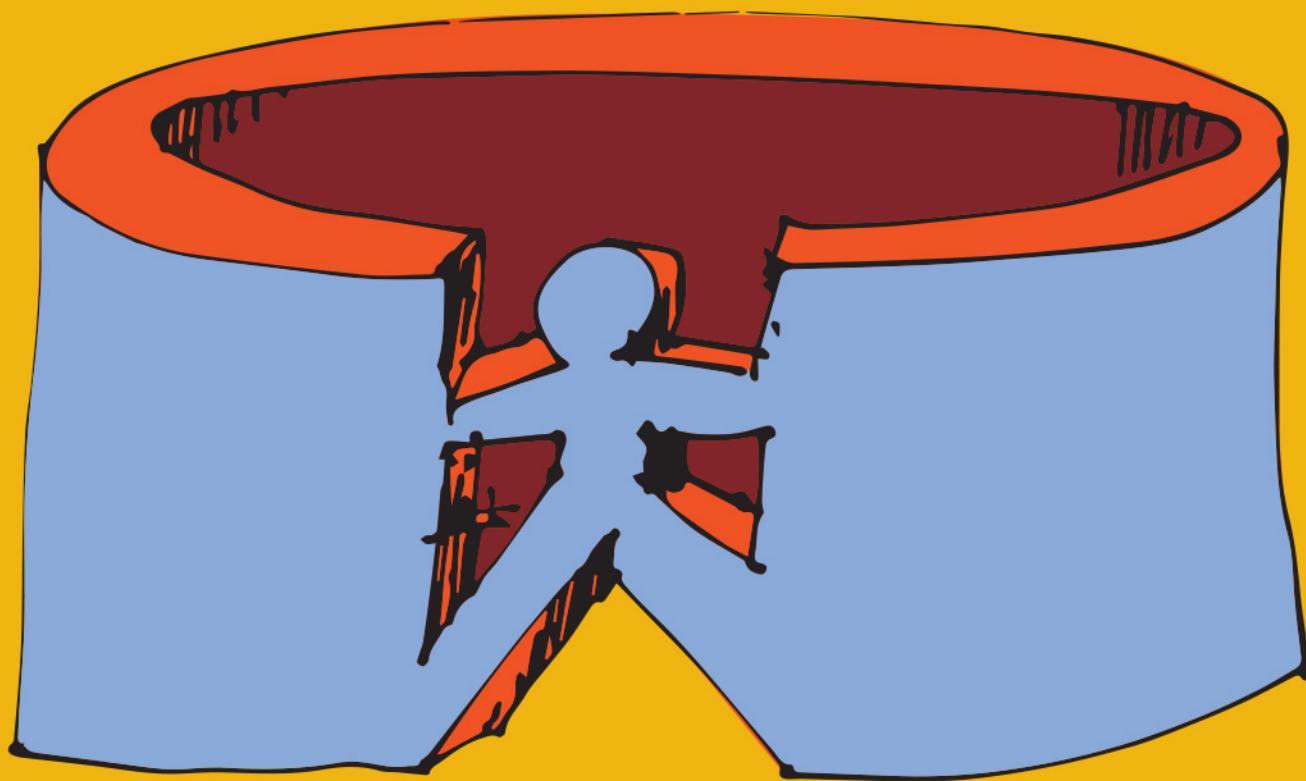




Bien Común

año XXIII / número 263 / febrero 2017

EL LABERINTO ECONÓMICO



• Juan Manuel Gastélum • Salomón Guzmán Rodríguez • Javier Obregón Ruiz

Reflexión en torno a:

La seguridad humana: compromiso del
Estado con la sociedad
Jesús Manuel Couoh Velasco

Dossier:

Gabriel Jiménez Remus: dos
ensayos recuperados



Conéctate

@frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web Nest0rT0rres Felicidades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

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

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://t1.gd/85sqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa
1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos.
4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

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

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10ahosalternancia. No obvién, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton.
6:27 PM Jan 24th via web

@lauhdzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/formation/ESLIDER8.html
about 19 hours ago via web in reply to lauhdzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, de 1954 a 1964.
February 9, 2011 5:03:36 PM CST via web

@TomasGrijalva 'Y por qué dice eso Don Tomás? Saludos.
12:33 PM Feb 1st via web in reply to TomasGrijalva



COLABORADORES

- **Janette Chavarría Medina.** Maestra en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora externa de la Fundación Rafael Preciado Hernández AC.
- **Jesús Manuel Couoh Velasco.** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Catedrático de la Facultad de Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro y otras Universidades. Miembro de la Academia de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Doctorante del Programa PNPC Ciencias Jurídicas.
- **Juan Manuel Gastélum Buenrostro.** Alcalde de Tijuana y Vicepresidente de la Asociación Nacional de Alcaldes.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández AC.
- **Gabriel Jiménez Remus.** Miembro de Acción Nacional. Consejero Nacional de 1984 a 2001; miembro del Comité Ejecutivo Nacional de 1985 a 1993 y de 1996 a 2002. Presidente del Comité Directivo Estatal de Jalisco en el periodo 1987-1990. Candidato a gobernador de Jalisco en 1982. Candidato a senador por Jalisco en 1994. Diputado federal en dos periodos 1985-1988 y 1991-1994. Senador de la República de 1994 a 2000, periodo en el que se desempeñó como coordinador de la bancada del PAN. Diputado local de 1988 a 1991 y fue el coordinador de la bancada panista. Embajador de México en España de 2001 a 2007.
- **Javier Obregón Ruiz.** Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, asesor en el área económica para el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República.

<i>Editorial</i>	3
<i>Central</i>	
<i>Incremento en combustibles y relación México – EEUU: análisis y enfoque municipal</i>	
Juan Manuel Gastélum Buenrostro	5
<i>Reflexiones sobre la importancia del presupuesto en el manejo de la crisis económica de 2008-2009, contra la de 2016-2017</i>	
Salomón Guzmán Rodríguez	19
<i>El desajuste de las finanzas públicas. Causas y efectos</i>	
Javier Obregón Ruiz	27
<i>Reflexión en torno a...</i>	
<i>La seguridad humana: compromiso del Estado con la sociedad</i>	
Jesús Manuel Couoh Velasco	35
<i>Papeles de investigación</i>	
<i>La participación comunitaria en la seguridad ciudadana</i>	
Janette Chavarría Medina	49
<i>Dossier</i>	
<i>La verdadera función del Estado</i>	
Gabriel Jiménez Remus	70
<i>Cristianismo y Reforma social</i>	
Gabriel Jiménez Remus	74
<i>Reseña</i>	
<i>El panismo veracruzano: inicio de una tradición</i>	
Carlos Castillo	79
<i>Algunas cosas no cambian</i>	
Jonathan Sánchez López Aguado	83

**Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

Secretario General

Damián Zepeda Vidales

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

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

Ricardo Anaya Cortés

Director General

Fernando Rodríguez Doval

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaño Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Dibujos de interiores

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

Corrección, diseño y formación

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

La Fundación Rafael Precio Hernández

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

Objetivos:

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

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

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

Actividades:

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

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

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

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

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

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

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

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

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

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F.

Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista Gobierno y Bien Común
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.

Tel / Fax: 55 59 63 00

carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx

www.fundacionrecio.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016



E

l escenario económico que se presenta para México en el corto y mediano plazo es complejo, y se ve agraviado no sólo por un contexto internacional complejo e inclusive inédito sino, sobre todo, por la incapacidad de los encargados de conducir la política financiera del país para tomar decisiones atinadas e implementar estrategias efectivas que garanticen estabilidad, crecimiento y desarrollo.

Así, una serie de escenarios coinciden para complicar un momento en el que la baja en los precios del petróleo, el aumento en el costo de las gasolinas, la complejidad de la relación con el recién electo gobierno estadounidense, el mal ejercicio del gasto público, las reformas incompletas o mal implementadas, entre otros, son factores que ponen en riesgo el futuro de la economía nacional y amenazan con terminar por echar por la borda los avances logrados a partir de los primeros años del siglo XXI.

El número de febrero de Bien Común lo dedicamos, en ese sentido, a analizar el laberinto económico en el que el gobierno de Enrique Peña Nieto ha sumido al país, y lo hacemos desde varios enfoques que, en suma, se complementan y componen un mosaico que busca arrojar luz sobre un escenario que poco a poco se obscurece.

En primer lugar, el alcalde de Tijuana, José Manuel Gastélum, nos ofrece una serie de estudios en los que se demuestran las diversas afectaciones que tendrán sobre los municipios en México –tanto los fronterizos como aquellos con mayor dinamismo económico y relación con Estados Unidos– el alza en los precios de la gasolina, la reforma migratoria que pretende poner en práctica la administración de Donald Trump, así como el aumento de precios que se deriva del incremento en los costos del combustible.

Todo ello, además, se complementa con una serie de propuestas que, siempre desde el nivel municipal, buscan paliar y mitigar los efectos nocivos de una autoridad central incapaz de encabezar y dar cauce a la recuperación económica, y que en lugar de ello ha solicitado unidad de la ciudadanía en torno a una autoridad desprestigiada, con escasos niveles de aprobación y señalada como ineficaz y corrupta.

En ese orden de ideas, Salomón Guzmán Rodríguez, coordinador del área económica de la Fundación Rafael Preciado, realiza un comparativo entre el entorno económico y las decisiones tomadas por el Gobierno emanado de Acción Nacional durante la crisis económica de 2009, contra el actual escenario que vive México y cómo en esta ocasión una suma de malas decisiones, que datan desde el inicio del sexenio, han dejado al Ejecutivo ante decisiones que, en resumen, han procurado mantener altos niveles de gasto improductivo en detrimento de paliar los efectos negativos del escenario internacional entre la población en general.

Javier Obregón, investigador de la propia Fundación, ahonda por su parte en las causas y efectos que ha tenido el desajuste de las finanzas públicas, en un aporte que explica con sencillez una serie de temas complejos que es de primera urgencia atender y solucionar para alejar la posibilidad de las crisis económicas que en el pasado han hecho retroceder a México y afectado tanto a sus clases medias como a la sociedad en su conjunto.

Nuestras secciones Papeles de investigación y Reflexión en torno a complementan la presente edición con un par de estudios sobre la seguridad: el primero, explica y detalla la evolución del concepto de seguridad humana desde el final de la guerra fría y hasta nuestros días, y cómo de una idea centrada en la protección militar por parte del Estado, ésta ha ampliado sus horizontes para tomar como eje de sus acciones a las personas, en clara sintonía con los preceptos del humanismo político; el segundo, ahonda en el modo en que la seguridad ciudadana en México ha intentado centrarse en el desarrollo comunitario para, de este modo, y de acuerdo a las nuevas concepciones del término, construir un entorno armónico, de desarrollo personal y colectivo de la sociedad.



Completamos el presente número con un par de textos que recuperamos de la pluma de Gabriel Jiménez Remus, publicados en la primera época de la revista Palabra y que nos muestran a un perfil de gran agudeza intelectual, profundo en su reflexión y con los que buscamos rendir homenaje a su memoria, con motivo de su fallecimiento en diciembre del año pasado.

Esperamos, de este modo, que el contenido que preparamos contribuya a comprender la gravedad dos facetas cruciales de nuestra vida pública, la económica y la de la seguridad, así como la necesidad creciente de una clase política capaz de hacer frente a los desafíos que nos presenta nuestro tiempo.

Incremento en combustibles y relación México – EEUU: análisis y enfoque municipal

Juan Manuel Gastélum Buenrostro



I. Introducción

Desde una visión humanista, teniendo clara la relevancia del municipio como orden de gobierno y en congruencia con la vocación municipalista de la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), estamos atentos a la realidad del actual entorno económico resultado de dos grandes fenómenos que inevitablemente afectan a los gobiernos locales y a sus habitantes.

El primero de estos fenómenos es el impacto que provoca el alza del precio en los combustibles (gasolina, gas, luz eléctrica) y los aumentos que se derivan a partir de estos incrementos y que se reflejan en el costo de bienes y servicios, afectando a municipios y a la población en su economía. Por ello, desde los tres órdenes de gobierno es menester tomar medidas urgentes que ayuden a mitigar estas afectaciones.

El segundo es el resultado del entorno económico en la relación bilateral México - Estados Unidos con el actual presidente Donald Trump y sus políticas en los temas de migración e inversión de empresas norteamericanas en México.

En el escenario de que sean cancelados los incentivos para el intercambio comercial entre México y Estados Unidos –entiéndase esto como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte– y que mexicanos indocumentados sean repatriados, Federación, estados y municipios tendrán que implementar medidas de estabilidad que fomenten el crecimiento económico y asegurarse de reactivar la economía

local para brindar apoyo a la población que sea repatriada.

Los alcaldes que integramos la ANAC somos conscientes del papel crucial que juegan los municipios desde su ámbito de actuación y de la responsabilidad de implementar acciones a favor de nuestros municipios, por ello desde nuestro Comité Ejecutivo Nacional hemos elaborado una serie de propuestas y de compromisos ante estas coyunturas que representan retos a vencer y que requieren ser atendidos para dar respuesta de manera eficaz y eficiente a la población.

II. Diagnóstico

2.1 Combustibles

El alza de combustible es sin duda un tema que pega al bolsillo tanto de municipios como de población en general, esto debido a que la gasolina, tiene un efecto multiplicador en los demás bienes y servicios, aumentando los precios de éstos. En el país se usan tres variedades de gasolina, las cuales a partir de enero de 2017 tuvieron un nuevo precio máximo promedio por cada litro, lo que implica un aumento.

- Magna: 15,99 (US\$0,77) +14,2%
- Premium: 17,79 (US\$0,85) +20,1%
- Diésel: 17,05 (US\$0,82) +16,5%¹

¹ Brooks Dario, ¿Qué consecuencias traerá la abrupta subida del precio de la gasolina en 2017?, BBC Mundo, citado por *Animal Político*, 28/12/2016, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/12/gasolinazo-gasolina-aumento-2017-precios/>, consultado el 25/01/2017.

2.1.1 Alza de combustible impacto en municipios

El incremento en los precios de combustible afecta presupuestariamente a las alcaldías, ya que éstas se encargan de proporcionar servicios públicos como la recolección de basura, brindar seguridad pública e incluso la realización de obras, ya que en cada una estas áreas sustantivas, los municipios usan vehículos y por ende combustibles también. Es así que los gobiernos locales tendrán que ajustar sus presupuestos de egresos en partidas que no les generen ningún

conflicto en cuanto al cumplimiento de sus funciones, con el fin de obtener un ahorro que sirva para cubrir el aumento que se generó en la partida presupuestaria de combustibles.

El efecto del “gasolinazo” tendrá también repercusiones en el alza inflacionaria, elevando precios y tarifas de bienes y servicios, como es el caso de la tarifa de transporte público, electricidad, el precio del gas LP y el kilo de tortillas, lo cual afecta el consumo de la población y su bolsillo, ya que los ejemplos referenciados son parte de la canasta básica.

Gasto porcentual del presupuesto total anual que los municipios realizan en gasolina

Municipio de acuerdo a su población	Antes (%)	Ahora (%)	Incremento (%)
Chicos (2241)	2.9	3.4	0.5
Medianos (163)	3.1	3.8	0.6
Grandes (42)	5.4	6.4	1
Promedio			0.7

Fuente: Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), 2017.

La tabla anterior muestra el incremento porcentual en el gasto total del presupuesto que los municipios harán en gasolina para vehículos oficiales.

Gasto total actual de los municipios en gasolina antes del incremento

Municipio de acuerdo a su población	Número de municipios	Gasto actual en gasolina. Cifras en millones de pesos	Monto del total de esta categoría. Cifras en miles de millones de pesos
Chicos	2241	12	26.8
Medianos	163	24	3.9
Grandes	42	54	2.2
Promedio			32.9

Fuente: Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), 2017.

La tabla anterior muestra el gasto promedio que los municipios (en tres categorías por tamaño) realizan para gasolina de manera anual.

Incremento en el gasto en gasolina de los municipios

Municipio de acuerdo a su población	Número de municipios	Aumento promedio en gasto de gasolina. Cifras en millones de pesos	Monto del total de esta categoría. Cifras en miles de millones de pesos
Chicos	2241	2.5	5.60
Medianos	163	4.8	0.782
Grandes	42	10.8	0.432
Promedio			6.814

Fuente: Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), 2017.

El gasto actual aproximado, que los municipios de todo el país hacen en gasolina, pasará de 32.9 mil millones de pesos a 39.7 mil millones de pesos al año.

2.1.2 Alza de combustible: impacto en ciudadanos

a. Tarifa del transporte público

Con el alza del precio de los combustibles se espera que se dé un aumento en las tarifas del transporte público alrededor de un 20% a nivel nacional. El aumento tendrá un mayor impacto para los municipios que se encuentren en la región Centro-Norte y Este del país, ya que el incremento oscila en un 30% y 31% respectivamente para cada región.

Región	% del salario destinado a transporte 2016	% del salario destinado al transporte 2017	% Incremento en promedio
Noroeste	9.74	10.28	15.6 %
Noreste	8.9	9.6	18 %
Oeste	6.39	6.67	14.3 %
Centro norte	6.54	7.78	31 %
Este	4.56	5.42	30 %
Centro sur	6.62	7.08	25.5 %
Suroeste	6.28	6.87	20.9 %
Sureste	6.62	6.87	13.8 %

Fuente: ANAC, con información recopilada en notas periodísticas. Tomando como unidad de medida el salario de 2017.

La tabla anterior muestra el porcentaje de salario que en promedio gastaban los ciudadanos en 2016 y la variación respecto de 2017 con el incremento a las tarifas del transporte público en algunas ciudades.

b. Precio del gas LP

El gas LP también registra un incremento por el alza de los combustibles, con un aumento de 16.64% en promedio a nivel nacional, mientras que las alcaldías que registran mayor aumento son las localizadas en la región Noroeste y Sureste del país, con un incremento promedio del 20.19% y 19.33%. De un ingreso de \$240.00 al día el 6.48% se destinaría a la compra de gas LP, esto a nivel nacional.

