables por las elites políticas (Altman, 2005). Barczak (2001: 39) sostiene que "las herramientas de democracia directa, como las consultas y las iniciativas, garantizan a los ciudadanos una voz directa en el proceso de elaboración de las políticas públicas. De esta manera, las herramientas dan lugar a la participación de las bases e incrementan la experiencia democrática de los ciudadanos. Al mismo tiempo, las consultas y las iniciativas pueden utilizarse de manera perniciosa. Un presidente con talante autoritario, por ejemplo, puede ver el referéndum como una forma de circundar (y hacer más débil) a los Congresos".

PLURALIDAD30_080317.indd 188 08/03/17 03:15 p.m.

La finalidad de esta segunda parte es presentar diferentes concepciones de la democracia que están detrás del apoyo o la negativa a la implementación de mecanismos de democracia directa o participativa. Para ello se pondrá el acento en algunos de los argumentos teóricos que subyacen a la utilización de estos mecanismos y que llevan a sus detractores a afirmar —y a sus partidarios a contradecir— que : a) los representantes son más sofisticados y tienen más conocimientos sobre las consecuencias de las decisiones políticas; b) el ciudadano común no puede tomar decisiones informadas (incluso racionales) sobre problemas extremadamente complejos; c) el participante del mecanismo de democracia directa actúa aisladamente, sin discusión, lo que niega la posibilidad de hacer concesiones o de cambiar de postura en el debate, y por lo tanto la deliberación de los representantes lleva siempre a resultados mejores basados en el intercambio y la revisión de los argumentos.

Antes de continuar, sin embargo, hay que ponerse de acuerdo acerca de cuál es la definición de los grandes conceptos que voy a utilizar: cómo definir a la democracia participativa o directa y cómo a la democracia representativa.

La democracia directa

Cuando se habla de la democracia directa del mundo antiguo —y la de Atenas en particular— se tiende a destacar de ella la existencia de una Asamblea Popular (*Ekklesia*) en la que el pueblo reunido ejercía el poder. Eran los ciudadanos, directamente, los que se congregaban para tomar sus propias decisiones políticas, detentando al mismo tiempo la titularidad y el ejercicio del poder. Sin embargo, y fundamentalmente a partir del recorrido histórico por el concepto de gobierno representativo del trabajo de Manin (1998), se ha visto que otros poderes sustanciales, a veces mayores que los de la Asamblea, eran asignados a otros órganos en los que sus miembros eran designados por sorteo —y que el sorteo no era una institución periférica en la democracia ateniense—. Al lado de la Asamblea Popular había un buen número de instituciones cuya lógica no era la de gobierno directo del pueblo.

Así, a pesar de que la democracia directa ateniense no se trataba sólo de los poderes del pueblo reunido en Asamblea, en la actualidad se suele poner tanto el acento en esta particularidad que ha terminado siendo su característica definitoria. Y por ello se suele contraponer la democracia directa a la moderna democracia representativa, apoyando esta distinción básicamente en una única característica: la titularidad y el ejercicio del poder compartido en la primera, la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder en la segunda.

PLURALIDAD30_080317.indd 189 08/03/17 03:15 p.m.

Se sabe que una democracia directa completa es imposible en nuestros días al menos en el ámbito nacional de la política pero que, sin embargo, una democracia representativa puede contener más o menos mecanismos que permitan la participación ciudadana directa en la dinámica política de un país. La cuestión está en decidir qué tan apropiados y recomendables son dentro de los sistemas políticos actuales y, por supuesto, una respuesta afirmativa o negativa a este interrogante guarda una fuerte relación con la definición de lo que se entiende por democracia y con la percepción acerca de las características de la sociedad en la que opera.

Sartori (1987) afirma que la democracia directa es un *espécimen* que presenta varias "subespecies" que exigen reconocimiento separado. A diferencia de las tipologías que este autor establece, y por simplicidad en el argumento, vamos a dividirlas en dos: los mecanismos tradicionales y los nuevos mecanismos participativos. Dentro de los primeros, los dos instrumentos de participación directa tradicionales más comunes son el referéndum y la iniciativa legislativa popular. Dentro de los segundos, existen un buen número de acciones que involucran a los ciudadanos en las tareas gubernamentales, en el día a día de la política. Son mecanismos participativos en los que, o bien el factor *tamaño* importa, es decir, las actividades que involucran están restringidas a grupos relativamente pequeños —como el ámbito local de la política— o bien el factor tecnológico es necesario y con ello un determinado desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Es en esta búsqueda por poner el acento en el componente participativo del proceso político decisional desde donde han llegado propuestas que apuestan por una mayor participación en el ámbito local, en el diseño de políticas concretas o en la elaboración de los presupuestos locales. Y muchos de ellos han sido implementados, con mayor o menor éxito.[2] Otras propuestas se han orientado a utilizar las posibilidades que ofrece el uso de la tecnología y ellas pueden agruparse bajo el paradigma de la llamada democracia electrónica (Badillo y Marenghi, 2001).

La aparición de estas nuevas formas de democracia participativa, a las que no voy a referirme particularmente en esta conferencia, son, en parte, consecuencia de las numerosas críticas a las que ha estado sometido el modelo de gobierno representativo al que se culpa de la creciente desafección política que sufren los ciudadanos, del distanciamiento entre los representantes y los representados y de restringir la participación ciudadana únicamente al voto, mecanismo a todas luces insuficiente para una mayor y mejor implicación de los ciudadanos en los asuntos de la política.

2 Es el caso de las experiencias brasileñas de presupuestos participativos —principalmente en Porto Alegre y Belo Horizonte—, que se han convertido en un referente (la declaración final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales [Estambul, Hábitat II,1996], por ejemplo, recomendaba su aplicación y calificaba a este tipo de procesos como una de las mejores prácticas de gestión urbana del mundo) y han sido "exportados" a otros ámbitos, como por ejemplo a varias ciudades españolas, argentinas o venezolanas.

PLURALIDAD30_080317.indd 190 08/03/17 03:15 p.m.

A pesar de todo lo que se ha dicho hasta aquí, para seguir con la lógica del argumento planteado, es importante subrayar sólo que la democracia directa o sus mecanismos son aquellos en los que los ciudadanos pueden participar y decidir sobre materias específicas sin recurrir a intermediarios (representantes). Y que hay muchos instrumentos, tradicionales y nuevos, que pueden ser empleados para conseguir este objetivo.

La democracia representativa

La democracia representativa puede definirse como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen. Considerada bajo este único supuesto, la democracia representativa sería sinónimo de democracia electoral. Sin embargo, la democracia representativa es algo más que la simple elección de unos representantes a intervalos regulares —o como diría Sartori, el concepto de democracia representativa comprende el de democracia electoral, pero lo inverso no es cierto—. Ese *algo más* que implica la democracia representativa es el objeto de las controversias más profundas que se han planteado en el seno de la teoría política desde tiempos remotos. Y es la consecuencia de haber conjugado en un mismo concepto democracia y representación.

La democracia representativa, tal como hoy se concibe, evolucionó a partir de un sistema político que fue ideado por sus fundadores en oposición a la democracia.[3] Como advierte Manin (1998), tanto del lado de sus críticos como de sus defensores, el gobierno representativo se entendía como algo fundamentalmente diferente a la democracia. Del lado de sus detractores, la voz de Rousseau condenando al gobierno inglés del siglo XVIII es clara cuando advierte sobre el abismo entre el pueblo haciendo sus propias leyes y el pueblo eligiendo representantes para que las hagan. Del lado de sus entusiastas, a pesar de las enormes diferencias que los separan, Madison y Siéyès, también exponen sus discrepancias.[4]

En estos dos casos, aunque por distintos motivos, el gobierno representativo se considera mejor que la democracia. Madison y Siéyès no creían que fuera nece-

3 La usanza actual distingue entre democracia "representativa" y democracia "directa" haciéndolas variedades de un mismo tipo de gobierno. Sin embargo, lo que hoy denominamos democracia representativa tiene sus orígenes en un sistema de instituciones (establecidas tras la revolución inglesa, norteamericana y francesa) que, en sus inicios, no se consideraba forma de democracia o de gobierno del pueblo (Manin, 1998).

4 En el primer caso, Madison afirma que la verdadera distinción entre las antiguas democracias y las repúblicas modernas estriba en la absoluta exclusión del pueblo en su calidad de colectivo de cualquier participación en el gobierno de las repúblicas y no en la absoluta exclusión de los representantes del pueblo de la administración de las antiguas democracias. En el segundo caso, Siéyès recalca la enorme diferencia entre la democracia, en la que son los propios ciudadanos los que hacen sus leyes, y el gobierno representativo en el que confían su ejercicio a los representantes electos (Manin, 1998).

PLURALIDAD30_080317.indd 191 08/03/17 03:15 p.m.

sario porque existía una imposibilidad técnica de reunir físicamente a todos los ciudadanos de los grandes Estados para gobernarse a sí mismos. Lo veían como un sistema político esencialmente diferente, preferible y superior. El sistema de representación "no era una situación remedial de 'segundo mejor' frente a la imposibilidad de adoptar un sistema de democracia directa. Por el contrario, en el período en cuestión la noción de democracia era objeto de un profundo y explícito rechazo" (Gargarella, 1995). Madison afirmaba que el efecto de la representación era refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, por el filtro o tamiz de un grupo selecto de representantes, cuya sabiduría podía discernir mejor los verdaderos intereses del país y cuyo patriotismo y amor a la justicia haría menos probable que las sacrificaran por consideraciones temporales o parciales.[5] Siéyès lo considera superior y más apropiado a las condiciones de las sociedades comerciales modernas, en las que los individuos se ocupan ante todo de la producción y el intercambio económico y no gozan de tanto tiempo libre para prestar constante atención a los asuntos públicos (Manin, 1998).

La anexión del término representativa al concepto democracia plantea una contradicción de difícil solución para la teoría.[6] La democracia en su forma representativa ha combinado dos atributos impensables para los clásicos griegos y su forma directa del gobierno de todos: la titularidad del poder en manos del pueblo de todos los ciudadanos, con el ejercicio y control gubernamental en manos de unos pocos. Así, el gran reto de las teorías democráticas fue —y es— hacer compatible los valores democráticos con la inevitabilidad de las elites en el mundo contemporáneo (Baras, 1991:12).

El principio de distinción de Manin, las corrientes teóricas y empíricas del elitismo clásico o maquiavelista —como los denominó Burnham (1970)—, y los análisis sobre intensidad y sofisticación de las preferencias de los gobernantes, plantean posiciones acerca del papel de las élites en el gobierno que pueden servir de sustento a los detractores de la democracia directa, aunque también abren puertas para sus defensores. Las teorías sobre la opinión pública y su abordaje empírico, y su concepción en términos optimistas o pesimistas también dan pie para resaltar la defensa de la democracia directa o para advertir sobre sus peligros, al igual que la importancia —o no— de acentuar el componente deliberativo de esta forma de gobierno o los mandatos.

5 "Con una regulación así bien puede suceder que la voz pública sea más acorde con el bien público que si es pronunciada por el propio pueblo convocado para la ocasión" (Madison, Federalist 82, citado en Manin,1998). Resultaba necesario purificar la voz de la mayoría, la expresión directa de la ciudadanía, ya que de ella sólo podían esperarse decisiones irrazonables, basadas en la mera pasión (Gargarella, 1995: 70).

6 Si los sistemas de gobierno desde Aristóteles han sido clasificados de uno, de pocos o de todos, la democracia es el gobierno de todos, y por lo tanto antagónico al gobierno de pocos, de una elite.

PLURALIDAD30_080317.indd 192 08/03/17 03:15 p.m.

Por todo ello, la forma en la que se conciben estos elementos puede fomentar la reconciliación —y defensa— entre los mecanismos de participación ciudadana directa y un régimen general de democracia representativa o puede, por el contrario, prevenir sobre sus inconvenientes y los resultados siempre inferiores que implica su utilización. Los siguientes apartados abordan estas cuestiones.

La concepción de las elites políticas

Los fundadores del gobierno representativo introdujeron una característica no igualitaria en este sistema: que los representantes fueran socialmente superiores a quienes les eligieran. Se creía firmemente que los representantes electos debían sobresalir respecto de la mayoría de sus electores en cuanto a riqueza, talento y virtud. En este sentido, el gobierno representativo fue instituido con plena conciencia de que los representantes electos serían y debían ser ciudadanos distinguidos, socialmente diferentes de quienes les eligieran. Esto es lo que Manin (1998) denominó "el principio de la distinción".

La historia de la Inglaterra de los siglos XVII y XVIII atestigua el funcionamiento de este principio. Primero, fue una combinación de factores que restringía espontáneamente el acceso a la Cámara de los Comunes a pesar de la ausencia de disposiciones legales explícitas en este sentido[7] y más tarde, a partir de 1710, el requisito formal de propiedad, o sea requisitos patrimoniales diferentes y superiores a los de los electores, como condición necesaria para acceder al cargo de parlamentario.[8]

En Estados Unidos, si bien el principio de distinción estuvo presente en la Convención de Filadelfia,[9] no fue plasmado en ninguna disposición constitucional. Sin embargo, como afirma Manin, la ausencia de requisitos patrimoniales en la Constitución de 1787 fue un acto involuntario que no se debió a razones de principio sino de expeditividad. Los delegados estaban a favor de introducirlo pero no se pusieron de acuerdo sobre un umbral uniforme que lograse el mismo resultado

7 El reducido círculo social que ocupaba cargos en la Cámara de los Comunes se explica por la afrenta que significaba disputarle una elección a un "líder natural" de una comunidad local o al sujeto que acostumbraba a ocupar el escaño o a su familia, el ambiente cultural en el que la posición y el prestigio social eran excepcionalmente influyentes —el respeto a la jerarquía social— y por el desorbitado coste de las campañas electorales (Manin, 1998).

8 También lo hace la historia francesa cuando en 1789 su Asamblea Constituyente decretó que sólo quienes pudieran satisfacer las dos condiciones de poseer tierras y pagar en impuestos al menos la cantidad de un *marc d'argent* podían ser elegidos para la Asamblea Nacional. Algunos años más tarde estas condiciones se reformaron y en 1792 se abolieron (Manin, 1998).

9 "El propósito de toda constitución política es, o debería ser, en primer lugar, promover como gobernantes a hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien común de la sociedad; y en segundo lugar, tomar las más efectivas precauciones para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositarios de la confianza pública" (Madison, Federalist 57).