Aumento % del gas LP por región de mayor a menor



Región	Incremento % en promedio del gas LP de mayor a menor
Noroeste	20.29 %
Sureste	19.33 %
Este	16.45 %
Oeste	15.21 %
Noreste	14.98 %
Centro norte	14.89 %
Suroeste	14.86 %
Centro sur	14.32 %

La tabla anterior muestra los incrementos por región geográfica en el precio del gas LP, donde el noroeste y sureste del país son las zonas donde se registran mayores incrementos.

c. Aumento en el precio del kilo de tortilla

La tortilla es uno de los principales alimentos en la dieta del mexicano, pero debido al alza del precio de combustible, se ha dado un ligero incremento en el precio del kilo. Los

municipios que tendrán que pagar más por el kilo de tortilla a partir de 2017 son los que se encuentran en la región Oeste y Noroeste del país, con un incremento de 4.2% y 3.6%, siendo que a nivel nacional en promedio el incremento fue de 3.2%. Además de esto cabe señalar que una persona con 3 salarios mínimos destinará a la semana un 17.7% de su ingreso para el consumo de ésta.

Aumento % del kilo de tortilla por región de mayor a menor



Región	Incremento % en promedio del kilo de tortilla de mayor a menor
Oeste	4.2%
Noroeste	3.6%
Noreste	3.2%
Centro norte	3%
Este	3%
Centro sur	2.9%
Sureste	2.9%
Suroeste	2.4%

La tabla anterior muestra los incrementos en el precio de la tortilla que va desde un 2.4 hasta un 4.2% de incremento.

2.2 Relación bilateral México - Estados Unidos

El presidente actual de los Estados Unidos, Donald Trump, desde su campaña electoral forjó un discurso político nacionalista, reafirmando que en el aspecto comercial la política a seguir será un férreo proteccionismo, con alza de aranceles para exportaciones; en el tema migratorio hablaba de deportaciones generalizadas.

2.2.1 Relación Comercial

a. Exportaciones

Las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos desde la firma del TLCAN representan alrededor de un 75%; para 2013, las cifras que arrojaron las exportaciones de México fueron las siguientes:

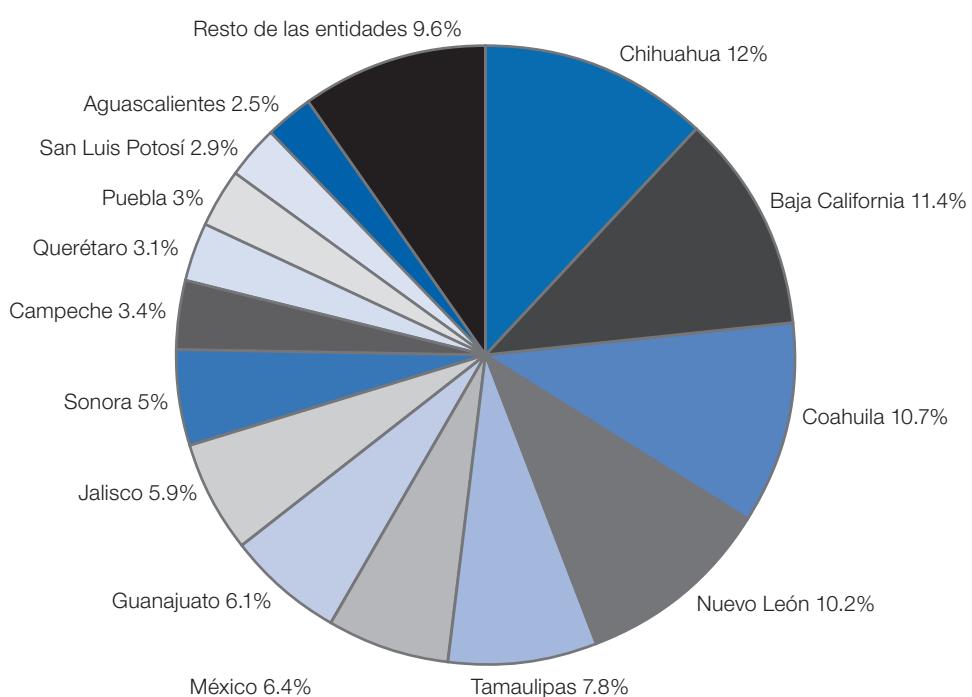
Comercio Total de México con el mundo en 2013

Exportaciones	380.2 (mmd)
Importaciones	381.1 (mmd)
Comercio Total	761.4 (mmd)

Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1943/fact_sheet_relacion_comercial_mexico_eeuu_asuntos_bilaterales.pdf, consultado el 20/01/2017.

- De ese total de exportaciones Estados Unidos fue el primer destino con 78.76% de éstas.
- De las exportaciones registradas, la mayoría corresponde el región Norte del país, teniendo a entidades como: Chihuahua, Baja California, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas representando el 52.1% de exportaciones.

Distribución porcentual de las exportaciones totales de las entidades federativas



Fuente: INEGI, Exportaciones por entidad federativa. Cifras preliminares a partir de 2012, disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/exporta_ef/default.aspx, consultado el 21/01/2017.

b. Importaciones

En cuanto al ámbito de las importaciones, México es el primer consumidor de Estados Unidos: en el año 2013 México ocupó el 1er lugar con el 49.12 % de las importaciones. México representa un socio comercial de suma importancia para aquel país.

2.2.2 Migración

Estados Unidos ocupa el primer lugar como receptor de migrantes mexicanos; conforme a una estimación de 2014 de Pew en Estados Unidos se encontraban viviendo 5,850,000 de mexicanos de manera indocumentada.² Lo

anterior es tema de interés para los tres órdenes de gobierno en México: de llevarse a cabo la política migratoria de Donald Trump, el regreso de esta cantidad de mexicanos al país modificaría las dinámicas económicas y laborales de cada entidad federativa y, por ende, de municipios que hayan registrado mayores salidas de mexicanos hacia Estados Unidos.

De ser así, los municipios con mayor cantidad de repatriados serían: Acapulco, Culiacán, Guadalajara, Morelia, Puebla y San Luis Potosí, ya que de 2010-2015 el flujo de repatriados ha tenido como destino dichos municipios.

²Alonso Rebolledo Ruy, "5 datos sobre la inmigración ilegal en Estados Unidos", *El Economista*, 15/11/2016, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2016/11/15/5-datos-sobre-inmigracion-ilegal-estados-unidos>, consultado el 14/01/2017.

Principales municipios de nacimiento de mexicanos repatriados por Estados Unidos durante el periodo 2010-2015



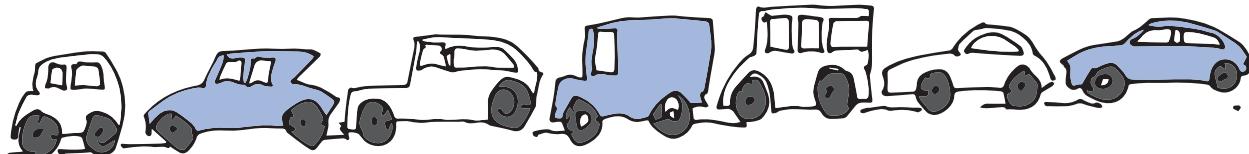
Conforme al Censo de Población y Vivienda realizado por INEGI en 2010, las cinco entidades de la República Mexicana que tuvieron

mayor emigración hacia Estados Unidos fueron: Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Estado de México y Puebla.

Entidades con mayor flujo de migrantes hacia Estados Unidos en 2010

Entidad federativa	Expulsión de migrantes en 2010
Guanajuato	116,235 personas
Michoacán	83,642 personas
Jalisco	79,001 personas
Estado de México	67,595 personas
Puebla	66,773 personas

Fuente: Con información de ADN Político "Los 5 estados mexicanos con mayor emigración a EU", 29/06/2013m disponible en: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/04/02/los-5-estados-mexicanos-con-mayor-emigracion-a-eu>, consultado el 14/01/2017



2.2.3 Armadoras

Ante el discurso proteccionista del actual presidente de los Estados Unidos, empresas de la industria automotriz como Ford Company han cancelado su inversión en México, deteniendo la construcción de una armadora en San Luis Potosí. Por su parte, Fiat Chrysler anunció que invertirá 1,000 millones de dólares en dos de sus plantas ubicadas en EU, con la creación de 2,000 nuevos empleos, como parte de un plan de modernización que fue anunciado hace un año.³ De igual manera anunciaron que de subir los aranceles en Estados Unidos, cancelarían la producción de autos que tienen en México, ya que "la producción de automóviles en este país no tendría sentido porque las plantas que se han construido en los últimos años en México están diseñadas y preparadas para manufacturar vehículos para el mercado estadounidense".⁴

En México la presencia del sector automotriz se encuentra en cuatro regiones de la República, las cuales son: Noroeste, Noreste, Centro norte y Centro sur.

³ Mackenzie Denise, "Fiat Chrysler saldrá de México si aranceles de Trump son altos" *Forbes*, 09/01/2017, disponible en: <http://www.forbes.com.mx/fiat-chrysler-podria-retirarse-mexico-trump/#gs.KmtN97w>, consultado el 16/01/2017.

⁴ Ídem.

Entidades federativas con armadoras de vehículos ligeros al 2017



Armadoras	Entidad/ Municipio
Audi	* Puebla/Puebla
Chrysler-Fiat	* Coahuila/Saltillo * Estado de México/Toluca
Ford Motor	* Chihuahua/Chihuahua * Estado de México/Cuautitlán * Sonora/Hermosillo
General Motors	* Coahuila/Ramos Arizpe * Estado de México/Toluca * Guanajuato/Silao * San Luis Potosí/San Luis Potosí
Honda	* Guanajuato/Celaya * Jalisco/El Salto
Mazda	* Guanajuato/Salamanca
Nissan	* Aguascalientes/Aguascalientes * Morelos/Cuernavaca
Toyota	* Baja California/ Tijuana
Volkswagen	* Guanajuato/Silao * Puebla/Puebla

Por su parte, las empresas armadoras del sector automotriz que dejarán de invertir son Ford Company y Fiat Chrysler, dejando municipios de Chihuahua, Coahuila, Estado de México, San Luis Potosí y Sonora.

Empresas que dejarán de invertir en México para 2017



Armadora	Afectación	Entidad/Municipio
Fiat	Cancelación de inversión de mil millones de dólares.	
Fiat	Armadoras en riesgo de irse	* Coahuila/Saltillo * Estado de México/Toluca
Ford Ford	Cancelación con un perdida de mil 600 millones de dólares. Armadoras en riesgo de irse	* San Luis Potosí/SLP * Chihuahua/Chihuahua * Estado de México/Cuautitlán * Sonora/Hermosillo

A pesar de que empresas de la industria automotriz han cedido ante las amenazas comerciales de Donald Trump, hay empresas del mismo sector que no se han decantado por dejar de invertir en México, y continúan mostrando su

respaldo a la economía mexicana y por el momento sus planes de inversión siguen en marcha, como es el caso de BMW, Toyota y Volkswagen, en entidades como Guanajuato, Puebla, y San Luis Potosí.

Armadoras que conservan su inversión en México



Armadora	Entidad/Municipio	Inversión	Año de inversión
Audi	* Puebla/San José Chiapa	Mil 300 millones de dólares	Segundo semestre de 2016
BMW	* San Luis Potosí/SLP	Mil millones de dólares	2019
Toyota	* Guanajuato/ Apaseo el Grande	Mil millones de dólares	2017
Volkswagen	*Puebla/Cuautlancingo	Mil millones de dólares	2017

III. Propuestas y compromisos desde los gobiernos locales

1. Sobre el alza de combustibles

a. Austeridad

1. No incrementar la deuda desde el Gobierno Federal.
2. Disminuir el número de empleados que no sean indispensables para operación de las secretarías y reducir el gasto en nómina de empleados de primeros y segundos niveles.
3. Reducción gastos de viáticos de funcionarios (transportación, alimentación y hospedaje).
 - 3.1 Reducción de gasto en consumo de energía eléctrica, agua potable y renta de oficinas.
 - 3.2 Reducción en gasto destinado a la realización de eventos públicos y en gastos de publicidad del gobierno federal.

2. Programas y fondos

1. Integrar un Padrón Único de Beneficiarios de Programas federales para evitar duplicidad en la asignación de recursos.
2. Identificar y consolidar en un solo, los programas duplicados para eficientar el gasto de esos recursos.
3. Instalar Ventanillas Únicas para la gestión de recursos de programas federales.
4. Rediseñar los ramos 28 y 33 ya que en la actualidad no cumplen con la naturaleza resarcitoria (ramo 28) y compensatoria (ramo 33) para los que fueron creados.
 - 4.1.1 Integran con los municipios Comités de Vigilancia para los cálculos y asignaciones de los ramos 28, 33 y 23.
 - 4.1.2 Incorporar incentivos positivos, que reconozcan a los buenos gobiernos, en la asignación de recursos para municipios.
 - 4.2 Realizar una Simplificación a la Reglas de Operación de Programas Federales que faciliten la obtención de recursos a las municipalidades.

4.2.1 Incorporar la pre validación de proyectos para determinar la viabilidad de los mismos y evitar gastos innecesarios en la elaboración de proyectos ejecutivos a los municipios.

3. Impuestos y derechos

1. No permitir más incrementos al precio de la gasolina e implementar medidas efectivas para evitar el robo de combustibles.
2. Promover y facilitar el aprovechamiento de la devolución de contribuciones del ISR a todos los municipios.
3. Ampliar y promover los programas de condonaciones de adeudos en agua potable y alumbrado público.
4. Eliminar la exención del pago del impuesto predial a Gobierno federal y estatal
5. Apoyar la modernización de catastros, oficinas de predial y sistemas operadores de agua municipales para mejorar la recaudación en el cobro de los mismos.

4. Transparencia

- 5.1 Transparentar todo el gasto que realice el gobierno Federal.
- 5.2 Implementar la realización de Auditorías Ciudadanas al Gasto del gobierno Federal.
- 5.3 Concluir el proceso de instalación del Sistema Nacional Anticorrupción.
- 5.4 Apoyar la implementación del Sistema Municipal Anticorrupción en todo el país.

IV. Compromisos de los municipios

1. Promover la profesionalización de los funcionarios municipales por medio de la certificación de los mismos como requisito para estar al frente de cargos como la Tesorería Municipal.
2. Promover gobiernos austeros y responsables del gasto.

3. Compromiso con la transparencia, rendición de cuentas y promoción de la participación ciudadana.
4. Fomentar la instalación de ventanillas de atención únicas en los municipios.
5. Hacer uso eficiente de la deuda per cápita y buscar la disminución de la misma.
6. Compromiso con el no incremento en tarifas de predial y agua y con una recaudación más eficiente en los municipios.

Alcaldías con compromiso

De las acciones mencionadas hay alcaldías que se han sumado a ellas, un claro ejemplo de esto es el municipio de Mérida, el cual realizará recortes presupuestales para así generar un ahorro de 76 millones de pesos; mientras que en Puebla, el Cabildo aprobó la reducción de 10 % en el salario del presidente municipal, el congelamiento de plazas vacantes y de la nómina del ayuntamiento. Por su parte, el gobierno de San Juan del Río ahorrará 16 millones de pesos anuales por la reducción de un 18% en la nómina, además de un uso eficiente de vehículos, con lo cual se pretende ahorrar de 3 millones de pesos anuales; en Tijuana, el gobierno se comprometió a reducir plazas, no aumentar salarios de funcionarios y reducción de servicios a éstos.

V. De la relación bilateral con Estados Unidos

1. Armadoras

Respecto a la afectación económica que pueden enfrentar los municipios por el efecto Trump, se proponen las siguientes acciones:

1. Exentar el pago de derecho por uso de suelo; facilitar y agilizar los trámites para obtener el mismo.
2. Estudiar condonación de multas y recargo al 100% de adeudos en pago de la obligación

- tributaria del Predial en los municipios donde tengan sus instalaciones las fábricas.
3. Apoyar a las empresas para la obtención de licencias de construcción y condonarles el pago de las mismas.

Con estas medidas se espera incentivar la permanencia de las empresas en México y que continúen haciendo planes para asentarse en nuestro país las que aún no han llegado, o creciendo y multiplicando empleos las que ya están aquí, impulsando la economía de las familias.

2. Repatriados

El apoyo para repatriados consiste en una serie de medidas benéficas destinadas a integrar al mercado interno a los recién llegados, dándoles la mano para que puedan generar ingresos de inmediato.

1. Identificar y promover la vocación productiva de los gobiernos locales.
2. Otorgar capacitación permanente a los habitantes del municipio interesados en establecer un negocio.
3. Apoyar el arranque y operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y micro financiamiento.
4. Promover la instalación de sistemas de apertura rápida de empresas en los municipios.
5. Implementar campañas de condonación de derechos, a los habitantes del municipio, en el trámite de apertura de negocios o empresas.
6. Estudiar implementación de programa especial de empleo temporal, a través de gestión de fondos federales.

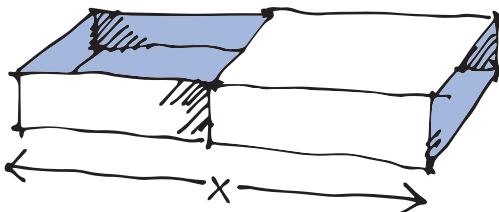


Fuentes de Información

- Ayuntamiento de Mérida. Ayuntamiento de Mérida anuncia medidas de austeridad, *Yucatán a la mano*, 12/01/2017, disponible en: <http://www.yucatanalamano.com/destacado/ayuntamiento-de-merida-ayuntamiento-de-merida-anuncia-medidas-de-austeridadanuncia-medidas-de-austeridad/>, consultado el 18/01/2017.
- Alonso Rebolledo Ruy, “5 datos sobre la inmigración ilegal en Estados Unidos”, *El Economista*, 15/11/2016, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2016/11/15/5-datos-sobre-inmigracion-ilegal-estados-unidos>, consultado el 14/01/2017.
- Brooks Darío, ¿Qué consecuencias traerá la abrupta subida del precio de la gasolina en 2017?, *BBC Mundo*, citado por *Animal Político*, 28/12/2016, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/12/gasolinazo-gasolina-aumento-2017-precios/>, consultado el 25/01/2017.
- Índice de precios al consumidor <http://elinpc.com.mx/precio-gas-lp> y Comisión Reguladora de Energía <https://www.gob.mx/cre/es/documentos/precios-al-publico-de-gas-lp-reportados-por-los-distribuidores?idiom=es> Consultados el 17/01/2017.
- INEGI, Exportaciones por entidad federativa. Cifras preliminares a partir de 2012, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/exporta_ef/default.aspx, consultado el 21/01/2017.
- Secretaría de Economía con datos de Banco de México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1943/fact_sheet_relacion_comercial_mexico_eeuu_asuntos_bilaterales.pdf, consultado el 20/01/2017.
- SNIIM Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados, disponible en: <http://www.economia-sniim.gob.mx/TortillaMesPorDia.asp?Cons=D&prod=T&dqMesMes=1&dqAnioMes=2017&preEdo=Cd&Formato=Xls&submit=Ver+Resultados>, consultado el 17/01/2017.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, disponible en: <http://www.tlcan.com.mx/>, consultado el 23/01/2017.