PLURALIDAD30_080317.indd 193 08/03/17 03:15 p.m.

en los estados del norte y en los del sur, en los estados agrícolas subdesarrollados del oeste y en los más ricos del este. Esta posición queda clara en los debates entre federalistas y antifederalistas por la cuestión de la representación. Estos fueron derrotados en su intento de lograr que los representantes fueran *similares* a sus electores y estaba claro que el gobierno americano no se basaría en la semejanza entre representantes y representados sino que los primeros iban (y debían) ser diferentes, estar por encima de los segundos en talento, virtud y riqueza.

Si bien estos requisitos fueron desapareciendo con el transcurso de los años, estas concepciones de elites intrínsecamente mejores que sus representados continuaron vigentes en las teorías elitistas[10] de Mosca (1896) a Pareto (1916) y Michels (1969), que pueden sintetizarse siguiendo a Bachrach (1967) en: 1) el objetivo del gobierno es salvaguardar y promover los intereses de la comunidad; 2) las masas son intrínsecamente incompetentes; 3) las masas son materia inerte y moldeable o seres ingobernables y desenfrenados que minan la cultura y la gobernabilidad; 4) es necesaria la elite creativa dominante (Baras, 1991). Más tarde, cuando estas teorías fueron tachadas de antidemocráticas y antiparlamentarias, los estudios sobre las elites políticas siguieron sometiendo a comprobación empírica la hipótesis que planteaba que entre los gobernantes y los gobernados había notables diferencias, y los nuevos estudios centraron su mirada en medir la mayor "sofisticación" que parecían exhibir los representantes en casi todos los *issues* políticos. Esta fue una de las premisas que anticipaban todos los estudios sobre representación antes de medir la correspondencia entre las opiniones de los ciudadanos y las acciones de los políticos.[11]

Por el lado de los que se oponen a esta concepción de las elites están principalmente los que defienden una idea deliberativa de la democracia que rechaza el criterio según el cual algunas personas o grupo de personas se encuentran capacitadas para decidir imparcialmente en nombre de todos los demás. Son aquellos que no ven a la clase política como *dueña* única del gobierno, que no los consideran a los representantes como un grupo de notables y que sostienen que la ciudadanía no debe contentarse pura y exclusivamente con hacer sentir su *voz* periódicamente, a través del voto, sino que debe y puede comprometerse, informarse y actuar con responsabilidad mediante la participación.

10 Las primeras consideraciones sistemáticas de las elites como objeto de estudio se remontan a Gaetano Mosca (1896), Vilfredo Pareto (1916) y Robert Michels (1969) —considerados los creadores del elitismo— y estuvieron guiadas por una óptica antidemocrática y antiparlamentaria: "el estudio de las elites tiene como trasfondo teórico la valoración negativa del papel de las masas: quien ha de defender el sistema político son las elites, la clase dirigente; las masas son un peligro para la estabilidad del sistema, cualquier mecanismo que sirva para hacerlas participar en las decisiones políticas es un peligro" (Baras, 1991: 9).

11 Miller y Stokes (1963), por ejemplo, y casi todos los trabajos posteriores en esta línea.

PLURALIDAD30_080317.indd 194 08/03/17 03:15 p.m.

Se puede aseverar, por tanto, que una percepción de las elites políticas como actores especializados, más talentosos y guiados por la virtud, con mayor información y conocimiento sobre los temas que importan y fundamentalmente sobre las consecuencias que tienen las diferentes políticas cuando son implementadas, descartaría la utilización de los mecanismos de participación directa porque considerarían que si bien los ciudadanos pueden tener algunas opiniones informadas sobre los asuntos que se plantean y pueden preferir ciertas políticas a otras, sólo los políticos están capacitados para conocer cuáles son los resultados a los que ellas llevarían —qué medios son apropiados para qué fines, y de ahí derivar la decisión o acción—.

Una percepción contraria sobre las elites y sobre este argumento, obviamente estimularía la utilización de mecanismos de participación directa. Es decir, es necesario que las elites políticas sean concebidas sólo como un puñado de representantes que han sido elegidos popularmente pero que no son ni más virtuosos ni más sofisticados que los electores, y creer que los ciudadanos son capaces de llegar a decisiones sensatas si pueden contar con la información adecuada, para que los mecanismos de democracia directa tengan razón de ser.

La concepción de los ciudadanos

Detrás de la contraposición entre democracia directa o participativa y democracia representativa hay también diferentes concepciones sobre los ciudadanos, sobre su interés por participar en la política, el grado de información que manejan con respecto a diferentes *issues* políticos y su capacidad para tomar decisiones sobre temas complejos.

El debate sobre las propiedades de la opinión pública, si bien puede remontarse a Platón y fue importante durante la Ilustración, cobra relevancia en EEUU con los *Federalist Papers.* Allí, Madison y Hamilton mostraron su preocupación y temor ante la posibilidad de que la opinión pública —sin constricción institucional alguna— pudiera fácilmente ser víctima de las pasiones y errar en la búsqueda del bien común —al que solo se podía acceder mediante el gobierno de la razón— y Jefferson y los llamados populistas sostuvieron que la única solución al problema de la manipulación de la opinión pública no era limitar institucionalmente el poder de la ciudadanía sino informarla y educarla[12] (Page y Shapiro, 1992: Adrogué, 1998).

Durante gran parte del siglo XIX y el siglo XX se fueron conformando dos modelos o consensos, uno negativo y otro positivo (Adrogué, 1998) que evaluaban a la opinión pública de manera antagónica. Los partidarios de las reformas liberales

12 La perspectiva defendida por Thomas Jefferson reconocía que el público podía no disponer de los recursos materiales o intelectuales para ejercer con capacitad el control sobre las decisiones políticas pero afirmaba, por ello, que la opinión pública debía ser instruida, informada y educada en lugar de ponerle frenos mediante disposiciones institucionales.

PLURALIDAD30_080317.indd 195 08/03/17 03:15 p.m.

democráticas la veían como la voz de la clase media ilustrada, como una salvaguarda contra el desgobierno y como un agente de progreso, mientras que los críticos más conservadores la entendían antitéticamente, como potencialmente peligrosa, superficial y transitoria; en gran medida desinformada y necesitada de limitaciones prácticas como fuerza política (Price, 1994: 29).

El llamado consenso pesimista sobre las propiedades de la opinión pública se funda básicamente en tres argumentos: 1) la opinión pública es volátil, inestable e impredecible; 2) la opinión pública es irracional; o menos drásticamente, carece de coherencia en el sentido de que no está estructurada sobre un sistema de valores y creencias comunes; 3) la opinión pública tiene escaso o nulo impacto en el proceso político de toma de decisiones (Holsti, 1992; Adrogué, 1998).

Lippmann (1992 y 1925) sostiene que la teoría democrática le pide demasiado a los ciudadanos ordinarios y que no puede esperarse que ellos actúen como legisladores, que sean activos y que se impliquen en los asuntos importantes del momento y también advierte que "el hombre de la calle" carece del tiempo o del interés necesarios para actuar como legislador, o siquiera, para estar informado sobre los múltiples y diversos temas que componen la agenda en una sociedad moderna. Este hombre de la calle, el ciudadano común, solo tiene algunas percepciones difusas, que muchas veces no concuerdan con la realidad y que muchas veces la distorsionan: "el mundo político queda fuera de su alcance, de su vida y de su mente" (Lippmann, 1922: 29).

La volatilidad, inestabilidad e imposibilidad de predecir la opinión pública era, por otra parte, consecuencia de la desinformación y el desinterés que mostraban los ciudadanos por la política[13] (Almond, 1950; Converse, 1964). Y Converse concluyó que la opinión pública era irracional por carecer de un sistema de creencias comunes que permitieran evaluar coherente y predeciblemente los diferentes temas de la actualidad.[14] Por ello no es de extrañar que el consenso pesimista remita nuevamente a Lippmann (Adrogué, 1998), quien sostuvo que la opinión pública común, volátil e impredecible no constituye ni debe constituir una guía para los gobernantes: desoír a la opinión pública sería entonces una muestra de sensatez.

13 Almond acuñó el término *mood theory* para describir la inestabilidad en las opiniones de los ciudadanos norteamericanos con respecto a los temas de política exterior y Converse calificó las opiniones recogidas en las encuestas como *non attitudes* o *door-step-opinions* (actitudes u opiniones no reales) a la vez que parodió la inestabilidad observada en los resultados afirmando que la gente contesta a las encuestas "como si estuviera tirando una moneda al aire", de manera "estadísticamente azarosa" (Adrogué, 1998).

14 En los estudios posteriores, tanto de la Escuela de Columbia —principalmente el trabajo de Lazarsfeld, Berleson y Gaudet (1944) sobre el impacto de las variables sociológicas en la definición del voto— como de la Escuela de Michigan y su perspectiva psicológica sobre la identificación partidista y las orientaciones afectivas hacia los partidos y los candidatos —con su clásico The American Voter, de Campbell, Converse, Miller y Stokes (1964)—, se evidencia la percepción pesimista del votante, que carece de tiempo, información o interés para decidir racionalmente a quién votar.

PLURALIDAD30_080317.indd 196 08/03/17 03:15 p.m.

El consenso optimista, por el contrario, se agrupó en torno a las siguientes ideas opuestas: 1) la opinión pública es estable y real, y si cambia o fluctúa lo hace de manera predecible; 2) por lo tanto es racional: sus preferencias responden a un sistema estructurado y coherente de valores y creencias y finalmente 3) la opinión pública influye de manera notable sobre el proceso político de toma de decisiones (Adrogué, 1998).

Entre sus principales defensores hay que destacar a Gallup y a Roper, verdaderos guardianes de las encuestas de opinión y fundadores de su industria. Sin embargo, a partir de la década de 1970, algunos académicos y políticos —fundamentalmente norteamericanos— comenzaron a revalorizar el uso de las encuestas —cuyas técnicas se habían perfeccionado con el paso de los años— y con ellas una percepción más optimista de la opinión pública.

Sin embargo, uno de los principales problemas que debió enfrentar esta postura fue la real desinformación del público: "en efecto, la evidencia demuestra que el público no dispone —porque no puede o porque no quiere— de información (en cantidad y calidad) para emitir un 'juicio racional' sin mayores consideraciones" (Adrogué, 1998). Y allí es donde el consenso optimista critica que se intente equiparar "público bien informado" con "público racional" ya que la mayoría de estos trabajos plantearon fundar la racionalidad de la opinión pública en la cantidad y calidad de la información proponiendo una relación causal simple: a más información, más racionalidad (Zaller, 1992; Page y Shapiro, 1983).

El argumento más contundente que hallaron los optimistas fue comprobar la estabilidad y predictibilidad en la opinión pública. El trabajo de Page y Shapiro (1992), *The Rational Public*, demuestra que las preferencias de la opinión pública —en este caso las norteamericanas, que es el objeto de estudio abordado— son estables y predecibles a lo largo de casi 60 años en temas de política nacional e internacional, y que los cambios son graduales. La conclusión a la que llegan es que las orientaciones y preferencias de la opinión pública responden al devenir de los acontecimientos y a la disponibilidad de información, hecho que demuestra su capacidad para hacer juicios coherentes a lo largo del tiempo.[15] Y por último, otros autores argumentan que la racionalidad de la opinión pública

15 "Sin embargo, Page y Shapiro, optan por no confrontar con la tesis de la volatilidad de Converse y recurren a un desafortunado argumento estadístico —*the statistical aggegation process*— según el cual los individuos pueden ser irracionales y brindar opciones incoherentes pero, al mismo tiempo, la opinión pública colectiva (las opiniones individuales analizadas de forma agregada) puede ser coherente, meditada y racional" (Adrogué, 1998: 390).

PLURALIDAD30_080317.indd 197 08/03/17 03:15 p.m.

norteamericana se sustenta en un sistema común, estructurado y coherente de valores y creencias.[16]

Con estos dos grandes consensos sobre las características de la opinión pública, que no son otra cosa que formas diferentes de entender a los ciudadanos y sus preferencias, habría que pensar a cada uno de los sistemas políticos actuales y preguntarse cuál de estas dos visiones las define mejor. Si son las premisas pesimistas de la opinión pública las que caracterizan a una sociedad, o lo que es lo mismo, si consideramos que la opinión pública está desinformada, es volátil e impredecible, es bastante improbable que se implementen —o que se crea que deban implementarse— mecanismos de democracia directa. Si por el contrario son las optimistas, las posturas que contradicen lo anterior, no habría dudas de que la participación directa de los ciudadanos en los asuntos del gobierno sólo puede traer resultados positivos y por lo tanto que se crea que deben ser puestos en práctica.

La deliberación

En cualquier caso, y como ya se ha señalado antes, cuando se habla de las democracias contemporáneas en el mundo se entiende por ellas democracias representativas. Ya sea porque se la considere un régimen político mejor, más acorde a las necesidades de las nuevas sociedades, o simplemente porque se la piense como la única aproximación posible al gobierno del pueblo dadas las imposibilidades geográficas y técnicas de implementar una democracia directa en los actuales estados-nación, la democracia representativa es hoy la forma en la que se conciben y funcionan la mayoría de los gobiernos democráticos.

No obstante, dentro de las teorías que abordan las características y los requisitos de las democracias representativas, hay diferentes modelos normativos que establecen cuál debería ser su funcionamiento (y que son, a su vez, producto de diferentes épocas históricas). Aunque el esquema es mucho más complejo por la aparición de nuevos actores políticos relevantes y por las diversas maneras en las que estos interactúan en distintos contextos, en pos de la simplicidad vamos a reducirlo a dos y a exagerarlos: el modelo de mandato y el modelo de indepen-

16 Ladd (1992) dice que es posible comprender los patrones comunes de las preferencias y opiniones de los norteamericanos a la luz de la particular ideología americana (*American Creed*) —en lo social, un expansivo individualismo y una equidad moral; en lo económico un énfasis en la propiedad privada y en la igualdad de oportunidades, —pero no de resultados —; en lo político un apego a la democracia representativa sobre el entendido de un gobierno limitado y controlado. A pesar de los 200 años de historia estos valores centrales de la "ideología americana" se mantienen estables a lo largo de los distintos grupos sociales, al tiempo que brindan sentido a sus preferencias y opiniones.

PLURALIDAD30_080317.indd 198 08/03/17 03:15 p.m.

dencia. Ambos establecen que entre los ciudadanos y los representantes deben existir una vinculación; difieren, en cambio, sobre cuál es esa vinculación.