Reflexiones sobre la importancia del presupuesto en el manejo de la crisis económica de 2008-2009, contra la de 2016-2017

Salomón Guzmán Rodríguez



Introducción

La economía mexicana experimenta una de las etapas más prolongadas de estancamiento económico desde inicios de 2013, es decir, por debajo de su trayectoria natural de largo plazo, tal como lo señala el INEGI con su herramienta del reloj de los ciclos económicos.

Como pocas veces en la historia económica del país, varios fenómenos económicos hacen aparición; por citar algunos importantes, devaluación del peso frente al dólar, tasas de interés de referencia a la alza, tasa de inflación por encima de la meta que fija el Banco Central, deuda del sector público que representa cerca de la mitad del PIB, contracción real del gasto público en 2016 y 2017, menores recursos petroleros como consecuencia de la disminución del precio internacional del barril de petróleo, así como la inestabilidad del déficit presupuestal de corto plazo y, por si fuera poco, el mayor incremento en el precio de las gasolinas en la historia reciente.

Por otro lado, al inicio de la administración de Peña Nieto se presentaron y aprobaron incrementos a los impuestos y se crearon otros, como justificación de mejorar la distribución del ingreso por medio de mayor gasto social en programas específicos, certificaron las reformas estructurales que el país requería en tiempos anteriores, entre ellas la energética y de telecomunicaciones, etc.

En teoría, con estas medidas se fortalecería a la economía mexicana en lo interno para dinamizar el consumo y la inversión, y en lo externo para enfrentar con solidez las condiciones adversas de la economía mundial a diferencia de la crisis de 2009, la mayor después de 1939, cuando no se contaba con la aprobación de las reformas estructurales que el país requería ni mucho menos con una reforma hacendaria que permitiera tener mayores recursos; no obstante, de 2009 al año 2012 la tasa de crecimiento económico promedio fue cercano al 4.5 por ciento, en contraste al 2 por ciento de 2013 a 2016.

Es decir, la dinámica de la economía durante poco más de cuatro años parece inmóvil, sin rumbo, con expectativas económicas futuras a la baja tanto para los hogares como para los empresarios. En ese sentido, cabe plantear la siguiente pregunta ¿cuáles fueron los mecanismos de crecimiento de una economía débil después de 2009 que la hicieron diferente de la economía robusta con reformas estructurales después de 2013, cuyo crecimiento es lento y mediocre?

Es de suponerse, y puesto que existen factores sociales y políticos que siguen en forma constante, como es la violencia y la corrupción, etc., el presupuesto público es una de las principales herramientas para echar andar los motores del crecimiento económico de una economía. En 2017 el presupuesto público es casi

el doble de lo que fue en 2008, el motor del crecimiento es mayor, no obstante, el crecimiento económico es menor respecto al promedio de 2009-2012, casi la mitad.

Desde 2013 a 2017, el gobierno cuenta con más recursos públicos para echar andar los motores de crecimiento, la diferencia es que aparte de gastar mucho, gasta mal, lo cual se refleja en el crecimiento económico de la economía mexicana. Con la llegada de Trump a la Presidencia de EEUU, la duda de seguir en el TLC genera mayor inestabilidad, de ahí la importancia de mostrar las diferencias entre periodos que se plantean en este documento.

I. Importancia del gasto

Cerca de ocho años pasaron desde la crisis de 2009 y la economía mexicana parece no recuperarse de dicho fenómeno, sin embargo, como planteamiento contradictorio, la economía de estos años no es la misma en comparación a la que se observó durante el periodo de 2009-2010. Aun cuando el mundo enfrentaba distorsiones graves en materia de productividad, de incrementos no esperados en los riesgos financieros y de próximas crisis económicas, el ritmo de crecimiento de la economía fue cercano al cinco por ciento, situación contradictoria cuando la economía de hoy se caracteriza, a diferencia de otras en el mundo, por contar con el mayor número de reformas económicas aprobadas, con tasas de interés bajas como nunca antes en la historia económica y menor ritmo de crecimiento anual de precios.

Con otras palabras, junto con la aprobación de las reformas estructurales se cuenta con mayores recursos presupuestales, como consecuencia de la reforma fiscal que aplicó en 2014, y mayor estímulo monetario por parte del Banco Central, con menores tasas de interés; es decir, el Gobierno federal actual cuenta, o contaba, con tres palancas importantes para que el crecimiento económico fuera muy similar a como crecieron o crecen otras economías en desarrollo, como son las de China e India, no obstante,

de acuerdo con registros del INEGI, el crecimiento promedio de la economía alcanza apenas el dos por ciento anual.

Con cierta razón, varios políticos y otras voces plantean que la aprobación de las reformas estructurales son las culpables del bajo crecimiento económico, puesto que generan mayor desigualdad social; otros plantean que no tienen un buen diseño las reformas secundarias para su ejecución; otros justifican que por sí solas éstas serían capaz de generar inversión y elevar la productividad; otros argumentan que el deterioro de los precios del petróleo conlleva una disminución en la demanda externa y de ahí el lento ritmo de crecimiento en la economía; otras voces mencionan que la inestabilidad comercial no permite que México muestre la capacidad productiva de las reformas estructurales; otros plantean que la corrupción es parte del deterioro de la actividad económica que daña los procesos para abrir empresas; otros tantos que no existe la articulación adecuada de las cadenas productivas; otras voces señalan que México no cuenta con capital humano que permita elevar la productividad de los trabajadores y de las empresas; unos más admiten que hay dos tipos de economías mexicanas, la del norte industrializada y la del sur con bajos niveles educativos y de violencia; algunas más tratan de explicar que la inequidad de género no permite tener el mismo acceso tanto a mejores salarios como condiciones de trabajo, lo cual incide en la productividad laboral; otros más reclaman que la democracia misma no trae consigo mayores tasas de crecimiento económico; otros más menciona que Estados Unidos y China no experimentan mayores tasas de crecimiento económico y con ella la baja en la demanda de nuestros productos exportables; más voces argumentan que no se amplía la red de tratados comerciales internacionales, lo cual no permite mayor crecimiento de las exportaciones.

No obstante, muchas de estas características permanecieron tanto en el periodo de 2009-2012 como el de 2013-2017, es decir, son y

fueron propias de ambos períodos. La corrupción permanece, las exportaciones presentan un máximo de crecimiento, la misma clase política se encuentra dentro de las principales instituciones de gobierno, la desigualdad de género no mejora sustancialmente, la democracia ya presentó alternancia política, la economía de Estados Unidos crece lento sin caer en estancamiento económico, las tasas de inflación permanecen en niveles bajos, el crecimiento en el norte y en el sur del país sigue en el mismo estado, los salarios son bajos, la violencia permanece en los estados, etc.; lo que no es igual, son las tasas de crecimiento económico, la estructura del gasto público y la deuda del sector público, principalmente la del Gobierno federal.

Dice la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE):¹

“El gasto público debería proporcionar a toda la sociedad bienes y servicios de calidad, si se logra ese objetivo, el gasto fiscal tendría un impacto positivo en obstáculos para el desarrollo como son la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión”... “el desafío se encuentra en mejorar la progresividad del gasto público, tanto para que los más pobres reciban una mayor proporción de éste como para incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos”.

En otro texto la misma institución internacional menciona:²

“...casi después de una década del estallido de la crisis de 2009, la economía global permanece en lo que podría llamarse la trampa del bajo crecimiento económico con débil

inversión y comercio y con mayor desigualdad salarial y de productividad.”

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala en su informe sobre seguridad social³ que de acuerdo con proyecciones del FMI, 120 países de los cuales 86 son economías en desarrollo redujeron su gasto como proporción del PIB en 2015 e incrementaron a 131 en 2016; además, muchos de ellos recortaron sus gastos a niveles anteriores a la crisis de 2009. Señala que países de ingresos altos, donde se implementa el mecanismo de consolidación fiscal posterior a la crisis de 2009, redujeron el rango de beneficios sociales y limitaron el acceso a los servicios de calidad a la población.

Junto con el desempleo persistente, bajos salarios, tasas impositivas altas, contribuyeron a incrementar la pobreza y la exclusión social que afecta a 123 millones de personas en la Unión Europea, casi el 24 por ciento de su población. Señala el documento la divergencia entre países ricos y pobres: que mientras los ricos contrajeron sus sistemas de seguridad social muchos países en desarrollo lo están expandiendo; por ejemplo, China casi logró alcanzar la cobertura universal de pensiones así como el incremento de los salarios; Brasil, en forma similar, aceleró la expansión de la protección social e incrementó los salarios desde 2009. Los ajustes que muchos países realizaron fue el recorte a subsidios, alimentos y energía, además que limitaron las prestaciones sociales como son las pensiones y la atención de la salud.

Otra institución internacional como es el Fondo Monetario (FMI) señala en un informe reciente de octubre de 2016, que el crecimiento económico pierde fuerza y advertía que el crecimiento económico podría avivar las medidas proteccionistas en algunas economías... “Los gobiernos deberían incrementar el gasto en educación, tecnología e infraestructura para ampliar la capacidad productiva y al mismo

¹ <https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>

² <http://www.oecd.org/eco/public-finance/Using-the-fiscal-levers-to-escape-the-low-growth-trap.pdf>

³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf

tiempo tomar medidas para corregir la desigualdad". Además de defender las perspectivas de una mayor integración comercial, su profundización y prolongarla.

II. Las contradicciones de la evolución del gasto en México

En contra parte, la misma OCDE plantea la necesidad de hacer uso de la palanca fiscal y del gasto para escapar de la trampa del lento crecimiento del largo plazo; por ejemplo, no sólo aumentar el gasto en infraestructura pública o el gasto en educación sino la disminución de los impuestos que son perjudiciales en las economías; en consecuencia, la combinación de ambas y las reformas estructurales podrían elevar las ganancias de la producción en un país.

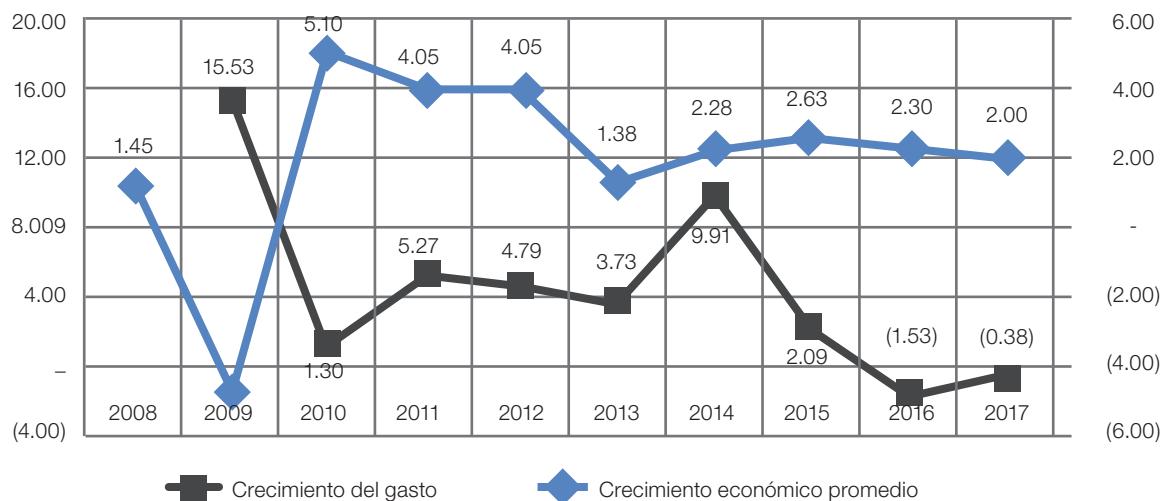
Tabla 1
Gasto bruto y neto total por funciones aprobado
2008-2017 (mmdp)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Desarrollo económico	677.2	907.8	863.3	953.8	987.0	1,052.0	1,193.8	1,252.0	1,163.1	1,145.7
Desarrollo social	1,305.6	1,496.7	1,660.4	1,767.9	1,982.4	2,140.0	2,474.9	2,586.0	2,728.7	2,815.4
Gobierno	171.1	219.4	214.6	235.0	276.8	285.3	324.1	344.1	332.6	341.3
Otras	634.4	680.2	701.6	763.8	789.4	845.3	912.6	956.4	1,072.7	1,218.1
Gasto bruto	2,788.3	3,304.1	3,440.0	3,720.5	4,035.6	4,322.6	4,905.4	5,138.4	5,297.1	5,520.6
Subsidios y Transferencias	218.8	258.6	263.6	281.6	328.7	366.3	438.2	443.8	533.3	631.7
Gasto neto total	2,569.5	3,045.5	3,176.3	3,438.9	3,706.9	3,956.4	4,467.2	4,694.7	4,763.9	4,888.9

Fuente: Transparencia Presupuestaria

No obstante, las decisiones del Gobierno federal de Enrique Peña Nieto desde 2013 a 2017 parecen estar equivocadas e ir en sentido contrario a las recomendaciones por los tres organismos internacionales principales. En la Tabla 1 se muestra que el gasto neto total de 2017 es casi el doble de lo que fue en 2008: el motor para reactivar la economía se duplicó.

Gráfica 1
Tasas de crecimiento económico y del gasto público aprobado
2008-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Tabla 1.

En el Gráfica 1 puede observarse la evolución del crecimiento económico de la economía mexicana y el crecimiento real del gasto público de 2008 a 2013. En el año 2009, la economía disminuyó cerca de 5 por ciento y el gasto público incrementó cerca del 16 por ciento: este incremento del gasto generó que la economía en el año siguiente incrementaría poco más del 5 por ciento y mantenerse por encima del 4 por ciento hasta 2012.

Por otra parte, desde 2014 el crecimiento real del gasto es cada vez menor, mientras la economía mantiene un estancamiento en tasas alrededor del 2 por ciento. La tasa de crecimiento económico es apenas la mitad de la tasa de crecimiento económico promedio de 2010 a 2012, similar situación sucede con las tasas de crecimiento del gasto público.

El incremento del gasto que sirvió para detonar crecimiento económico del país se explica por la estructura porcentual del gasto en 2009 y

su comparación con el del año 2017. La dirección del gasto explica en su mayoría la evolución de la economía; por ejemplo, de 2008 a 2009 la estructura del gasto que detona crecimiento económico pasó de 24% a 27.5%: dentro del total del gasto, de entre las tres funciones fue la que más creció.

En comparación con 2017, la estructura del gasto que detona desarrollo económico disminuyó cerca del 7%, esto significa que la importancia del gasto que detona mejores condiciones económicas perdió relevancia con el gobierno actual, no así el gasto en desarrollo, que incrementó 4 por ciento. Mientras el gasto público se duplica en comparación con el año 2008, la economía crece a la mitad de lo que se registra en 2012.

El estancamiento económico de los últimos años se explica por este cambio en la estructura porcentual de cada renglón; como se argumenta al inicio de este documento, el gobierno gasta

más y de forma errónea. Cada vez más que antes la importancia del gasto en desarrollo económico es menor con el actual gobierno. Frente a la crisis de 2009, el mejor remedio para salir rápidamente fue incrementar el gasto en economía, lo cual permitió tasas de crecimiento por encima del 4 por ciento en los siguientes años.

En consecuencia, cabe preguntar al secretario de Hacienda, porqué el gobierno actual tiene menor preferencia por incrementar el gasto que detona el crecimiento económico, cuando tiene enfrente un conjunto de factores externos negativos que dañan a la economía mexicana, contrario a como lo recomiendan los organismos internacionales.

Tabla 2
Estructura % del gasto aprobado por funciones
2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Desarrollo económico	24.3%	27.5%	25.1%	25.6%	24.5%	24.3%	24.3%	24.4%	22.0%	20.8%
Desarrollo social	46.8%	45.3%	48.3%	47.5%	49.1%	49.5%	50.5%	50.3%	51.5%	51.0%
Gobierno	6.1%	6.6%	6.2%	6.3%	6.9%	6.6%	6.6%	6.7%	6.3%	6.2%
Otras	22.8%	20.6%	20.4%	20.5%	19.6%	19.6%	18.6%	18.6%	20.3%	22.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

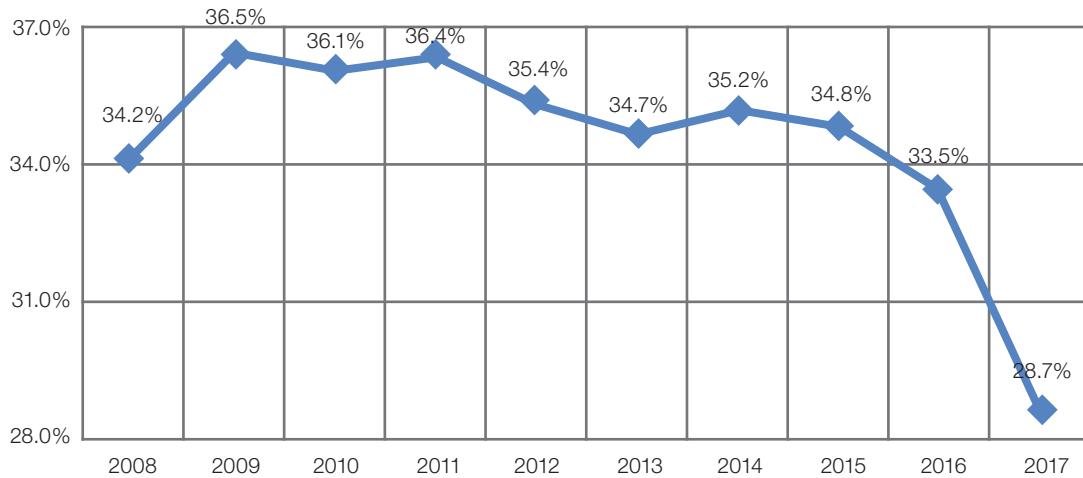
Fuente: Elaboración propia con datos de la Tabla 2.