Por una parte, los defensores del modelo del mandato consideran esencial el respeto a las opiniones y sentimientos del electorado y por lo tanto la obediencia de los representantes a los designios de los representados. La imagen del mandato tiene profundas raíces en los valores democráticos, tratando de acercar los postulados de la democracia directa a la representativa. Esta postura entiende a la representación como una delegación. Es decir, los representantes son delegados de los votantes de sus distritos que aguardan instrucciones explícitas de los electores para actuar. En sentido estricto, se espera que los legisladores limiten su actuación en la arena legislativa a las instrucciones de los electores; el representante se convierte, de esta manera, en un mero intermediario —en su sentido más neutral — sirviendo de forma pasiva como vínculo con los sentimientos del electorado. Su actuación se define, entonces, por la promoción de las políticas en el escenario parlamentario que sus votantes consideran más apropiadas —de acuerdo a sus intereses y voluntades— independientemente de cuáles él considere mejores.[17] Aquí, las instrucciones del electorado, cuando son enviadas, deben ser preferidas a cualquier otra cuestión-decisión del representante. En este sentido, el principio que la teoría normativa del mandato define como guía de la acción representativa es la obediencia de los representantes a las preferencias de los ciudadanos.[18]

Por otra parte, los seguidores del modelo de la independencia postulan una libertad absoluta de los legisladores sobre el electorado para tomar decisiones. El argumento que subyace aquí es que debido a que los ciudadanos han depositado en ellos su confianza al elegirlos, los representantes tienen la potestad de tomar todas aquellas decisiones congruentes con sus principios, ideas y creencias, aquellas que consideren mejores para los ciudadanos al margen de lo que estos

17 Desde una comprensión más flexible de este modelo, es decir, una interpretación más amplia de sus enunciados, podemos decir algo más realista sobre este polo normativo. Los representantes son libres de usar su juicio hasta cierto punto, en parte porque las instrucciones no pueden cubrir todas las posibles acciones y en parte porque hay ciertas materias o temas en las que el electorado, por diferentes razones, no puede proveer ni siquiera instrucciones generales. Es decir, los parlamentarios no son meros mediadores que convierten las preferencias del electorado en políticas específicas, sino que tienen cierta libertad de acción, precisamente allí donde los ciudadanos no pueden o no quieren aportar información (Thomassen, 1994).

18 En este sentido, podría argumentarse que el modelo de mandato representativo olvida o menosprecia una de las peculiaridades más subrayadas por la teoría democrática: la virtud de tomar decisiones a través de la deliberación. Esto también sucede cuando se piensan en los tradicionales mecanismos de democracia directa, fundamentalmente el referéndum. Éste plantea un actor electoral que actúa en soledad sin un debate, sin una deliberación precedida por un diálogo. Ciertamente "los problemas sometidos a referéndum se debatirán en los medios de comunicación, pero el decidor tipo-referéndum permanece como un receptor pasivo que no participa, ni siquiera mínimamente en el debate" (Sartori,1987). Hay, sin embargo, otros mecanismos de la nueva democracia participativa que si lo incorporan, aunque casi siempre, como ya hemos mencionado, se reducen a la política local.

PLURALIDAD30_080317.indd 199 08/03/17 03:15 p.m.

deseen. El modelo de independencia tiene sus orígenes en el discurso de Burke para las elecciones de Bristol en el que argumentaba que, una vez elegido, un buen representante ejerce sus decisiones legislativas con base en sus propios juicios o en su conciencia privada, sobre el contexto de los detalles de la deliberación legislativa. Con ello quería decir que el papel de un cargo electo consiste en promover las políticas que considere mejores, independientemente de cuáles sean las opiniones de sus votantes, sobre la base del debate.[19] Así, como explican Miller y Stokes (1963), Burke quiere que los representantes sirvan a los intereses de los ciudadanos, pero no a sus voluntades. Y se considera que esos juicios sólo deberían o podrían ser modificados por la deliberación que se produce en el seno de los Parlamentos, por el diálogo y la discusión que son cruciales para mejorar las decisiones.

Sin embargo, la deliberación que defiende Burke se concibe dentro de un esquema abiertamente elitista. Gargarella (1995) lo ha denominado "modelo de deliberación elitista" englobando a aquellos gobiernos en los que se otorga un papel central a la deliberación política pero se asume que dicha discusión debe reservarse sólo a un grupo selecto de individuos. Aquí el debate no se concentra sólo en los representantes debido a la imposibilidad práctica de llevar adelante una discusión más amplia sino que se basa en la convicción de que deliberaciones más abiertas resultan indeseables y tendentes a los apasionamientos y a los excesos.

Ahora bien, si la vinculación que se establece entre los representados y los representantes consiste sólo en que los primeros son los encargados de seleccionar buenos políticos (y en este punto el modelo de independencia se parece mucho a la democracia delegativa de O´Donnell, a la concepción hobbesiana de la representación como autorización y a la definición de democracia schumpeteriana) y que es la deliberación —de los representantes— la base sobre la que se fundamentan las buenas decisiones, entonces, los mecanismos clásicos de democracia directa carecen de sentido.

Por el contrario, si la vinculación que se establece entre los representados y los representantes consiste en que los segundos deben actuar en congruencia con las preferencias de los ciudadanos (y en este punto el modelo de mandato es una teoría populista de la democracia y el control popular es su principal particulari-

19 Llevado al extremo, el argumento de Burke —es decir, el modelo de independencia—, considera a los representantes libres de cualquier obligación particular con el electorado. Este tiene como única responsabilidad la selección de un puñado de buenos representantes. La responsabilidad de los ciudadanos es actuar en el proceso de selección que se pone en marcha con las elecciones; a partir de allí la tarea queda en manos de los elegidos en esos comicios (Thomassen, 1994). Para Burke, la obligación con el electorado "permanece" ya que el representante es la garantía de los intereses verdaderos del electorado. El punto central del discurso de Burke es que los juicios que los representantes hacen de esos verdaderos intereses pueden divergir de un tiempo a otro de las voluntades a corto plazo de los electores, y cuando ocurre esta divergencia, la obligación de los representantes es seguir los dictados de su conciencia más que las instrucciones de su distrito.

PLURALIDAD30_080317.indd 200 08/03/17 03:15 p.m.

dad); tienen que comportarse como lo harían los ciudadanos si existiera autogobierno, entonces, los clásicos instrumentos de democracia directa (y también los nuevos, por supuesto) devienen en el mejor mecanismo para llegar a decisiones políticas democráticas.

La democracia directa: ¿positiva o negativa?

La defensa, o no, de la utilización de mecanismos de democracia directa en el marco de la democracia representativa está influida por la forma de concebir a la democracia y a sus componentes y la manera en la que se responde a interrogantes vinculados con ella. Es importante resaltar que todos los argumentos aquí mencionados para explicar las diferentes posiciones han sido exagerados con el único objetivo de llevar al extremo las posturas y fomentar así el debate. De estas generalizaciones sin matices puedo concluir diciendo lo siguiente:

Si con Schumpeter, y los estudiosos de la democracia procedimental, se cree que la democracia es sólo una forma de elegir a los representantes; si con los fundadores del gobierno representativo, con los elitistas clásicos y con los estudios de congruencia representativa se cree que estos representantes están más informados y mejor preparados que los representados; y se está de acuerdo con el consenso pesimista sobre las características de la opinión pública y con la teoría de la independencia que afirma que el mejor modelo consiste solo en tomar decisiones a través de la deliberación conjunta en los cuerpos legislativos; entonces la utilización de mecanismos de democracia directa carece de sentido y sólo puede llevar a resultados menos eficientes y peores.