En forma similar a lo anterior, se muestra que aparte de gastar más, el Gobierno federal, a diferencia del periodo inmediato a la crisis de 2009, gasta mal, es más, la política social que se enmarca en los programas sociales que tienen que ver con programas con otros subsidios, los que tienen que ver con la prestación de servicios públicos, la provisión de bienes públicos y aquellos sujetos a reglas de operación, cada vez más que antes tienen menor importancia dentro del gasto que detona desarrollo social, contradicción grave en el funcionamiento del gasto.

Con otras palabras, la política social tiene menor participación porcentual dentro del gasto que detona desarrollo social, como se observa en el Gráfica 2. Es decir, México vive hoy una grave crisis en materia de política social se refiere, la participación de ella dentro del gasto que detona desarrollo social es menor a lo que se registró antes de la crisis de 2008. En 2008 este conjunto de programas sociales tuvieron una participación del 34 por ciento dentro del gasto total que detona desarrollo social, para luego incrementar hasta 36 por ciento, a diferencia del 29 por ciento en 2017, contrario a lo que recomiendan los principales organismos internacionales; en consecuencia, la desigualdad es cada vez mayor y el número de personas en pobreza va en aumento. De 2016 a 2017, la disminución del presupuesto en materia de política que social que se enmarcan en estos cuatro programas es cercano a -15 por ciento en términos reales.

Gráfica 2

Participación % de la política social (programas U, S, E, B) dentro del gasto total que detona desarrollo social



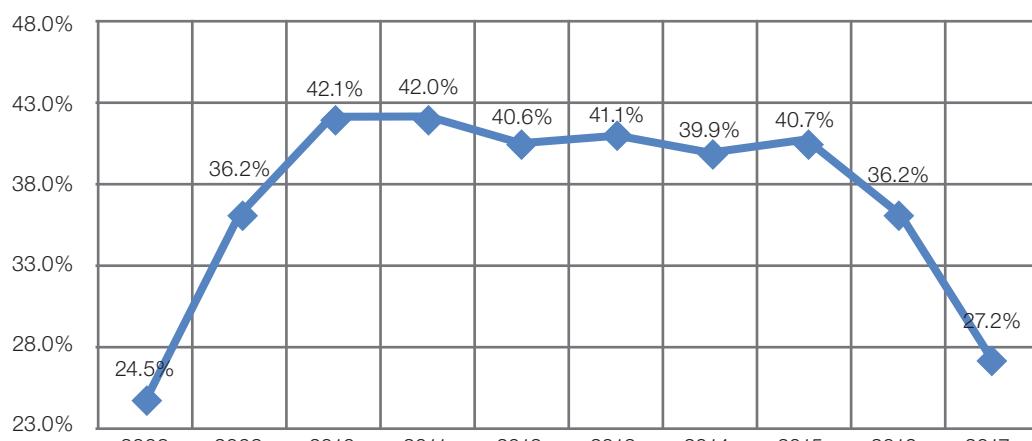
Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de los presupuestos aprobados en la página de Transparencia presupuestaria.

Por otra parte, en la Gráfica 3 se muestra la evolución de la participación porcentual del gasto en los programas que tienen que ver con la inversión (K) dentro del gasto total que detona desarrollo económico. Se observa, la política global de la inversión dentro del total de este rengón importante pierde cada vez más que antes importancia. En forma contradictoria, los niveles de gasto en inversión dentro del total es similar al porcentaje al que se registró en el año 2008.

México vive una grave crisis en materia de inversión, su importancia es parecida a como se observó en el año anterior a la crisis de 2009. Como se nota en la Gráfica 3, poco más del 40 por ciento del gasto que detona desarrollo económico fue inversión en el año de la crisis de 2009, mientras que en el año 2017 representa apenas el 27 por ciento. De 2016 a 2017, el gasto que representa la política de inversión disminuyó poco más del -13 por ciento, aproximadamente.

Gráfica 3

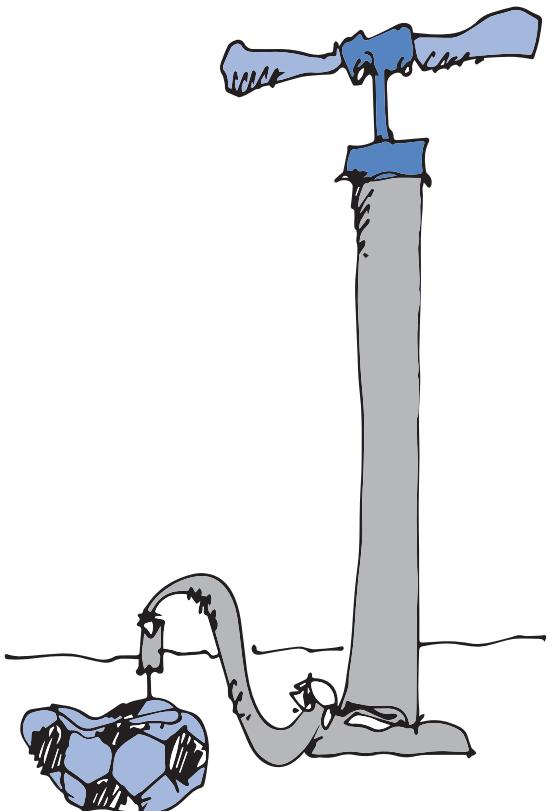
Participación de la política de inversión (programas K) dentro del gasto total que detona desarrollo económico



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de los presupuestos aprobados en la página de Transparencia presupuestaria.

III. Conclusiones

- En 2017, el gasto neto aprobado es casi el doble de lo que fue en 2008, el motor del crecimiento es mayor, no obstante, el crecimiento económico es menor respecto al promedio de 2009-2012, casi la mitad;
- El gobierno cuenta con más recursos públicos para echar andar los motores de crecimiento, la diferencia es que aparte de gastar mucho, gasta mal, lo cual se refleja en el crecimiento económico de la economía mexicana;
- En conjunto con la aprobación de las reformas estructurales, se cuenta además con mayores recursos presupuestales, como consecuencia de la reforma fiscal que aplicó en 2014, y mayor estímulo monetario por parte del Banco Central, con menores tasas de interés;
- Lo que no es igual en México entre ambos períodos de análisis son las tasas de crecimiento económico, la estructura del gasto público y la deuda del sector público, principalmente la del Gobierno federal;
- En el año 2009, la economía disminuyó cerca de 5 por ciento y el gasto público incrementó cerca del 16 por ciento, este incremento del gasto generó que la economía en el año siguiente incrementara poco más del 5 por ciento y mantenerse por encima del 4 por ciento hasta 2012;
- Las decisiones del gobierno desde 2013 a 2017 parecen estar equivocadas e ir en sentido contrario a las recomendaciones de los tres organismos internacionales;
- Cada vez más que antes la importancia del gasto en desarrollo económico es menor con el actual gobierno. México vive hoy una grave crisis en materia de política social se refiere, la participación de ella dentro del gasto que detona desarrollo social es menor a lo que se registró antes de la crisis de 2008;
- La política global de la inversión dentro del gasto que detona desarrollo económico pierde cada vez más que antes importancia, México vive una grave crisis en materia de inversión, su importancia es parecida a como se observó en el año anterior a la crisis de 2009;
- El gobierno mexicano no escucha las recomendaciones de los principales organismos internacionales: por ejemplo, el FMI señala que “los gobiernos deberían incrementar el gasto en educación, tecnología e infraestructura para ampliar la capacidad productiva y al mismo tiempo tomar medidas para corregir la desigualdad”. **B**



El desajuste de las finanzas públicas. Causas y efectos

Javier Obregón Ruiz

Más importante que los discursos políticos son las acciones realizadas por cualquier gobierno. La actual administración del Presidente Peña Nieto se ha caracterizado, en el terreno económico, por el fuerte incremento en el gasto público y la falta de compromiso en el orden de las finanzas públicas.

La política económica en este sexenio no es muy distinta a los gobiernos del PRI de antaño, sobre todo a aquellos posteriores a la época del llamado desarrollo estabilizador.

Ayer y hoy, el gasto público ha sido considerado como una herramienta para impulsar el crecimiento económico, pero a todas luces dicha política ha fracasado.

El plan económico de los gobiernos del PRI es una extraña mezcla entre privatización e injerencia del Estado vía el gasto público. Un keynesianismo disfrazado de liberalismo con componentes populistas, e irresponsabilidad en el ejercicio del gasto.

En ese sentido, la estrategia económica de este gobierno consiste en dos acciones: reformas y gasto público.

Se peca de ingenuo al pensar que la sola aprobación de las reformas estructurales en el Congreso resultaría en mayores puntos del PIB, pero así parece pensar nuestro gobierno.

Pensando en el largo plazo (pero con una terrible política de comunicación por parte de la Presidencia de la República), tenemos la reforma energética, impulsada desde el gobierno de Felipe Calderón, pero negada por estos mismos priistas desde una lógica electorera y mezquina.

¿Esta reforma aporta puntos adicionales al PIB? La respuesta es sí, pero no por ahora, y lo que es peor, depende de cómo de instrumente.

El hubiera no existe, pero la implementación de dicha reforma, aunque se repita hasta el cansancio, llegó demasiado tarde. A partir de abril de 2012, se acabaron los barriles de más de 100 dólares, pero de algún modo el precio continuó oscilando alrededor de 90 y 100 dólares por barril.

Sin embargo, desde julio de 2014 el precio del petróleo en el mercado internacional comenzó a derrumbarse a poco más de la mitad de su precio, recordando a la triste época de José López Portillo, cuando el país llegó a la quiebra.



La reforma hacendaria merece un trato aparte. El único beneficiario de la misma fue el Gobierno federal. Ésta extraió más recursos de la economía en un momento en el cual el país no estaba creciendo de manera importante, y al momento de su implementación, los planes del gobierno consistían en gastar más.

Poco les duró la fiesta al caer el precio del petróleo, y en vez de replantear la política económica, prevaleció la insensatez por el deseo del gasto, y permaneció el déficit financiado con deuda pública.

A raíz de la crisis financiera mundial de 2008-2009, el gobierno del presidente Felipe Calderón

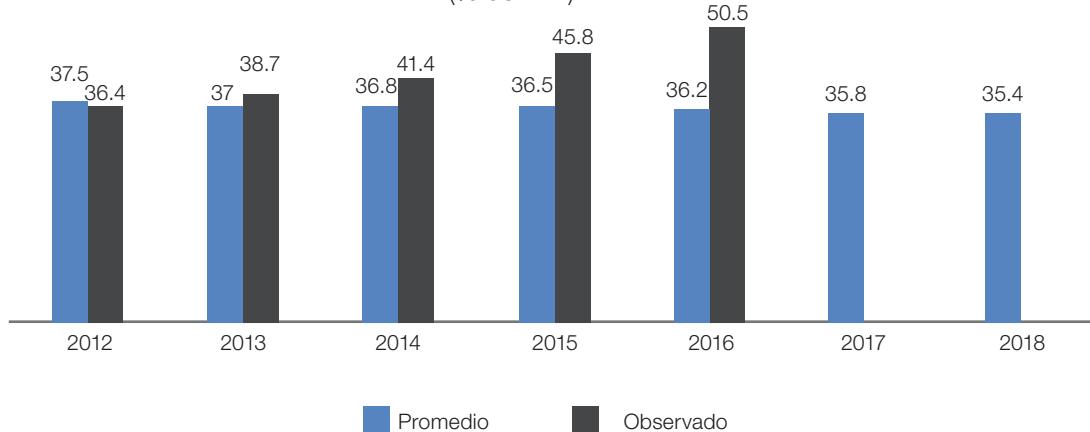
optó por una política de endeudamiento para, entre otras cosas, financiar proyectos de infraestructura que amortiguaran el efecto negativo de la recesión.

Sin embargo, este gobierno es como un alcoholico, y la deuda es el licor.

En los Criterios Generales de Política Económica para el año 2013 (que no son otra cosa que el plan económico y de finanzas públicas del gobierno para el corto y largo plazo), se estableció una política decreciente de la deuda pública, medida a través de su definición más amplia conocida como Requerimientos Financieros del Sector Público.

Gráfica 2

Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

En aquel plan, el gobierno planteó una política de reducción de la deuda, de tal manera que al final el sexenio de Peña Nieto, los compromisos del sector público en su conjunto se redujeran en poco más de dos puntos porcentuales del PIB.

Sin embargo, en la realidad se observa justo lo contrario. Lejos de reducir la deuda, el gobierno la ha incrementado a más del 50 por ciento del Producto Interno Bruto, en una franca trayectoria ascendente.

Le voy a proponer un ejemplo para clarificar el concepto de fondo. Suponga que usted es padre de familia, y para el sustento de usted y los suyos, además de una tarjeta de crédito, tiene un negocio en donde vende limones a sus vecinos. Sus ganancias están en función del precio de los limones en el mercado (que usted no controla), y de la cantidad de limones que vende. Su presupuesto familiar anual, por lo tanto, se financia a través del crédito de su tarjeta bancaria y de las ganancias del negocio.

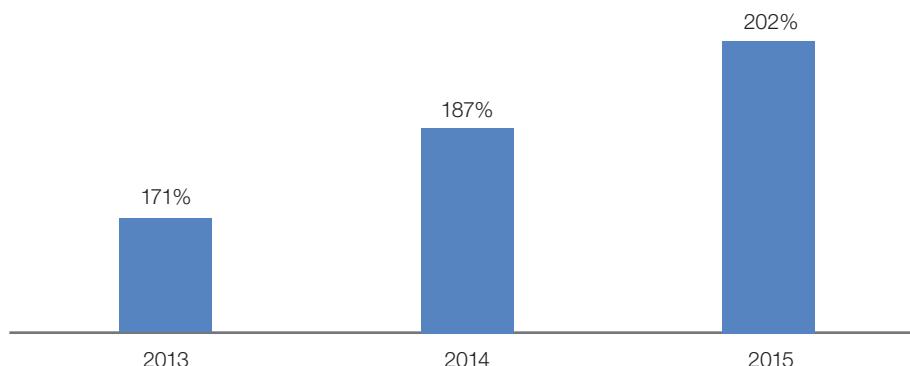
Hasta el año 2012, el precio de los limones era bastante elevado, por lo que sus ganancias también lo eran, dado el mismo nivel de ventas de limones. De pronto ese precio cae a la mitad, provocando una disminución de sus ganancias.

Si usted es una persona razonable, pensará inmediatamente en reducir sus gastos y sus deudas para afrontar la situación. Bueno, este gobierno no piensa igual, sino que de manera irresponsable no solo no bajó sus gastos sino que sacó la tarjeta y se puso a gastar en más

salidas a comer, se compró un celular nuevo, y además se fue de vacaciones.

Si usted piensa en el saldo total de su deuda con el banco, seguramente hará un ejercicio aritmético muy sencillo, en donde dividiría el valor total de su deuda entre sus ingresos. El gobierno no lo ve así. Ellos dividen el valor total de sus compromisos entre lo que ganan los vecinos, y a eso le llaman deuda entre PIB (que es el dato que muestro en la gráfica anterior).

Gráfica 3
Razón SHRFSP/ Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

En la Gráfica 3 le muestro la relación deuda (SHRFSP) entre ingresos presupuestarios, que de acuerdo con nuestro ejemplo de los limones, son los ingresos del negocio.

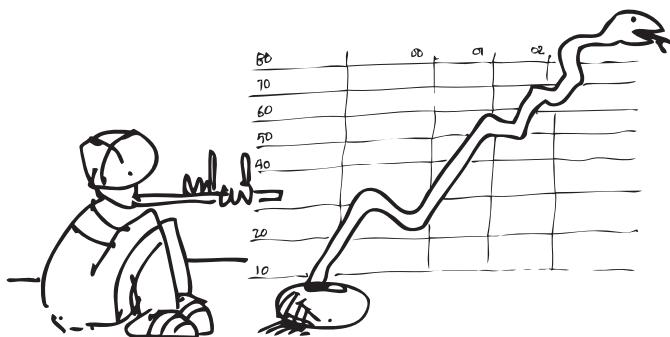
Ahora podrá ver el enorme problema en que está metido el Gobierno federal. Sus deudas, en realidad, representan tres veces los ingresos del negocio de limones, y eso que los datos para 2016 aún no están disponibles de manera oficial.

Se preguntará entonces por qué medimos la deuda en relación PIB. La respuesta es muy sencilla, y se debe a que existe una relación positiva a nivel mundial entre ingresos del gobierno y generación de empleo, pero en México dicha relación no es del todo clara.

Si bien los ingresos por impuestos crecen conforme lo hace la economía, también es cierto que la informalidad en el mercado laboral merma las entradas de dinero que se proyectan cada año, por lo que no es lo mismo la relación deuda entre PIB de Japón o Estados Unidos, en donde la informalidad no es un problema, a la realidad mexicana.

Ahora surge una nueva pregunta. ¿Por qué si se han anunciado diversos recortes al gasto público desde el año 2015, la deuda no ha bajado? Seguramente ya tiene la respuesta en mente, y sí, el gobierno no ha recortado su gasto.

Lo anterior lo podemos explicar con el mismo ejemplo de los limones.



Supongamos que usted no manda en su casa, y por lo tanto, tiene que rendirle cuentas a su esposa de todos los ingresos y gastos que realiza. Si usted no está acostumbrado a rendir cuentas (al igual que el gobierno), le esconderá parte de los ingresos del negocio a su esposa con la finalidad de gastarlos discrecionalmente. El gobierno actúa de igual forma.

En el paquete económico que presenta al Congreso de la Unión, el gobierno subestima sus ingresos, pero lo más grave es que también subestima los gastos, de tal manera que incumple sus promesas de gastar menos y “bajarle” al gasto de la tarjeta de crédito.

De acuerdo con las cifras oficiales de la Secretaría de Hacienda, del año 2013 al 2015, la subestimación promedio de los ingresos del gobierno fue aproximadamente de 204 mil millones de pesos, mientras que los gastos fueron superiores a los ingresos observados en poco más de 517 mil millones de pesos en promedio.

¿Acaso no existe una disposición legal que prevea el destino de recursos excedentes del Gobierno federal? Sí existe, y se encuentra estipulado en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en donde se establece que dichos recursos se deberán destinar a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, a cubrir adeudos de ejercicios fiscales anteriores, a la atención de desastres naturales cuando el fondo dispuesto para la atención de los mismos resulte insuficiente, entre otros.

Pero el gobierno tiene un “as bajo la manga” en el artículo 58 de la misma Ley. En ese artículo

se prevén adecuaciones presupuestales de manera discrecional, es decir, que la propia ley autoriza ampliaciones y/o reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos, o a los flujos de efectivo del gobierno, sin tener que pasar por autorización del Congreso de la Unión. Por lo que la irresponsabilidad en el manejo de las finanzas públicas es totalmente legal.

Quizá en este punto todavía se pregunte qué tiene que ver todo esto con usted. Le respondo con tres variables que afectan su vida cotidiana: tipo de cambio, inflación y precio de la gasolina.

Como ya se mencionó anteriormente, el precio del petróleo “cayó” significativamente desde el año 2014. Esta situación agravó uno de los componentes de nuestra balanza pagos que se llama cuenta corriente.

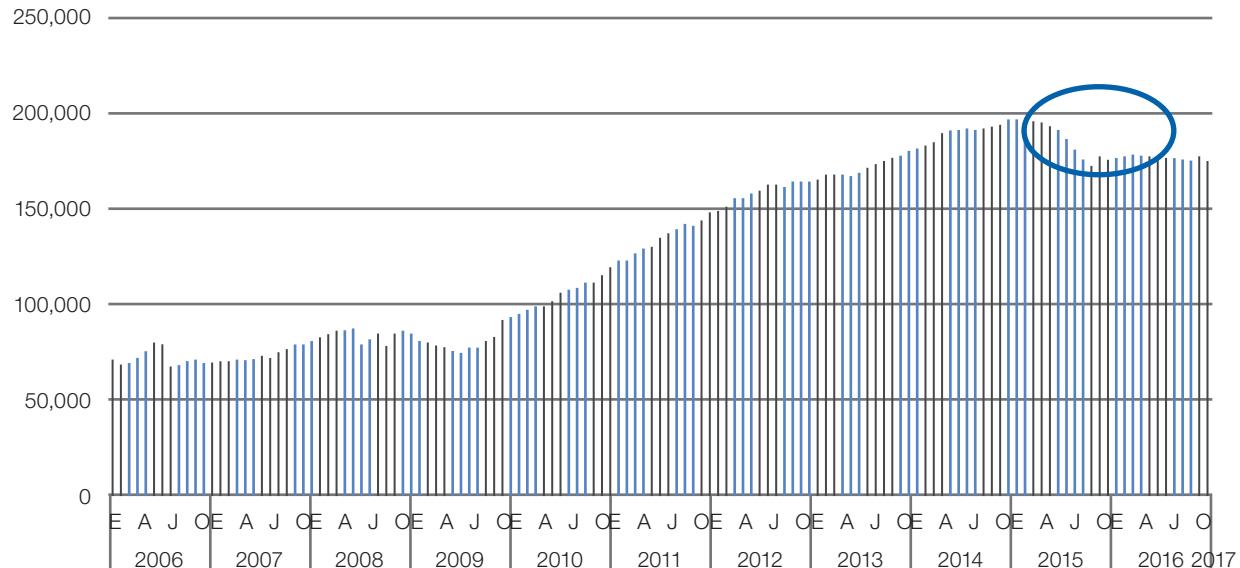
La cuenta corriente registra todas las transacciones que realizamos los mexicanos con el resto mundo, y en donde se encuentra nuestra balanza comercial y las remesas que llegan del exterior, entre otros rubros.

Nuestra balanza comercial típicamente ha registrado déficit, por lo que al caer el precio del petróleo cayeron nuestras exportaciones petroleras, y ese déficit se hizo más grande.

Básicamente hay tres formas de compensar el déficit: mayor inversión extranjera, más deuda (pública y/o privada), o más remesas.

Para evitar confundir con todo esto, baste con decir que ninguna de esas tres fuentes ha compensado el déficit de la cuenta corriente, por lo que nuestra balanza de pagos no se encuentra balanceada y ello lleva a una pérdida de reservas internacionales (Gráfica 4).

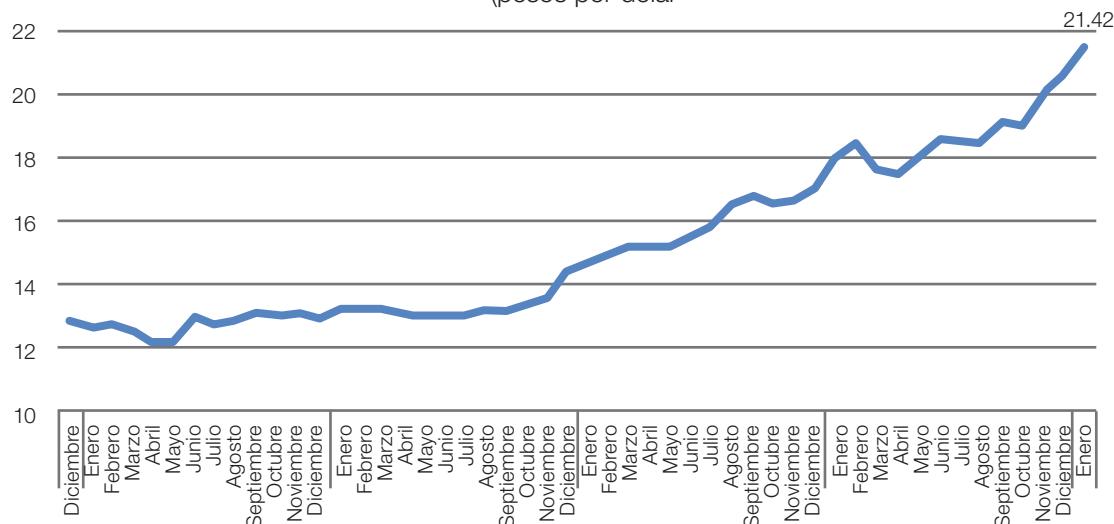
Gráfica 4
Reservas Internacionales del País 2006-2017
(millones de dólares)



Fuente: Banco de México.

El resultado por tanto se refleja en una pérdida de la credibilidad de nuestra economía, que a su vez, se hace palpable en el valor de nuestra moneda (Gráfica 5).

Gráfica 5
Tipo de Cambio FIX. 2012-2017
(pesos por dólar)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Un peso débil tiene dos efectos. Por un lado, nuestras exportaciones se fortalecen, pero por otro, nuestras importaciones resultan más caras.

Hace algunas líneas dijimos que nuestra economía tiende a ser importadora neta (déficit en balanza comercial), por lo que el resultado de una depreciación del peso se traduce en el encarecimiento de los productos que consumimos en el mercado interno, y al que llamamos inflación.

En el mes de septiembre de 2016 el gobierno anunció que adelantaría la liberalización del precio de las gasolinas, y que por tanto, aplicaría una política de precios máximos para enero de 2017. En los meses siguientes, la Comisión Reguladora de Energía será la encargada de ajustar los precios de los combustibles, de acuerdo al movimiento del tipo de cambio y el precio internacional del petróleo.

El resultado fue el famoso gasolinazo de 2017, que llevó a la indignación social y a la caída de la ya de por sí mermada aprobación presidencial.

En la reforma energética estaba contemplada la liberalización del precio de las gasolinas hasta el año 2018, sin embargo este adelanto en los planes, como seguramente ya lo habrá notado, no obedeció a una lógica de beneficio al consumidor, sino porque al gobierno se le acabó el margen para sostener un precio fijo de los combustibles.

Si usted recuerda, a finales del año 2015 la Secretaría de Hacienda anunció que, como parte del proceso de liberalización gradual de precios de los combustibles, para el año 2016, se fijaría una banda de más-menos tres por ciento en relación al precio de diciembre de 2015.

Por efecto de esa banda, las gasolinas en el mes de enero de 2016 bajaron de precio. Sin embargo, en el mercado internacional del petróleo se registró un cambio en la tendencia del precio, por lo que éste comenzó a subir.

Este hecho, en conjunto con la depreciación del peso, ocasionó que subieran los costos de

importación de las gasolinas, de tal manera que en los meses de julio y agosto, nuestra autoridad hacendaria decidiera agotar la banda, y así se incrementó el precio hasta diciembre del año pasado.

Mantener un precio fijo de las gasolinas funciona igual que cuando teníamos un tipo de cambio fijo. Mientras que el gobierno tuviera dinero, nos podíamos dar el lujo de mantener artificialmente un precio, pero cuando al gobierno le fallaban sus cuentas, acontecían las tristemente famosas devaluaciones de fin de sexenio.

Lo mismo nos pasó en esta ocasión. Como ya se comentó, el gobierno enfrentó problemas de déficits presupuestarios que no pudo compensar con los ingresos derivados de la reforma hacendaria, ni con el cambio en la manera de calcular el impuesto especial (IEPS) sobre las gasolinas.

Hasta el año 2015, el IEPS que el gobierno cobraba en las gasolinas tenía una fórmula variable (si subía el precio, subía el IEPS y viceversa), pero como el gobierno anticipaba que eventualmente el precio se liberaría, en el contexto de un mercado a la baja, preveía que el precio de las gasolinas pudiera bajar, y con él, la recaudación.

Para evitar una merma aún mayor en los ingresos presupuestarios, esta administración le “vendió” al Congreso en 2015 la idea de que el cambio de metodología hacia un impuesto fijo a las gasolinas, sería una relación ganar-ganar entre las finanzas públicas y el precio al consumidor final.

Dijeron que como el precio de las gasolinas estaba bajando en el mercado internacional, difícilmente el precio en México llegaría al techo superior de la banda, por lo que un IEPS fijo por litro de gasolina aseguraría la recaudación de gobierno, al mismo tiempo que el consumidor final se beneficiaría por una reducción en el precio del 3 por ciento.

Pero al igual que la suerte de López Portillo, el mercado se dio vuelta y al gobierno se le acabaron las “fichas” para soportar un precio fijo

con un mercado al alza, y con una moneda muy depreciada.

¿Por qué se le acabaron las fichas al gobierno? En primer lugar, porque la ideología de fondo es el gasto público como motor del crecimiento. En segundo lugar, porque no implementó verdaderamente una política de presupuesto base cero que eliminara el gasto improductivo.

En tercer lugar, no controló el nivel de endeudamiento público, y finalmente, porque este gobierno decide gastar más en gasto corriente (improductivo) que en gasto de inversión (que atrai- ga mayores ingresos en el futuro).

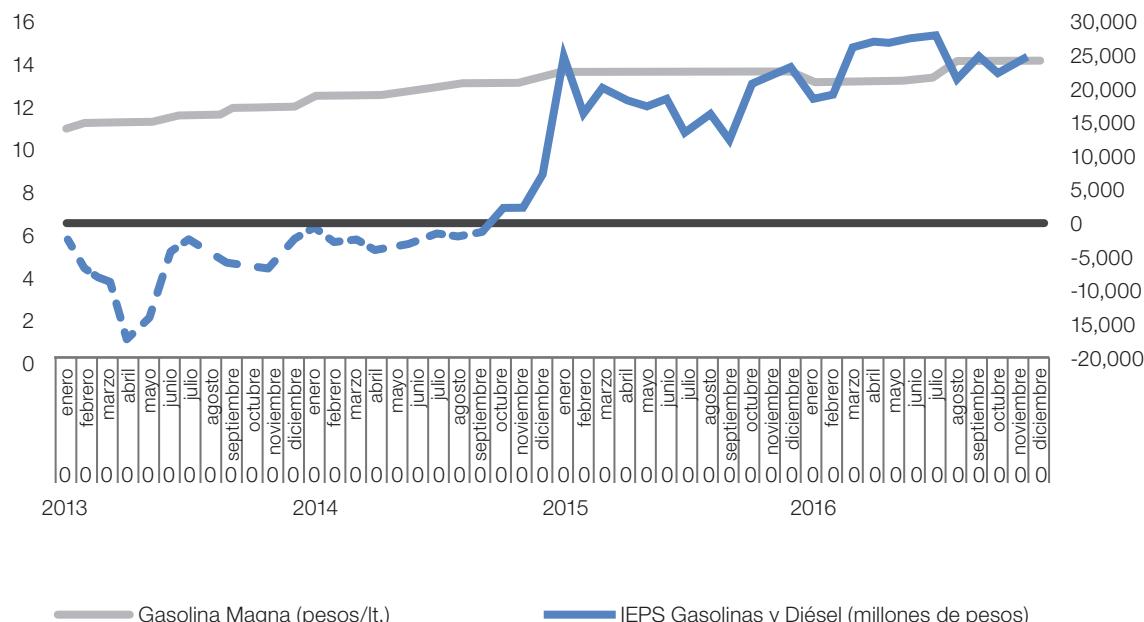
La Gráfica 6 muestra el precio de la gasolina magna (que es la de mayor consumo nacional)

contra la recaudación del IEPS de todos los combustibles.

De la línea horizontal (el origen) a la línea punteada, está representado el subsidio a las gasolineras de enero de 2013 a septiembre de 2014. En ese periodo, el gobierno erogó poco más de 109 mil millones de pesos para subsidiar el precio de las gasolinas y el diésel.

Por otra parte, de la línea horizontal a la línea sólida, está representada la recaudación del gobierno por el mismo impuesto. Como se puede observar, a partir de octubre de 2014 y hasta la fecha, las arcas nacionales se han beneficiado enormemente.

Gráfica 6
Precio de la Gasolina Magna vs Recaudación de IEPS
(pesos/lit., millones de pesos)



La recaudación de IEPS por gasolinas, en este período, ha sido aproximadamente de 494 mil millones de pesos, es decir, que por cada peso que subsidió la administración de Peña Nieto en el pasado, hoy recauda cuatro pesos con cincuenta centavos.

Si sumamos la recaudación de IEPS, más el promedio de los ingresos subestimados que comentamos anteriormente, llegamos a la conclusión de que el gobierno ha tenido casi 700 mil millones de pesos, cuyo destino evidentemente no ha sido el crecimiento nacional.

Para que se haga una idea de lo que representa, 700 mil millones de pesos es equivalente a 3.5 por ciento del PIB de 2016. Según la propia Secretaría de Hacienda, el año pasado la economía creció 2.2 por ciento, lo que quiere decir que el gobierno le resta fuerza al crecimiento de nuestra economía al gastar irresponsablemente el dinero.

Quizá pueda argumentar que esa cantidad de dinero (independientemente de si se destinó a gasto corriente o de inversión), habrá servido para generar cierta derrama económica dentro del país, sin embargo, para su desilusión, déjeme comentar que el servicio de la deuda para 2017 se incrementó en casi 19%, por lo que tendremos que pagar al exterior aproximadamente 570 mil pesos.

Con estas breves ideas, espero haber convencido al lector del por qué esta política de descontrol en las finanzas públicas no solo es nociva para el Gobierno federal, sino que la terminamos pagando todos los mexicanos.

Los desafíos que están por venir con la Presidencia de Donald Trump, incluyen nuevas presiones para las finanzas públicas, pues de volver a crecer menos de lo proyectado para 2017 (2.5

por ciento), la meta que se fijó el propio gobierno de generar un superávit primario de 0.4 por ciento del PIB sería francamente imposible de cumplir, lo que significaría un aumento adicional de la deuda pública.

Ante todo esto, ¿qué ha hecho el Partido Acción Nacional en el Congreso?

El PAN siempre se ha caracterizado por proponer y apoyar medidas responsables. En este caso en particular, el Partido en el Congreso ha lanzado tres propuestas.

Desde ambas Cámaras, el Grupo Parlamentario ha propuesto diversas medidas de austeridad. Desde la modificación de diversas disposiciones que fueron implementadas en la reforma fiscal de 2013, la eliminación de presupuesto de partidos políticos, así como la reducción de legisladores en ambas Cámaras, hasta la fusión de Secretarías de Estado y traspaso de funciones de los tribunales agrarios al Poder Judicial, pasando por la reversión del famoso gasolinazo y la desaparición o reducción del IEPS a las gasolinas.

Del total de las propuestas, una proviene de los Diputados Federales, y dos del Senado de la República.

Son tiempos difíciles, y probablemente la situación pueda agravarse, por lo que es de vital importancia que el PAN adopte una propuesta congruente y consensuada que abarque el corto, mediano y largo plazo.

Esta es, sin duda alguna, la gran oportunidad del Partido para regresar a la Presidencia de la República en el año 2018, está en nosotros los panistas, hacer realidad no solo el anhelo de regresar al poder, sino de encauzar a nuestro querido país hacia la senda de la prosperidad y el bien común. 

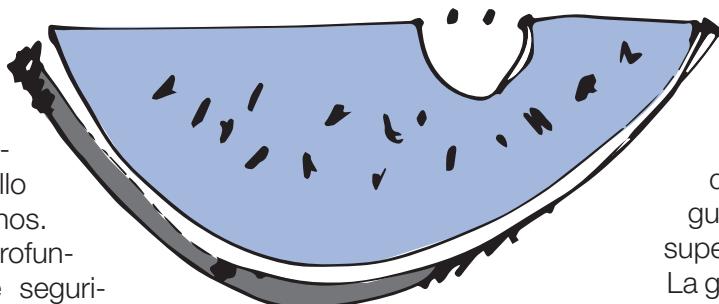
La seguridad humana: compromiso del Estado con la sociedad

Jesús Manuel Couoh Velasco

I. Nacimiento de la seguridad humana

El enfoque de la seguridad humana apareció a principios de la década de los noventa¹ como una de las propuestas formuladas para cuestionar la conceptualización tradicional y dominante de la seguridad, centrada en la integridad e intereses estatales y en los medios militares para garantizarla. La seguridad humana, de este modo, aportó un cambio conceptual y normativo importante, al centrarse en la seguridad de las personas con relación a su desarrollo humano y sus derechos. Supuso ampliar y profundizar la agenda de seguridad, esto es, considerar amenazas de naturaleza no militar, así como tomar como objeto referente no tanto al Estado sino al ser humano.