Si por el contrario, se cree que la democracia representativa es sólo un sustituto de la democracia directa —porque es imposible geográfica y técnicamente tener una directa—; si se considera que el mejor sistema es aquel en el que los representantes deben seguir las preferencias de sus electores porque son sus delegados y porque son ellos, en última instancia, los titulares del poder; y si se está de acuerdo en que los ciudadanos conocen sus preferencias y pueden determinar sus intereses —saber qué es mejor para ellos y para la sociedad—; entonces, los mecanismos de democracia directa, cuando pueden ser utilizados, son la mejor forma de llegar a decisiones políticas óptimas.

Se sabe, sin embargo, que es bastante improbable comulgar con posiciones tan extremas en la definición de los tres componentes de la democracia que he analizado. Y, se sabe además, que desde diferentes ámbitos de la ciencia política se han

PLURALIDAD30_080317.indd 201 08/03/17 03:15 p.m.

hecho innumerables esfuerzos por rebatir parte de las afirmaciones que aparecen en este texto, por pulirlas o por complementarlas.[20] Así, los matices, las excepciones y las aclaraciones, que definen distintos grados en los que se puede estar más o menos de acuerdo con las premisas aquí mencionadas, tendrán un impacto evidente en la defensa más o menos encendida —o en el rechazo más o menos exaltado— de la implementación de mecanismos de democracia directa en el marco de los gobiernos representativos.

Con todo ello, no tengo más que desear buena suerte al Constituyente de la Ciudad de México.

Fuentes de consulta

Adrogué, G. 1988. Estudiar la opinión pública. Teoría y datos sobre la opinión pública argentina. Desarrollo Económico, Vol. 38 (149).

Almond, G. 1950. The American People and Foreign Policy. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

Altman, D. 2005. "Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?". Política y Gobierno, Vol. XII (2).

Badillo, A. y Marenghi, P. 2001. "De la democracia mediática a la democracia electrónica". Cuadernos de información y Comunicación (CIC) Nº 5.

Bachrach, P. 1967. The Theory of Democratic Elitism. A Critique. Boston: Little, Brown.

Baras, M. 1991. "Las elites políticas". Revista del Centro de Estudios Constitucionales Nº 10, septiembre-diciembre,.

Barczack, M. 2001. "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America". Latin American Politics and Society Vol. 43 (3).

Burnham, J. 1970. The Machiavellians: Defenders of Freedom. Nueva York.: Books for Libraries Press.

Campbell, A.; Converse, P.; Miller, W.; y Stokes, D. 1964. The American Voter. Nueva York: Wiley.

Converse, P. 1964. "The Nature of Belief System in Mass Public". En Apter, D. Ideology and Discontent. Nueva York: Free Press.

Doyle, Michael y Sambanis, Nicolas. 2000. Internacional Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis. En: American political science review, Vol. 94. No.4: 779-801.

Elster, J. La democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa

20 Se pueden rescatar, a modo de ejemplo, los argumentos sobre la posibilidad de combinar formas de deliberación ciudadana con mecanismos de democracia directa o participativa, es decir todos aquellos trabajos que buscan un acercamiento del individuo a la política en el contexto de sociedades que piensan, cada vez más, que la política se hace en "otra parte". Los actuales conceptos de democracia deliberativa, participativa o dialogante (Elster, 2001; Habermas, 1998; Nino, 1997; Gargarella, 1995) tienen en última instancia esa finalidad. También todos aquellos trabajos sobre el desarrollo de instrumentos capaces de generar mayor y mejor información y conocimiento para conseguir una opinión pública más especializada y conocedora de las consecuencias de las decisiones políticas, como por ejemplo, los estudios vinculados al desempeño de los medios de comunicación de masas o al papel de la educación cívica.

PLURALIDAD30_080317.indd 202 08/03/17 03:15 p.m.

Figueroa Ibarra, Carlos. 1994. Dictadura Militar y transición democrática en Centroamérica. En: Realidad, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Vol.42: 871-888.

Gargarella, R. 1995. Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo. Buenos Aires: CIEPP y Miño y Dávila Editores.

Gargarella, R. "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo". Revista Sociedad, Nº 6, 2000.

Habermas, J. 1998. Facticidad y validez. Trotta: Madrid.

Holsti, O. 1992. "Public Opinion and Foreign Policy Challenges to the Almond-Lippmann Consensus". International Studies Quarterly, 36.

Ladd, E. 1994. "Thinking about America". Public Perspective, julio-agosto.

Ladd, E. 1992. "E Pluribus Unum Still: The Uniting of America". Public Perspective, may-jun.

Ladd, E. 1992. The American Ideology. An Exploration of the Origins, Meaning, and role of American Political Values. Washington: The American Enterprise Institute, marzo (2: 9).

Lazarsfeld, P.; Berelson, F. Gaudet, H. 1944.The People Choice. Nueva York: Columbia University.

Linz, Juan. 1993. La quiebra de las democracias. Madrid: Alianza Editorial.

Lippmann, W. 1922. Public Opinion. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

Lippmann, W. 1925. The Phantom Public. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

Manin, B. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza.

Michels, R. Political Parties. Nueva York, The Free Press, 1962 [traducción castellana: Los partidos políticos, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, 2 vols.].

Miller, W. y Stokes, D. 1963. "Constituency Influence in Congress". American Political Science Review, 57.

Mosca, G. La clase política. México DF: Fondo de Cultura Económico, 1984 [primera edición, 1896].

Nino, S. 1997. La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa.

O'Donnell, G. "Delegative Democracy?". Journal of Democracy, Nº 5 (1), 1994.

Oliver, Johanna. 2000. Después de Esquipulas: Apuntes sobre los procesos nacionales de paz. Costa Rica: Obando.

Page, B. y Shapiro, R. 1983."Effects of Public Opinion on Policy".American Political Science Review, 77.

Pareto, V.Trattato di SociologiaGenerale. Florencia: Barbera, 1916 [traducción inglesa: Mind and Society, Londres: Cape, 1935).

Price, V. 1994. La Opinión Pública. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.

Sartori, G.Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo. Madrid: Alianza.

Schmitter, Philippe.1993. The international context of contemporary democratization. En: Stanford Journal of International Affairs. Vol. 2, No.1: 1-34

Schumpeter, J. 1961. Capitalism, Socialism and Democracy. Londres y Nueva York: Harper and Row.

Thomassen, J. 1994. "Empirical research into political representation: failing democracy or failing models?" En Jennings, K. y Mann, T. (Eds): Elections at home and abroad. Essays in honor of Warren E. Miller. Ann Harbor: The University of Michigan Press.

Zaller, J. 1992. The Nature and Origins of Mass Opinion. Cambridge: Cambridge Univ. Press

PLURALIDAD30_080317.indd 203 08/03/17 03:15 p.m.

Infografía

Principales aspectos de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017

MARCO MACROECONÓMICO 2017

- El crecimiento real puntual utilizado para la estimación de los ingresos en 2017 fue de 2.5%.
- Sin embargo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pronostica un crecimiento para México de 1.9% en el Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe de diciembre 2016.
- Se pronosticó un tipo de cambio de 18.2 pesos por dólar y un precio de la mezcla mexicana de petróleo por barril de 42 dólares.
- En diciembre de 2016, el precio de la mezcla mexicana promedió 44.8 dólares por barril. Por su parte, el tipo de cambio (FIX) promedió 20.5 pesos por dólar.