La aparición del concepto fue fruto de la evolución teórica habida en las décadas anteriores en dos campos tradicionalmente separados, el del desarrollo y el de la seguridad, así como de la creciente convergencia de las agendas



académicas y políticas de ambos. En otras palabras, surgió, por un lado, de la evolución en el campo del desarrollo, que llevó a la formulación en 1990 del concepto de desarrollo humano, y, por otro lado, de la revisión teórica en los estudios sobre la seguridad, con su creciente desafío a la concepción estatocéntrica y militar dominante; es decir, del cuestionamiento de que las únicas amenazas sean las militares, de que el objeto cuya seguridad que hay que garantizar sea el Estado, y de que los valores a asegurar sea la integridad y supervivencia del Estado.

La gestación y difusión de la idea de la seguridad humana están estrechamente ligadas también a un determinado contexto histórico, como es el de la posguerra fría con su expansión del orden liberal, el cual se caracteriza, entre otras cosas, por revalorizar al sujeto² y a sus derechos cívico-políticos en la esfera internacional. Así, la emergencia de este nuevo enfoque

¹ http://www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdf (17 de agosto del 2016).

² Lutz Alexander Keferstein, *Kant o la Moral incomprendida*, https://www.academia.edu/432549/Kant_o_la_moral_incomprendida_ISBN_978-607-513-183-2 (25 de noviembre del 2016).

constituye un resultado y un testimonio del creciente peso atribuido en la sociedad internacional a determinados valores, normas, intereses y agendas tras la superación de la guerra fría, los cuales pusieron en cuestión varios principios en los que se habían fundamentado tradicionalmente las relaciones internacionales y de seguridad.

Desde su adopción en 1994 por parte del Informe de desarrollo humano³ del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el concepto ganó una notable acogida en los círculos académicos y políticos.

Es interesante observar que aunque cristalizó, como hemos dicho, a partir de la evolución teórica habida en dos campos, el del desarrollo y el de la seguridad, su mayor aceptación tuvo lugar inicialmente en el primero de ellos, mientras que solo más tarde, cuando ya contaba con un bagaje conceptual y político significativo, fue adoptado también por algunos sectores ligados a las visiones no tradicionales de la seguridad. En lo que se refiere al plano institucional, numerosas agencias de las Naciones Unidas y gobiernos de potencias medias, como Canadá y Japón, lo adoptaron como marco de referencia de sus agendas de materia de cooperación internacional para el desarrollo, construcción de la paz y derechos humanos.

Así, en estas últimas décadas la seguridad humana se ha convertido en uno de los conceptos más discutidos y relevantes en las relaciones internacionales, habiendo sido abrazado por diferentes sectores intelectuales y políticos que aprecian su carácter normativo, evocador de principios ligados a la justicia, sostén de derechos e inspirador de políticas progresistas. En otras palabras, la apuesta por la seguridad humana conlleva implícitamente reflexiones y propuestas sobre otras muchas cuestiones de gran calado político y ético, como son las relativas al desarrollo y el bienestar, el papel del Estado y sus relaciones con la ciudadanía y las relaciones

de poder en el funcionamiento del sistema internacional, incluidas las de género.

No en vano, dado que la seguridad es una dimensión crucial no solo de la sociedad internacional sino de la propia experiencia humana, reconceptualizar la seguridad implica repensar el mundo en el que vivimos. La seguridad humana se concibe como una situación en la que las personas están libres de todo tipo de amenazas a la integridad humana, de forma que se pueda garantizar el desarrollo humano, la vida y la dignidad. De esta forma, el concepto encierra dos dimensiones: la libertad respecto al miedo (*freedom from fear*), es decir, estar libres de la amenaza de violencia física; y la libertad respecto de la necesidad (*freedom from want*), esto es, tener cubiertas las necesidades básicas mediante un cierto bienestar socioeconómico.

Así, el propio informe del PNUD de 1994 desglosa la seguridad humana en siete tipos concretos de seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. Esta interpretación del PNUD fue acogida inmediatamente con satisfacción por diversos sectores académicos, sobre todo vinculados a los estudios de desarrollo de Naciones Unidas, ONG y algunos gobiernos.

El enfoque de la seguridad humana ha sido objeto de críticas por los sectores académicos y políticos conservadores, quienes teniendo una visión tradicional de la seguridad centrada en la seguridad nacional y en los medios militares para conseguirla, la cual han conseguido revitalizar tras el S-11 en el marco de la denominada guerra global contra terrorismo, debido a este nuevo auge de la visión tradicional de seguridad.

A la seguridad humana se le reprochan varias cuestiones: su falta de consistencia teórica:⁴ su orientación hacia la mera solución de problemas y hacia las políticas sectoriales, pero sin apenas contenido crítico y transformador; su falta de cuestionamiento del *statu quo* y de las relaciones de poder en el sistema internacional; y, en suma, su instrumentalización por los poderes

³ <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994> y en la página http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf (20 de agosto de 2016).

⁴ Apenas se ha embarcado en debates de calado ontológico y epistemológico.

occidentales a favor de la universalización de una agenda de paz liberal hegemónica.

Para que las autoridades cumplan satisfactoriamente con su cometido es imprescindible que respeten irrestrictamente los derechos humanos de los gobernados y el conjunto de la sociedad deben respetar igualmente los derechos de estos; estas características son indispensables en cualquier sociedad, en una situación de crisis de la seguridad pública como la que estamos padeciendo, la necesidad de contar con tales instituciones es apremiante.

En conclusión, afectada por una escasa profundidad teórica, la cooptación de buena parte de ella por parte del orden político liberal y el abandono de parte de los respaldos políticos que antes tuvo, el concepto de seguridad humana se encuentra en un momento crítico en el que el propio sentido de su existencia está en cuestión.

Lo anterior permite realizar las siguientes preguntas:

- ¿En qué se diferencia la seguridad humana de los enfoques de seguridad tradicional, desarrollo humano y derechos humanos?
- ¿Cómo operacionalizar el concepto de seguridad humana?,
- ¿Qué significan Protección y Empoderamiento para lograr la Seguridad Humana?,
- ¿Qué estrategias de protección están dirigidas a cubrir los huecos existentes en la infraestructura de seguridad humana y refuerzan las capacidades de la estructura institucional para garantizar la protección de la(s) comunidad(es) afectada(s) de las amenazas más graves y extendidas?

II. La Comisión de Seguridad Humana

Tal y como debatió la Comisión de Seguridad Humana⁵ (CSH), la necesidad de un nuevo

⁵ La Comisión de Seguridad Humana se creó en enero de 2001, como respuesta al llamamiento realizado por el Secretario General de la ONU en la Cumbre del Milenio de 2000 para lograr un mundo “libre de necesidad” y “libre de miedo”. La Comisión está formada por doce eminentes personalidades de nivel internacional, entre los que se encuentran Dña. Sadako Ogata (Ex Alta Comisionada de la ONU para los Refugiados) y el Profesor Amartya Sen (Premio Nobel de Economía 1998).

paradigma de seguridad está relacionado con dos conjuntos de dinámicos.

En primer lugar, la seguridad humana es fundamental a la hora de responder a la complejidad y la interrelación de las amenazas para la seguridad, tanto conocidas como nuevas, que van desde la pobreza crónica y persistente hasta la violencia étnica, pasando por el tráfico de personas, el cambio climático, las pandemias, el terrorismo internacional y el empeoramiento repentino de la situación económica y financiera. Dichas amenazas tienden a adquirir dimensiones transnacionales y trascienden las nociones tradicionales de seguridad, que se centran exclusivamente en las agresiones militares externas.

En segundo lugar, la seguridad humana es necesaria como un enfoque integral que utiliza el amplio espectro de nuevas oportunidades para hacer frente a dichas amenazas de una forma integrada. Las amenazas para la seguridad humana no pueden tratarse sólo a través de mecanismos convencionales. Al contrario, es necesario un nuevo consenso que reconozca los vínculos y las interdependencias entre desarrollo, derechos humanos y seguridad nacional.

La seguridad humana reconoce que las inseguridades varían considerablemente de un escenario a otro y, por lo tanto, aporta soluciones contextualizadas que tomen en cuenta las situaciones particulares que pretenden tratar. Al enfrentarse a los riesgos y las causas de las inseguridades, la seguridad humana es preventiva y aporta un enfoque dual sobre la protección y el empoderamiento.

La protección y el empoderamiento de las personas son dos factores fundamentales para la seguridad humana. La CSH los propone como las dos caras de cualquier marco político relacionado con la seguridad humana.

La CSH define la protección como “estrategias, establecidas por los estados, las agencies internacionales, las ONG y el sector privado, para proteger a las personas de las amenazas”.⁶ Se refiere a las normas, las instituciones y los

⁶ Comisión sobre la Seguridad Humana. 2003. *Human Security Now Final Report*, Nueva York: CSH, p. 10.

procesos necesarios para proteger a las personas de amenazas críticas y extendidas.

La protección conlleva un enfoque “descendente”. Reconoce que las personas se enfrentan a amenazas que escapan a su control (por ejemplo, desastres naturales, crisis económicas y conflictos). Por lo tanto, la seguridad humana requiere proteger a las personas de una forma sistemática, integral y preventiva. Los estados tienen la responsabilidad primera de implementar dichas estructuras de protección. No obstante, las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil, los actores no gubernamentales y el sector privado también desempeñan un papel fundamental a la hora de proteger a las personas de dichas amenazas.

La CSH define el empoderamiento como “estrategias [que] permiten a las personas desarrollar su resistencia a situaciones difíciles”.⁷ El empoderamiento implica un enfoque “ascendente”. Pretende desarrollar las capacidades de las personas y las comunidades para que puedan tomar decisiones informadas y actúen por sí mismas. Al empoderar a las personas, no sólo se les permite desarrollar todo su potencial, sino que también se posibilita que encuentren formas de participación y que busquen soluciones que garanticen su propia seguridad humana y la de los demás.

Tal y como lo ha dejado claro la CSH, la protección y el empoderamiento se refuerzan mutuamente y no pueden plantearse de forma aislada: “ambos factores son necesarios en casi todas las situaciones de inseguridad humana, aunque la forma que adquieren y la proporción con la que se emplean variarán enormemente según las circunstancias”.⁸

El problema de la seguridad ha estado presente, de forma implícita o explícita, desde los albores de la disciplina de las Relaciones Internacionales (en las siguientes líneas utilizaremos las siglas: RRII) y con más énfasis, desde la Primera Guerra Mundial en estrecha vinculación con las ideas de paz y de interés nacional. En

este sentido, el problema de la seguridad nacional de los Estados Unidos ha sido incluso el referente fundamental del desarrollo de la teoría de las RRII, principalmente del *mainstream*,⁹ desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente.¹⁰ El fin de la Guerra Fría y la emergencia de la globalización han transformado las relaciones internacionales y con ello la naturaleza de la seguridad, lo cual ha supuesto un cambio en estudios de la seguridad. La Escuela de Copenhague¹¹ muestra como un paradigma original y comprensivo. La Comisión de Seguridad Humana la define como: “...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad”.¹²

Una década después de su inicio, cuando se cumple la señalada efemérides del mayor ataque terrorista de la historia, la narrativa de la guerra global contra el terror,¹³ declarada por George W. Bush el 11 de septiembre de 2001, ha atenuado su controvertida doctrina a favor de la agresión preventiva hasta una suavizada pero ingente retórica sobre la seguridad como paradigma de las relaciones internacionales del siglo XXI.

⁹ Es un anglicismo que significa tendencia o moda dominante. La traducción literaria del término *mainstream* es “corriente popular”.

¹⁰ Arenal, C., *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Ed. Tecnos, Madrid, 2014.

¹¹ Tiene una aportación propia y un marco específico sobre la naturaleza de la seguridad, demarcando una serie de implicaciones para la elaboración de la política internacional. Creado un paradigma específico dentro de los estudios de seguridad, el cual constituye un modo de ver la realidad internacional y los procesos de seguridad que en ella se desarrollan.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994. Informe sobre Desarrollo Humano 1994 – Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Nueva York: Oxford University Press. Capítulo 2, pp. 22-40.

¹³ Gwot, por sus siglas en inglés.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

Con la Teoría de la Securitización: ¿cómo surgen los problemas de seguridad y disolverlos?¹⁴ Proporciona un actualizado estado de esta cuestión, marcada por el hito que representó en 1998 la formulación de la teoría de la Escuela de Copenhague sobre el carácter extraordinario que adquiere la mecánica de las políticas de emergencia en el escenario de la posguerra fría; un planteamiento que resultó profético poco después, a la luz del 11-S.

A lo largo de estos años, en nombre del principio ordenador de la seguridad, la identificación de amenazas se ha convertido en un ejercicio habitual de los documentos políticos de alto nivel que configuran la agenda internacional. La Estrategia Europea de Seguridad de diciembre del 2003 señalaba los conflictos regionales, los estados fallidos y el crimen organizado (en este orden), como los peligros clave para Europa; por detrás del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, una obvia influencia de la coyuntura mundial del momento del 11-S, con la estela reciente de los atentados de Washington y Nueva York, y pocos meses después de que EEUU invadiera Irak, tras tratar de legitimar en Naciones Unidas su acción con un falso informe sobre la existencia de armamento proscrito para el régimen canalla de Sadam Hussein.¹⁵

La práctica totalidad del planeta, más allá de las fronteras occidentales, quedaba englobada en las categorías de riesgo del texto firmado por el entonces alto representante de la política exterior de la Unión Europea, Javier Solana. El

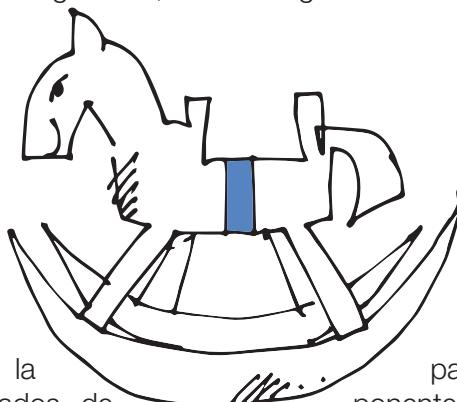
manifestó extendía incluso el manto securitizador al concepto de desarrollo, que salía de la esfera de la disciplina económica en la que campaba desde los años ochenta, al resituarse “la seguridad como precondición del desarrollo”.¹⁶

III. Los ejes centrales de aplicación de la seguridad humana

El eje de la seguridad humana son la persona y las condiciones que garantizan su seguridad. Sus ejes básicos son: los múltiples ámbitos de integración: el político, el social, el económico y el ambiental, la incorporación de nuevas dimensiones o nuevos actores en la problemática de la seguridad, como el sujeto, las organizaciones no gubernamentales, las propias sociedades, y

la cada vez mayor relación entre la seguridad exterior y la seguridad interior de las naciones.

Al tiempo que la seguridad humana se presenta como universal, puesto que muchas amenazas son comunes a los países pobres y ricos, sus componentes son interdependientes porque trascienden las fronteras; es más fácil prevenir ex ante que intervenir ex post, por lo que sus costos son menores y está centrada en la persona.



IV. Las aportaciones de la Escuela de Copenhague en la seguridad humana

Frente a otras formas de entender la noción de seguridad como la concepción “objetiva” o la “subjetiva”, más centradas en la ausencia de amenazas concretas o en las percepciones de ser atacados, la teoría de la securitización ha sido clave a la hora de impulsar, junto con la escuela de Copenhague una concepción “discursiva” de la seguridad. Esta concepción, es

¹⁴ *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve* <https://books.google.com.mx/books?hl=es&lpg=PP1&pg=PT23&dq=Securitization+Theory+How+Security+Problems+Emerge+and+Dissolve&ots=4Vw5ghF0d&sig=bCH15-bm2co-2IW9uIMDOcoVm8Q#v=onepage&q=Securitization%20theory.%20How%20Security%20Problems%20Emerge%20and%20Dissolve&f=false> (01 de septiembre del 2016)

¹⁵ El mimetismo euroatlántico se refleja incluso en la literalidad de los textos. La Estrategia Europea de Seguridad es la versión comunitaria de la casi homónima Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, publicada en el primer aniversario del 11-S, en 2002, <http://ndu.libguides.com/merlin> (03 de septiembre de 2016)

¹⁶ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p.2. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (04 de septiembre)

de raíz social-constructivista, niega que este concepto pueda definirse en términos “objetivos”, y subraya que las amenazas y la inseguridad en general son construcciones sociales derivadas de nuestro conocimiento y de los discursos que las representan como tales. Se insiste pues en su carácter político y crítico, rechazando de este modo los planteamientos ortodoxos al estudio de la seguridad que se aproximan a ésta como si fuera un campo neutral, y no atienden a los intereses, identidades y valores en juego, en los que tanto los estados como otros actores no estatales¹⁷ delimitan las agendas políticas.