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

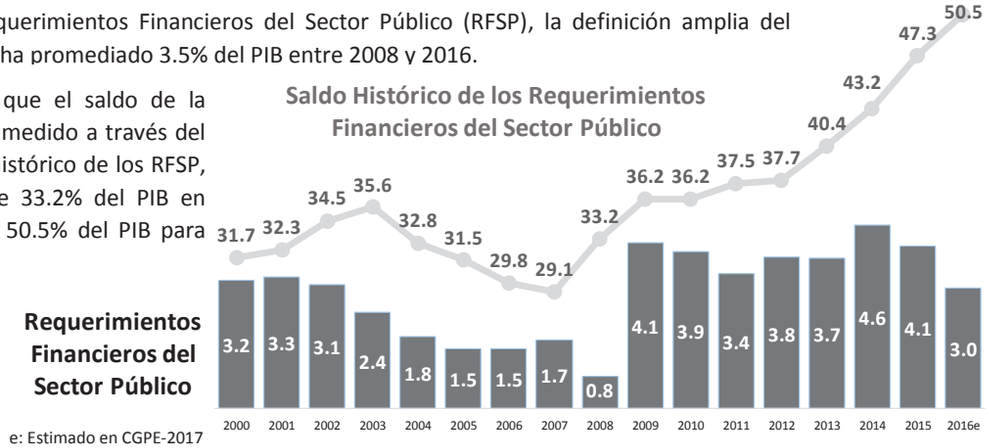
Ingreso, gasto y déficit presupuestario
(Porcentaje del PIB)

- Desde 2008, el gasto del sector público ha rebasado sus ingresos, lo que ha dado por resultado un continuo déficit presupuestario.

e: Estimado en Criterios Generales de Política Económica 2017 (CGPE-2017)
Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas oportunas de la SHCP, CGPE-2017 e Inegi.

Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico
(Porcentaje del PIB)

- Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), la definición amplia del déficit, ha promediado 3.5% del PIB entre 2008 y 2016.
- Por lo que el saldo de la deuda, medido a través del Saldo Histórico de los RFSP, pasó de 33.2% del PIB en 2008 a 50.5% del PIB para 2016.



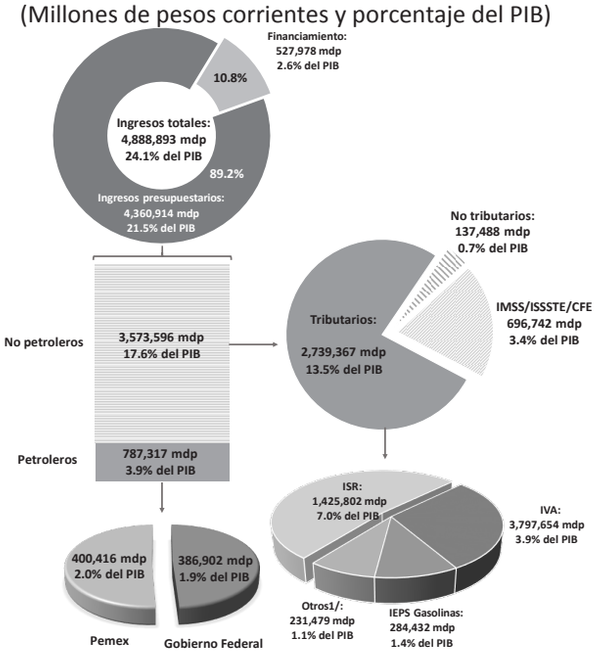
e: Estimado en CGPE-2017
Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas oportunas de la SHCP, CGPE-2017 e Inegi.

PLURALIDAD30_080317.indd 204 08/03/17 03:15 p.m.

INGRESOS Y PRESUPUESTO APROBADO PARA 2017

Composición de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación 2017 (LIF-2017)

(Millones de pesos corrientes y porcentaje del PIB)

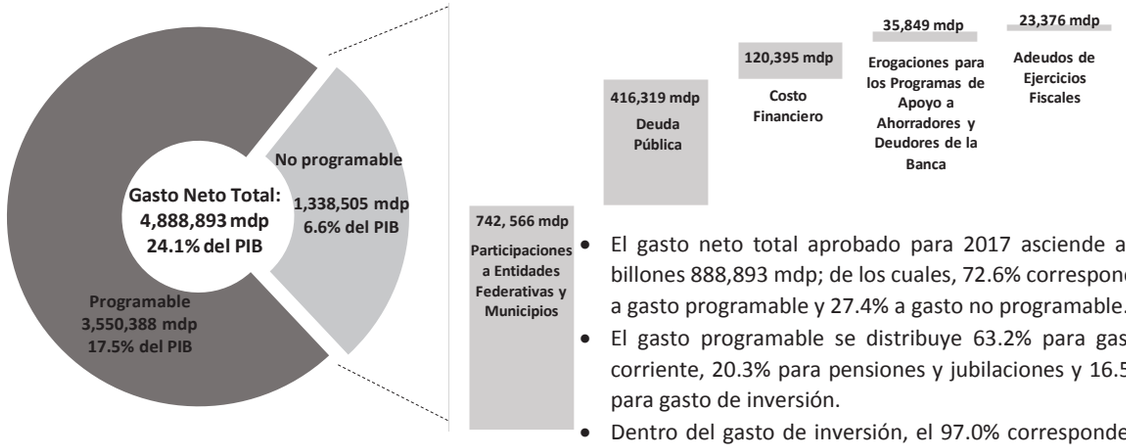


- Para 2017, se aprobaron ingresos totales por 4 billones 888,893 millones de pesos, equivalentes al 24.1% del PIB. De los cuales 89.2% corresponden a ingresos presupuestarios y 10.8% a ingresos por financiamiento (endeudamiento).
- De los ingresos presupuestarios, el 81.9% corresponde a ingresos no petroleros y el 18.1% a ingresos petroleros.
- De los ingresos no petroleros, 76.7% corresponde a ingresos tributarios, 19.5% a IMSS, ISSSTE y CFE y 3.8% a ingresos no tributarios.
- De los ingresos tributarios, los ingresos por ISR, IVA e IEPS gasolinas y diésel representan el 52.0%, 29.1% y 10.4%, respectivamente.
- Dentro de los ingresos petroleros el 50.9% corresponde a Pemex y el 49.1% corresponde al Gobierno Federal.

1/ Incluye impuestos a automóviles nuevos, impuesto al comercio exterior, accesorios, impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos y otros impuestos.
NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir con el total debido a redondeo.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ley de Ingresos de la Federación 2017 (LIF-2017).

Distribución del Gasto Neto Total 2017

(Millones de pesos corrientes y porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del PEF-2017.