Hay que subrayar que aunque en su concepción inicial la teoría de la securitización se define como una propuesta descriptiva y elude con ello cualquier dimensión normativa, esta teoría ha sido considerada por muchos académicos como uno de las herramientas teóricas clave de los *Critical Security Studies*. Además, el propio Ole Waever, uno de sus exponentes, suscribe el Manifiesto del colectivo: *Enfoques críticos para la seguridad en Europa (Critical Approaches to Security in Europe CASE, por sus siglas en inglés)*, en el que la Escuela de Copenhague es una de las tres escuelas, junto con la Escuela de Gales y la Escuela de París, que se engloban en esta corriente de estudios críticos de seguridad en Europa, y en la que consta la securitización como una de sus principales contribuciones al respecto.¹⁸

A partir de esa formulación se han sucedido distintas revisiones de la Escuela de Copenhague, en paralelo a hechos en la escena internacional muy relacionados con este concepto en especial el 11-S y la Guerra contra el terrorismo que inició la administración de Bush hijo, que al calor del debate académico han dado lugar a

¹⁷ Incluyendo grupos de interés económico, o determinadas burocracias gubernamentales

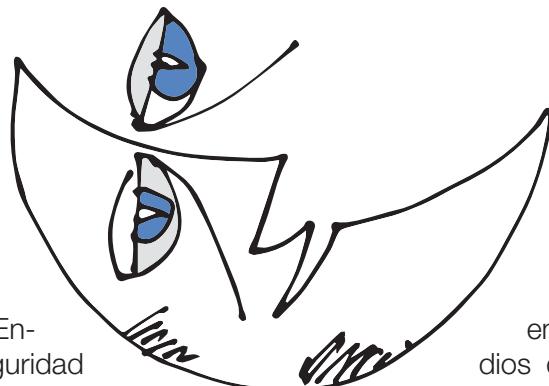
¹⁸ Case Collective, *Critical approaches to security in Europe: A networked manifesto*, en *Security Dialogue*, nº 37, 2006, pp. 443–487; PEOPLES, C. y N., Vaughan-Williams, *Critical security studies: an introduction*. London: Ed. Routledge, 2010.

críticas diversas y a la emergencia de teóricos de la securitización.¹⁹ Con ello, la securitización se ha extendido más allá del contexto europeo al mismo tiempo que ha ido refinándose y suscitando nuevos debates, que se pretenden sintetizar a continuación. Tal ha sido la proliferación de discusiones en torno a la securitización que a día de hoy incluso algunos autores ya se refieren a ella en plural para aludir al conjunto de teorías que se engloban bajo esa misma denominación.²⁰

Con ello, la securitización se ha extendido una postura singular en los debates entre la ampliación y la profundización del concepto de seguridad en la post Guerra Fría. Aunque buena parte de las discusiones ya se inician en la década de los ochenta, la renovación de los deba-

tes sobre seguridad no se producen hasta los años noventa, y en particular hasta el fin de la Guerra Fría y la subsiguiente toma de conciencia sobre las limitaciones presentes en los enfoques clásicos de los Estudios de Seguridad Internacional, los Estudios Estratégicos, y las Relaciones Internacionales para responder a las dinámicas de cambio estructural que se derivan de la desaparición del escenario bipolar. En este sentido, conviene señalar la necesidad de responder a los desafíos que se plantean en un orden de post-Guerra Fría y el deseo continuo de hacer la disciplina relevante a las preocupaciones contemporáneas.²¹

Siguiendo a Barry Buzan y Lene Hansen en su obra *The Evolution of International Security*



¹⁹ Balzacq, T. *The three faces of securitization: Political agency, audience and context*, *European journal of international relations*, nº11, 2005; McDonald, M. *Securitization and the Construction of Security*, en *European Journal of International Relations*, nº 14, 2008; Stritzel, H., *Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond*, en *European Journal of International Relations*, nº 13, 2007, pp. 357–383.

²⁰ Balzacq, T., Guzzini S., Williams M.C., Y H. Patomaki, *Forum: What of theory—if any—is securitization?* En *International Relations*, publicado en línea el 21 de octubre de 2014.

²¹ Krause K. Y M. C. Williams, *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics an Methods*, en *Mershon International Studies Review*, nº 40, 1996, pp. 229-254.

Studies (2009), con el impacto producido por el fin de la Guerra Fría se alteran tanto las preguntas de la agenda de seguridad como los propios actores que inciden en ella. La creciente consideración de la guerra como un método costoso tras la Guerra de Vietnam sumado a la preocupación creciente por cuestiones como el medio ambiente o la economía internacional, son factores que van influyendo poco a poco en el declive de las cuestiones militares como núcleo de las preocupaciones de seguridad y que terminan por aflorar con la desmilitarización que aprueba Gorbachov al asumir el poder. Así, con la desaparición de la Guerra Fría como meta-evento que articula los EIS²² durante sus primeras cuatro décadas de recorrido, se abre una ventana de oportunidad analítica y política para debatir la propia noción de seguridad que hasta entonces había quedado eclipsada por la lógica bipolar.

La emergencia de la teoría de la securitización se produce, pues, en un momento caracterizado por los intensidad de los debates internos en el seno de la disciplina, en el que los EIS abordan el debate ampliación y profundización de la seguridad vis a vis de los enfoque tradicionalistas, por un lado, y entre los propios defensores de estas nuevas concepciones de la seguridad, por otro. Frente a las visiones estrictamente militaristas que predominaron durante la Guerra Fría y que tienden a ser englobadas dentro de los Estudios Estratégicos, por un lado, emerge un gran debate en torno a la ampliación de la agenda de la seguridad incluyendo otros ámbitos como, por ejemplo, el desarrollo o el medio ambiente.

Así, la ampliación del concepto de seguridad no sólo extiende el campo de conocimiento y comprensión necesario para dedicarse a los Estudios de Seguridad, sino que tiene importantes implicaciones teóricas, políticas y normativas. Para los teóricos de visiones más ortodoxas que apuestan por concepciones más estrechas de la seguridad, cuanto más se amplía el concepto de seguridad por parte de las corrientes críticas,

²² Estudios Internacionales de Seguridad.

más incoherente es el propio concepto de seguridad, menos práctico, y menos poder explicativo tiene ya que se pierde claridad sobre su significado exacto y sus fronteras. Por otro lado, desde una lectura política, al ampliar la noción de seguridad también se acrecentaría con ello el campo de actuación de los órganos del estado en esta materia (ejército, policía, etc.). A nivel normativo, por su parte, la ampliación podría acarrear la elevación de la “seguridad” a un tipo de bien universal bajo el cual todas las relaciones sociales deberían regirse.

Por otro lado, en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, y tras el informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994 en el que se acuña el concepto de seguridad humana, se extienden las voces que apelan a la profundización de la seguridad y la toma en consideración del individuo como objeto de referencia de la seguridad en contraposición a las visiones estatocéntricas que habían predominado hasta entonces en el *mainstream* de la disciplina.²³ El estado es menos importante en la nueva agenda de seguridad que se configura tras la Guerra Fría. Aun siendo el actor más relevante, ya no domina más como único objeto de referencia y surgen nuevos objetos de referencia por encima (Humanidad, biosfera, regiones –debajo individuo– y junto con el propio estado) actores no estatales.

Así, en esta coyuntura en la que las distintas escuelas en RR&I y los EIS se debaten entre la ampliación y la profundización, toma forma la teoría de la securitización. Uno de los reconocimientos que se le ha dado a la Escuela de Copenhague al haber impulsado esta propuesta teórica ha sido precisamente que, más allá de estos dos debates, plantea una posición singular que expande el concepto de seguridad y a la vez limita el análisis de la seguridad. Se situaría así en una posición intermedia, que incorpora al concepto de seguridad nuevas dimensiones, pero lo delimita a una estructura determinada que evita las críticas al relativismo excesivo que se suele atribuir a las corrientes heterodoxas de

²³ Booth, K., *Theory of world security*. Cambridge: Ed. Cambridge University Press, 2007

los EIS desde los enfoques dominantes o *mainstream*.

Habiendo visto en qué coyuntura emerge la teoría que nos ocupa, veamos a continuación qué entendemos por securitización y cuáles son los principales rasgos de esta teoría para la Escuela de Copenhague. La securitización: *speech act* y proceso intersubjetivo; el concepto de securitización, como se ha mencionado, se acuña por parte de la llamada Escuela de Copenhague y se desarrolla en *Security: a New Framework of Analysis*. Fruto de la colaboración de un conjunto de expertos que trabajan en el Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), cabe destacar dos nombres por encima del resto: Barry Buzan y Ole Waever. Pese a que sus respectivas trayectorias académicas previas se ubican en corrientes teóricas distintas, ambos confluyen en reexaminar las aproximaciones neorrealistas que han predominado hasta la fecha, la necesidad de debatir la propia noción de seguridad y profundizar en su relación con la política.²⁴

Barry Buzan ha contribuido extensamente a las Relaciones Internacionales a través de sus revisiones del neorrealismo estructuralista dentro de lo que se ha llamado en la disciplina como la Escuela Inglesa.²⁵ En lo que concierne concretamente a los EIS, éste publica a principios de los ochenta *Peoples, States and Fear* (1983) con el que abandera los debates sobre la ampliación y profundización de la seguridad, poniendo también en evidencia el carácter subteorizado del propio concepto. En ese mismo trabajo, Buzan afirma que la seguridad es un concepto esencialmente disputado, basándose en gran medida en el trabajo de Wolfers,²⁶ plantea su carácter ambiguo. A pesar de la importante contribución de *Peoples, States and Fear*, al

²⁴ Buzan, B., *People, states, and fear: The national security problem in international relations*. Londres: Wheatsheaf Books Brighton, 1983; Buzan B. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

²⁵ Para saber más sobre la Escuela Inglesa y las aportaciones de Barry Buzan a la misma, véase Suganami H. (2011). "The English School, History and Theory", en *Ritsumeikan International Affairs* Vol.9, pp.27-50.

http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/ras/english/publications/ria_en/9_02.pdf (09 de septiembre del 2016)

²⁶ Wolfers, A. (1952) "National Security as an Ambiguous Symbol", en *Political Science Quarterly*, Vol. 67, n°4, pp. 481-502.

[http://lindsay-hundley-ta.s3-website-us-west-1.amazonaws.com/Wolfers%20\(1952\)%20-%20National%20Security%20as%20an%20Ambiguous%20Symbol.pdf](http://lindsay-hundley-ta.s3-website-us-west-1.amazonaws.com/Wolfers%20(1952)%20-%20National%20Security%20as%20an%20Ambiguous%20Symbol.pdf) (10 de septiembre del 2016)

debate dentro de los EIS, muchos consideran no obstante que su contribución a la securitización es su aportación más "innovadora".²⁷

Ole Waever adelanta la idea de *speech act*" asociada a la seguridad.²⁸ En esta primera contribución aplicada al estudio de los derechos humanos en Europa del Este y en la que el propio autor se ubica en posiciones de "realismo post-estructuralista" (*poststructuralist realism*), éste plantea la necesidad de repensar el concepto de seguridad y ahí es donde adelanta por primera vez el carácter performativo del concepto de seguridad. Así, según el teórico danés, hablar de seguridad e identificar una amenaza equivale a decir que algo se va a hacer, como si fuera una apuesta o una promesa. En el caso de la seguridad equivale a plantear que a futuro se van a tomar todas las medidas necesarias para bloquear la amenaza y responderla. Asimismo, en sus trabajos previos, Waever plantea ya la conveniencia que haya menos seguridad y más política. En este sentido, como regla general, considera que debe haber menos "amenazas" y más "desafíos", haciendo por lo tanto de los problemas de seguridad, problemas de carácter político. Pero, ¿a qué nos referimos al hablar de securitización? ¿En qué consiste y qué herramientas analíticas nos aporta a la hora de aproximarnos a la realidad que nos rodea?

La principal pregunta que pretende responder la teoría de la securitización es ¿qué hace que un asunto determinado sea considerado como una cuestión de seguridad?, es decir, ¿cómo un asunto pasa de ser aprehendido como un asunto político ordinario y adquiere una naturaleza diferente y específica que se considera como una amenaza para la seguridad? Para la Escuela de Copenhague, la seguridad supone desplazar la política a un ámbito que se encuentra más allá de las reglas de juego establecidas, al enmarcar, identificar o definir un asunto como amenaza y por lo tanto como una

²⁷ Griffiths, M, Roach, S.C. Y M. S. Solomon (2009), *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Ed. Routledge, New York.

<http://124.40.206.206/inspirasi/books/1375181493.pdf> (16 de septiembre del 2016)

²⁸ Waever, O. *Security, the Speech Act. Analysing the Politics of a Word*, Paper presented at the Research Training Seminar, Sostrup Manor, June 1989. Second draft, Jerusalem / Tel Aviv, 25-26 June 1989.

cuestión especial, que se sitúa fuera o más allá del juego político ordinario y que por ello requiere medidas excepcionales. Vemos así las implicaciones normativas que subyacen a la idea de securitización, dado que se desplaza una cuestión de la esfera pública sometida al debate y el control democrático ordinario para entrar en una esfera en la que se dota a esta amenaza de un carácter prioritario en la agenda política y, por ello, se considera admisible y justificada la vulneración de determinados procedimientos y garantías, al mismo tiempo que se movilizan y/o se asignan recursos excepcionales para darle respuesta, pudiendo ser éstos tanto de índole económica como política o jurídica.

Frente al dilema normativo que subyace a la idea de securitización,²⁹ la Escuela de Copenhague reconoce que la seguridad debería aprehenderse como algo negativo, dado que ésta acaba con el debate y la deliberación necesarios en cualquier escenario político de carácter democrático. Ahora bien, tras reconocer la atracción política de la idea de securitización, en tanto que instrumento que otorga una priorización imperativa a un determinado asunto, se aboga por la “desecuritización” como la opción óptima a largo plazo. Lo que es lo mismo, frente a la tentación de recurrir a la securitización con vistas a vulnerar los procedimientos reglados y el control democrático, lo ideal es tender hacia escenarios en los cuales los asuntos securitzados pasen a formar parte de lo que éstos califican como asuntos politizados, es decir, que éstos tiendan a estar sometidos a la rendición de cuentas y los procesos decisionales convencionales en cualquier política pública.

Dos características de la teoría de la securitización son fundamentales para comprender el proceso por el que se produce ese cambio o desplazamiento. Por un lado, su naturaleza de acto discursivo o *speech-act* y por otro su carácter intersubjetivo. La consideración de la seguridad como un acto discursivo o *speech act* es un aspecto fundamental que introduce la

securitización en los EIS y las RRII. Este rasgo, como se ha mencionado ya, lo avanza Waever en sus primeros trabajos a finales de los ochenta, inspirado en los trabajos sobre filosofía del lenguaje de Austin y Searle.³⁰ Parte de la premisa de que el lenguaje no es neutro, y al hablar de seguridad e identificar una amenaza no sólo enunciamos un mensaje (acto locutivo), sino que también existe una intencionalidad concreta (acto ilocutivo), y se produce una serie de consecuencias en el receptor del mensaje (acto perlocutivo). Vemos de este modo el carácter performativo del lenguaje, que en el caso de la securitización tiene especial relevancia ya que se vincula con dimensiones especialmente sensibles para los seres humanos como son el miedo, la supervivencia y el deseo de vivir libres de amenazas. El mero hecho de señalar un determinado asunto y calificarlo como una amenaza, se asocia a una racionalidad específica cargada de poder simbólico que da forma a un posicionamiento en base al binomio amigo/enemigo, en el cual se legitima el uso de los medios necesarios para acabar con esta amenaza (enemiga) de forma urgente ya que pone en riesgo la vida de una o varias personas de una comunidad amiga.

Sin embargo, si el carácter de *speech-act* es importante para la teoría de la securitización, no lo es menos su naturaleza intersubjetiva entendida como la necesidad de que la amenaza sobre un objeto de referencia señalada por el actor securitizador (el actor que señala y habla de la amenaza) sea reconocida y aprobada por lo que la Escuela de Copenhague califica como audiencia. Para ello, es preciso diferenciar entre movimiento de securitización y securitización. Si el primero consiste en el acto de identificar una amenaza por parte del actor securitizador y señalarlo públicamente, no es hasta que la audiencia aprueba este movimiento y reconoce la amenaza que podemos hablar de securitización como tal.

²⁹ Huysmans, J., *Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security*, en *Alternatives*, nº 27, 2002, pp. 41–62.

³⁰ Austin, J.L. (1975) *How to do things with words*. Harvard University Press; http://pubman.mpd1.mpg.de/pubman/item/escidoc:2271128:3/component/escidoc:2271430/austin_1962_how-to-do-things-with-words.pdf (18 de septiembre del 2016)

Se comprueba de este modo cómo la securitización es un fenómeno indeterminado en contenido, pero con una forma específica: la necesidad de crear y representar mediante el habla y el discurso una o varias amenazas existenciales que requieren acciones de emergencia y medidas excepcionales, que lógicamente tienen efectos importantes en las relaciones entre las partes actor securitizador y audiencia. Las innovaciones que aporta esta contribución de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad tienen consecuencias políticas y normativas. Por el carácter performativo del lenguaje ya señalado, no sólo hay responsabilidad en la respuesta a la amenaza (y ese es el lugar donde ponen el foco de atención las corrientes ortodoxas de la disciplina), sino que, con la teoría de la securitización cobra interés el diseño social del problema. Cuando un actor securitizador (el actor que promueve la securitización) decide impulsar la securitización mediante la identificación, definición o resignificación de un hecho como una amenaza, especialmente cuando ésta es de carácter existencial, dicho actor no sólo se atribuye la responsabilidad de acabar con ella, sino que, a su vez, existe una responsabilidad en la gestión de la creación de la amenaza. De este modo, con esta teoría "... se estudia quién securitiza, sobre qué cuestiones (amenazas), para quién (objetos de referencia) y por qué, con qué resultados y, no menos importante, bajo qué condiciones (es decir, qué es lo que explica que la securitización tenga éxito)".³¹

En el plano epistemológico, la Escuela de Copenhague parte de una metodología cualitativa para el estudio de los procesos de securitización. Se establece, en primera instancia, el análisis de los discursos y de las constelaciones políticas (*political constellations*) como técnicas de investigación. Y si bien el análisis de discurso se mantiene como la técnica más frecuente, ha habido en los últimos años una importante evo-

lución ya que se han empezado emplear una gama más rica de técnicas tanto cualitativas como cuantitativas que enriquecen el análisis.

Estamos ante un concepto teórico que ha ido ganando terreno y popularidad progresivamente en la disciplina, desde la aparición de *Security: a new framework of analysis*, se observa una presencia creciente de esta teoría en revistas especializadas y congresos académicos. A esta tendencia cabe añadir que el propio Ole Waever considera que la discusión sobre su construcción teórica y sus implicaciones políticas acaban prácticamente de empezar. En este sentido, puede afirmarse que ha empezado a aflorar una comunidad epistémica en estudios críticos de seguridad,³² si bien ésta es aún incipiente y todavía está lejos de otras academias europeas como la anglosajona o la escandinava en lo que respecta a su masa crítica, así como a la intensidad y originalidad de sus debates.

Podemos afirmar que se ha ido extendiendo la teoría de la securitización, se ha producido una intensificación del debate que ha permitido enriquecer los postulados originales y plantear nuevas preguntas. Del conjunto de trabajos que han revisado la teoría de la securitización, podemos englobar el conjunto de críticas en tres tipos: unas de índole conceptual, otras de carácter epistemológico, por último, las de naturaleza normativa. Asimismo, existe también un cuarto tipo de críticas que podemos calificar de "contextual" que en buena medida es una síntesis de las tres anteriores.