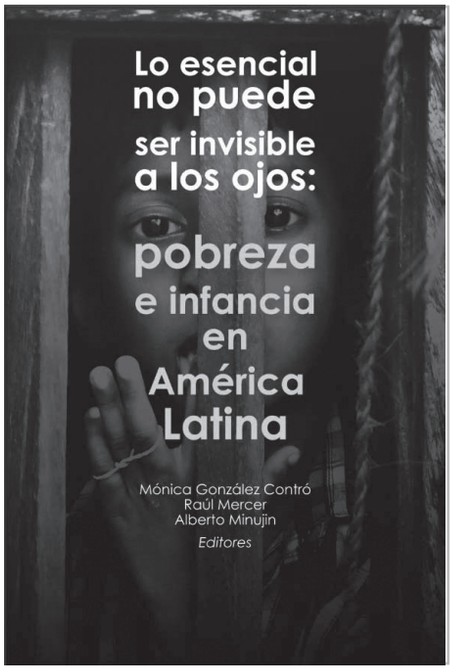
- El gasto neto total aprobado para 2017 asciende a 4 billones 888,893 mdp; de los cuales, 72.6% corresponde a gasto programable y 27.4% a gasto no programable.
- El gasto programable se distribuye 63.2% para gasto corriente, 20.3% para pensiones y jubilaciones y 16.5% para gasto de inversión.
- Dentro del gasto de inversión, el 97.0% corresponde a inversión física (72.7% de otros y 27.3% de aportaciones federales) y el 3.0% a otros gastos de inversión.

PLURALIDAD30_080317.indd 205 08/03/17 03:15 p.m.

Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina

Editores: Mónica González Contró, Raúl Mercer y Alberto Minujin.

Publicado por: Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, Comparative Research Programme on Poverty y Equidad para la Infancia, México, 2016.



El objetivo central del libro es enfatizar en que el debate sobre la pobreza en América Latina, en particular en la niñez y adolescencia, debe ser parte de las discusiones sobre la justicia, la ciudadanía y la identidad, entre otros. Así mismo, busca generar un pensamiento propio en la región con nuevas conceptualizaciones que permitan profundizar sobre los determinantes sociales de exclusión, marginalidad y restricción de derechos en el ejercicio de la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes.

Un aporte importante es que el análisis de la pobreza infantil se realizó en tres ejes: el primero es el reconocimiento de la complejización intrahogar, que supone abrir la unidad doméstica a la complejidad de las desigualdades de género, etarias, étnicas y una multiplicidad de relaciones sociales que se dan en su interior. El segundo eje es el territorial, que implica inscribir los hogares en su relación con el espacio en el que los actores del Estado y la sociedad civil ponen obstáculos o facilidades al ejercicio de los derechos. El tercer eje es el temporal el cual considera la trasmisión intergeneracional de la pobreza, así como los efectos de la larga duración de las condiciones de privación y su efecto diferencial en el curso de vida.

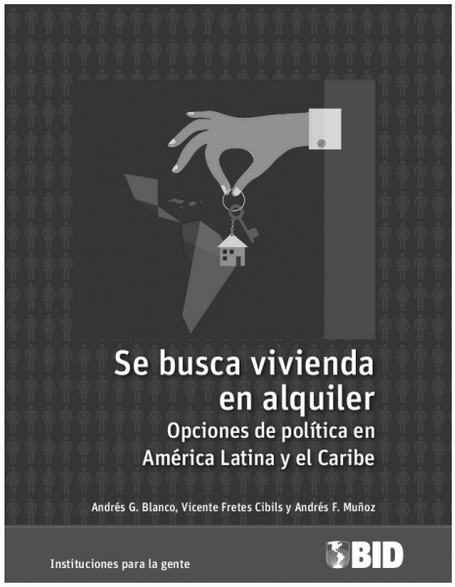
El texto se compone de tres grandes apartados que tienen como columna vertebral los siguientes temas: Los contextos de la pobreza infantil; Políticas sociales y protección de la niñez; e Inequidades y políticas de cuidado.

PLURALIDAD30_080317.indd 206 08/03/17 03:15 p.m.

Busco casa en arriendo, promover el alquiler tiene sentido

Editores: Andrés G. Blanco, Vicente Fretes y Andrés F. Muñoz

Publicado por: Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2014.



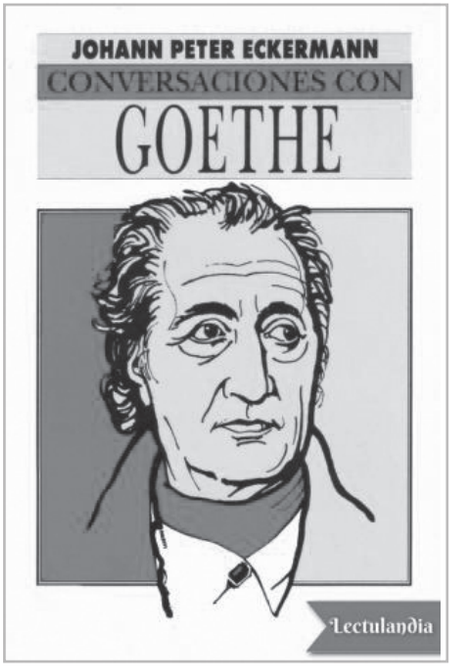
El propósito de este libro es promover una discusión abierta acerca del desarrollo y expansión del mercado de vivienda actual en América Latina y el Caribe, para lo cual los autores comparan la experiencia internacional a fin de proponer orientaciones de política en la materia.

El texto es el resultado de un estudio completo sobre el mercado de vivienda en alquiler en 19 áreas metropolitanas de nueve países de la región que fueron: Argentina (Buenos Aires y Rosario), Brasil (Sao Paulo, Curitiba y Salvador), Chile (Santiago, Valparaiso y Concepción), Colombia (Bogotá, Medillín y Barranquilla), El Salvador (San Salvador y Santa Tecla), Jamaica (Kingston), México (Ciudad de México y Guadalajara), Perú (Lima y Trujillo) y Uruguay (Montevideo).

La investigación demuestra que el alquiler es un componente vital del sistema de vivienda latinoamericano. Además, es una alternativa para ayudar a satisfacer con mejor calidad las preferencias de la demanda y crear mayor movilidad residencial. De igual manera evidencia que la vivienda en alquiler se concentra en las áreas más centrales, densas y consolidadas de las ciudades, lo que sugiere que una política en esta materia, unida a una mejor planificación y un mejor ordenamiento territorial, puede contribuir a mitigar el crecimiento periférico de baja densidad y la segregación social que provoca; con lo que se crearían ciudades más densas, accesibles y compactas.

PLURALIDAD30_080317.indd 207 08/03/17 03:15 p.m.

Conversaciones con Goethe



Autor: Johann Peter Eckermann.

Publicado por: Editorial Acantilado, Quaderns Cremma, S.A.U. Barcelona, 2005.

Este es un libro para disfrutarse y conocer el pensamiento alemán y europeo que enmarcó la vida de este gran autor, sobre todo, los primeros 30 años del siglo XIX. Contiene un conjunto de charlas mantenidas entre J.P. Eckermann y Goethe, desde junio de 1823 hasta marzo de 1832, mes en que sucede la muerte del poeta.

En el texto, de una forma íntima, se recorren todas sus obras literarias y científicas, se exponen sus ideas filosóficas, morales y políticas y, se ofrece una imagen detallada de lo que significó el paso cultural del régimen antiguo a la hegemonía de la burguesía en Europa. Así mismo, las conversaciones entre Eckermann y Goethe dejan ver el tipo de relación intelectual o personal que este último mantuvo con los personajes más ilustres de la época; pero también el efecto que tuvo un amor de juventud y la importancia de su familia en los últimos años de su vida.

La organización del libro tiene el formato de un diario, es decir, cronológico y en forma de diálogo, es ameno y didáctico. Según Rosa Sala, editora de la versión moderna en español, el propio Nietzsche lo señaló como "el mejor libro alemán que existe".

PLURALIDAD30_080317.indd 208 08/03/17 03:15 p.m.