Centrándonos en primer lugar en las críticas conceptuales que se han hecho a la teoría de la securitización, cabe subrayar que muchas de ellas se basan en la tensión existente entre, por un lado, el carácter auto-referencial de la seguridad, como fruto de su naturaleza de acto discursivo o *speech-act* y, por otro, la naturaleza intersubjetiva del proceso. Esta tensión no está resuelta y ha dado pie a dos agendas de investigación diferenciadas en función del énfasis que se pone en un aspecto u otro. Una de ellas

³¹ Sanahuja, J.A. y J. Schünemann, *El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda, en Construcción de La Paz, Seguridad y Desarrollo: Visiones, Políticas y Actores*. Madrid: Editorial Complutense, 2012, pág. 19.
<http://eprints.ucm.es/37223/1/sanahuja%20Libro%20completo%20CdP%202012.pdf> (19 de septiembre del 2016)

³² Pérez de Armiño K. & I. Mendiola (coords.) *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Ed. Tecnos-Hegoa, 2013.
<http://www.scielo.cl/pdf/rei/v46n177/art08.pdf> (19 de septiembre del 2016)

subraya la importancia de la securitización como evento en el que cobra relevancia el carácter performativo del lenguaje al hablar de seguridad. La otra, por su parte, destaca la la securitización como proceso insertado en un contexto determinado y en las circunstancias que inciden en el éxito de la securitización. También de naturaleza conceptual, como una de las primeras críticas al planteamiento de la Escuela de Copenhague, encontramos quienes advierten del excesivo énfasis que pone la teoría de la securitización en lo excepcional y lo discursivo (*act-based*), dejando a un lado o infravalorando los dispositivos burocráticos y las prácticas de seguridad cotidianas. Tras el 11-S, este tipo de dispositivos y prácticas racionalizadoras han proliferado (controles aeroportuarios, tecnologías de identificación, etc.). A partir de ello, esta crítica ha desarrollado una línea propia de investigación que ha dado pie a lo que hoy se conoce como la Escuela de París, abanderada por Didier Bigo, con una revista de referencia como *Alternatives*.³³

En el plano normativo encontramos otra crítica que, tomando en consideración los trabajos que se han basado en este marco teórico, subraya cómo la forma específica que tiene la securitización en la Escuela de Copenhague sólo permite que securicen los actores clásicos de las RRII, es decir, sobre todo el estado, y no permite explorar definiciones y discursos alternativos de seguridad que pueden abrir paso a visiones menos elitistas, estatocéntricas o eurocéntricas. La Escuela de Gales incluye en sus críticas el carácter militarista de la teoría de la securitización que plantean Buzan y Waever, si bien, esta teoría se ha aplicado a diferentes dimensiones que refutan esta crítica en cuestión. Ahora bien la cuestión fundamental que se plantea desde la crítica normativa y que conviene resaltar es cómo escribir y analizar la seguridad sin reproducir los modos dominantes y excluyentes

de aproximarse a este campo de estudio. Para ello, como afirman Sanahuja y Schünemann, conviene llevar a cabo un análisis (auto) reflexivo de los conceptos, discursos y políticas de seguridad que permita mitigar la securitización “negativa” de un referente, promoviendo de este modo respuestas a las amenazas más contructivas y holísticas.

Cabe señalar las críticas, en este caso de orden epistemológico, formuladas por la segunda generación de teóricos de la securitización. Entre ellas destacan lo que se considera los “silencios” y la “infrateorización” de muchos conceptos clave aportados por la Escuela de Copenhague, como la trilogía “condiciones facilitadoras”, “actor securitizador” y “audiencia”. Para estas críticas, la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague se caracterizaría por la vaguedad y no proporciona una guía clara para realizar estudios empíricos. Por ejemplo, si tomamos el caso de la audiencia, ¿existe una única audiencia o existen varias?, ¿cómo sabemos que se aprueba un movimiento de securitización?, ¿cuándo podemos establecer que la audiencia ha aceptado ese movimiento y se ha dado paso a una securitización? Las aportaciones recientes han permitido responder a algunas de estas preguntas o dudas, facilitando en gran medida la investigación de los procesos de securitización.

V. Conclusiones

La seguridad humana erige a la persona y no al Estado. Se tienen varias implicaciones, supone un profundo cuestionamiento del carácter estatocéntrico del concepto clásico de seguridad, así como también del enfoque del *mainstream* que históricamente ha dominado los estudios de Relaciones Internacionales.

El desplazamiento del eje de atención desde el Estado hacia el individuo implica un cambio de enfoque en el análisis que se realiza en diversos planos: la prioridad pasa desde los derechos de los estados a los derechos humanos.

³³ Bigo, Didier, *Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: el poder de las prácticas, las prácticas del poder*, en *Relaciones Internacionales*, nº 24, 2013, pp. 33-76.
<https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiZvSD-KvPAhXMGD4Khd9FBH00FggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.relacionesinternacionales.info%2Fojjs%2Farticle%2Fdownload%2F5009%2F367.pdf&usg=AFQjCNG7xGjZYJhHxOGjI5VHETEvoZMmA&bvm=bv.133700528.d.eWE> (22 de septiembre del 2016).

También hay un cambio en cuanto a las preocupaciones y necesidades.

La seguridad humana utiliza un enfoque de protección y empoderamiento con base en los principios de Prevención, Multisectorial, Integral, Contextualización y Centralización en las personas. Por consiguiente, cada principio aporta información al enfoque de seguridad humana y debe estar integrado en el diseño de un programa de seguridad humana.

Por medio de un enfoque multisectorial, promoviendo el diálogo entre actores clave de diferentes sectores, identificando las necesidades concretas de las comunidades afectadas y permitir el desarrollo de soluciones más adecuadas que se integren en las realidades locales; centrarse en un conjunto básico de libertades y derechos amenazados por una situación en particular.

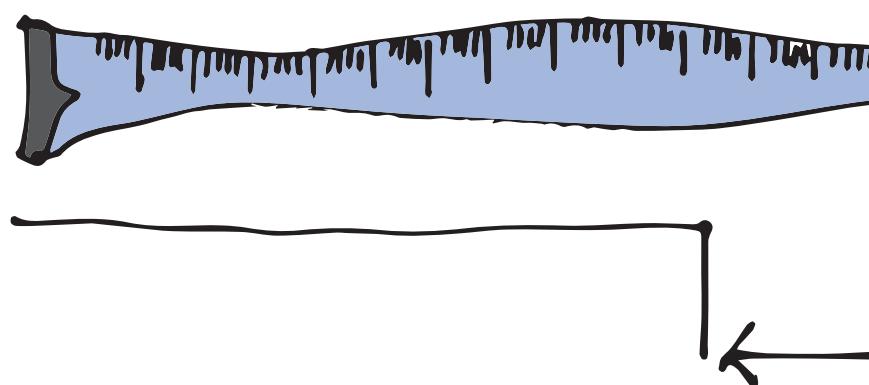
Implica la coherencia y la coordinación de las políticas en sectores y campos tradicionalmente separados, identificando los riesgos, amenazas y peligros.

Como sujeto de la seguridad que se vincula al desarrollo humano y derechos humanos, así como determinar que la seguridad humana es uno de los pilares primordiales de la sociedad que está en la base de la libertad y la igualdad para el desarrollo pleno y equitativo de las personas.

La seguridad ya no es un derecho que pueda sólo ser defendido por el Estado, sino que los sujetos están llamados a participar en la defensa y promoción de este derecho, por lo que es imposible concebir la seguridad sin los ciudadanos y sin una política transversal que la integre a grandes temas como la justicia, la inclusión social o los servicios urbanos. 

Bibliografía

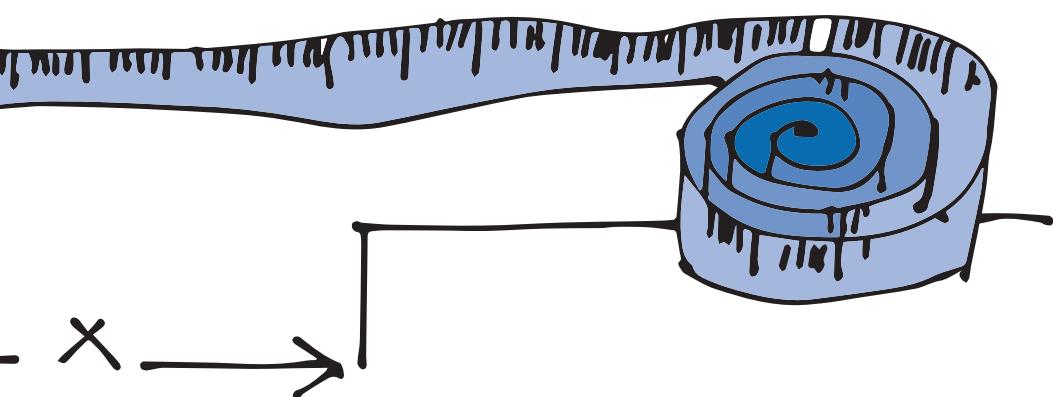
- Arenal, C., *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Ed. Tecnos, Madrid, 2014.
- Balzacq, T. *The three faces of securitization: Political agency, audience and context, European journal of international relations*, nº11, 2005
- Balzacq T., Guzzini S., Williams M.C., y H. Patomaki, *Forum: What of theory—if any—is securitization?* En *International Relations*, publicado en línea el 21 de octubre de 2014.
- Basave Fernández del Valle, Agustín, *Filosofía del derecho internacional*, 2da edición, 1^a reimpresión 2001, UNAM, México, 2001.
- Booth, K., *Theory of world security*. Cambridge: Ed. Cambridge University Press, 2007



-
- Buzan, B., *People, states, and fear: The national security problem in international relations*. Londres: Wheatsheaf Books Brighton, 1983; Buzan B. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
 - Comisión sobre la Seguridad Humana, *Human Security Now Final Report*, Nueva York, 2003.
 - Case Collective, *Critical approaches to security in Europe: A networked manifesto*, en *Security Dialogue*, nº 37, 2006, pp. 443–487; Peoples, C. y N., Vaughan-Williams, *Critical security studies: an introduction*. London: Ed. Routledge, 2010.
 - GARCÍA Pascual, Cristina, *Norma Mundi, la lucha por el derecho internacional*, Ed. Trotta, Madrid, 2015.
 - González Martín, Nuria, *Derecho Internacional Privado, Doscientos años de tratados internacionales ratificados por México*, IIJ-UNAM, 2014.
 - Huysmans, J., *Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security*, en *Alternatives*, nº 27, 2002.
 - McDonald, M. Securitization and the Construction of Security, en *European Journal of International Relations*, nº 14, 2008.
 - Krause K. y M. C. Williams, *Broadening the Agenda of Security Studies: Politics an Methods*, en *Mershon International Studies Review*, nº 40, 1996.
 - Stritzel, H., *Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond*, en *European Journal of International Relations*, nº 13, 2007.
 - Waever, O. *Security, the Speech Act. Analysing the Politics of a Word*, Paper presented at the Research Training Seminar, Sostrup Manor, June 1989. Second draft, Jerusalem / Tel Aviv, 25-26 June 1989.

Artículos

- Bigo, Didier, *Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: el poder de las prácticas, las prácticas del poder*, en *Relaciones Internacionales*, nº 24, 2013, pp. 33-76.
- <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&v ed=0ahUKEwiZvrSD-KvPAhXMGD4Khd9FBH0QFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.relacio nesinternacionales.info%2Fojs%2Farticle%2Fdownload%2F500%2F367.pdf&usg=AFQjCNG7x GiZYJhHxOGjl5VHEfTEvoZMmA&bvm=bv.133700528,d.eWE>
- Griffiths, M, Roach, S.C. y M. S. SOLOMON (2009), *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Ed. Routledge, New York. <http://124.40.255.206/inspirasi/books/1375181493.pdf>



-
- Lutz Alexander Keferstein, *Kant o la Moral incomprendida*, https://www.academia.edu/432549/Kant_o_la_moral_incomprendida_ISBN_978-607-513-183-2
 - Pérez de Armiño K. & I. Menda (coords.) *Seguridad Humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Ed. Tecnos-Hegoa, 2013.
 - <http://www.scielo.cl/pdf/rei/v46n177/art08.pdf>
 - Suganami H. (2011). “The English School, History and Theory”, en *Ritsumeikan International Affairs* Vol.9
 - http://www.ritsumei.ac.jp/accd/re/k-rsc/ras/english/publications/ria_en/9_02.pdf
 - Wolfers, A. (1952) “National Security as an Ambiguous Symbol”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 67, n° 4.
 - [http://lindsay-hundley-ta.s3-website-us-west-1.amazonaws.com/Wolfers%20\(1952\)%20-%20National%20Security%20as%20an%20Ambiguous%20Symbol.pdf](http://lindsay-hundley-ta.s3-website-us-west-1.amazonaws.com/Wolfers%20(1952)%20-%20National%20Security%20as%20an%20Ambiguous%20Symbol.pdf)

Páginas web

- A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Informe de desarrollo humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>; http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- Military Education Research Library Network, <http://ndu.libguides.com/merlin>
- Seguridad humana, prevención de conflictos y paz, UNESCO, http://www.unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdf

Libros electrónicos

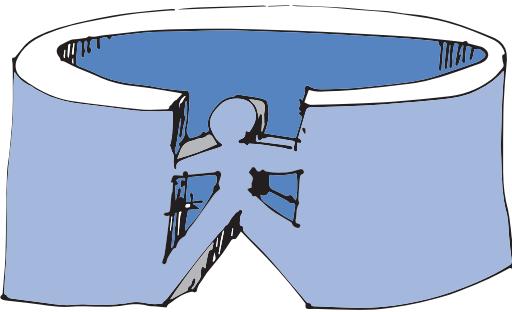
- Austin, J.L. (1975) *How to do things with words*. Harvard University Press, http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:2271128:3/component/escidoc:2271430/austin_1962_how-to-do-things-with-words.pdf
- Balzacq, Thierry, *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, Routledge Prio New Security Studies, 2011, <https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=tEmOAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT23&dq=Securitization+Theory.+How+Security+Problems+Emerge+and+Dissolve&ots=4Vwe5ghFOd&sig=bCH15-bm2c02iW9uJMD0coVm8IQ#v=onepage&q=Securitization%20Theory.%20How%20Security%20Problems%20Emerge%20and%20Dissolve&f=false>
- Sanahuja, J.A. y J. Schünemann, *El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda*, en *Construcción de La Paz, Seguridad y Desarrollo: Visiones, Políticas y Actores*. Madrid: Editorial Complutense, 2012, <http://eprints.ucm.es/37223/1/sanahuja%20Libro%20completo%20CdP%202012.pdf>

Programas internacionales

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994. Informe sobre Desarrollo Humano 1994 – Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Nueva York: Oxford University Press. Capítulo 2, pp. 22-40.

La participación comunitaria en la seguridad ciudadana

Janette Chavarría Medina



I. Introducción

El concepto de seguridad ciudadana aún no se encuentra establecido en algún ordenamiento de carácter internacional, debido a que este concepto ha surgido de la evolución de los estados democráticos. Sin embargo la Organización de los Estados Americanos en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos¹ ha señalado que a pesar de no estar consagrado el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social, este derecho surge de la obligación del Estado a garantizar la seguridad de la persona en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derecho Humanos. “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser

humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal”.

Ahora bien, como se desprende de todos los ordenamientos internacionales antes referidos, existe la obligación por parte de los estados a garantizar el derecho humano a la seguridad; sin embargo, se debe puntualizar que este derecho trae aparejada la garantía de otros múltiples derechos, tales como el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales, el derecho al uso pacífico de los bienes, etcétera. De ahí la

importancia de comprender el concepto de seguridad ciudadana, la evolución de dicho concepto, los derechos que de manera integral garantizan la seguridad ciudadana y la necesidad de la participación activa de la población para prevenir y erradicar los delitos, coadyuvando con los tres órdenes de gobierno para lograr el pleno goce de la seguridad de todo individuo.

En México, la seguridad pública se contempla como una función a cargo del Estado en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indicándose que ésta es responsabilidad de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, estableciéndose en ella la previsión de los delitos, la investigación y la persecución de los mismos; por lo cual se contempla constitucionalmente en materia de

¹ http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadadii.sp.htm#_ftnref12

seguridad que converjan los tres niveles de gobierno en los ámbitos de prevención y vigilancia, administración de justicia y procuración de la misma.

Ahora bien, para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública, dicho artículo también contempla al Sistema Nacional de Seguridad Pública, conformándose éste por el trabajo coordinado entre el ministerio público y las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno. Es destacable, que en el inciso d) de dicho artículo se hace referencia a la participación de la comunidad en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública, como una de las bases de operación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública.² De ahí, el surgimiento de la participación de la ciudadanía en la intervención de la seguridad, a pesar de que el concepto de seguridad ciudadana aún no se contempla como tal constitucionalmente.

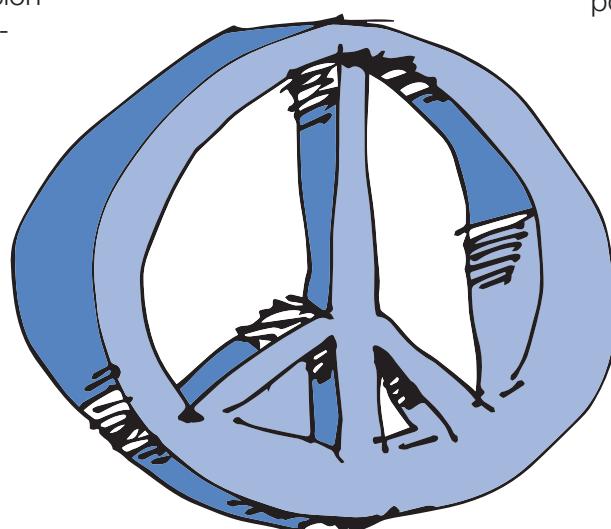
En este contexto, la presente investigación se ocupa de la evolución del concepto de seguridad; de la necesidad de la participación comunitaria en dicha materia como respuesta a una evolución

democrática. Atendiendo a que el desarrollo de las comunidades en particular construye un país más seguro y más sólido en general; por lo cual, se empleará el método deductivo, con la finalidad de identificar las características necesarias para el ejercicio adecuado de la participación comunitaria como mecanismo para garantizar la seguridad ciudadana. Ya que, al coadyuvar la comunidad con los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad, se alcanza con eficiencia y eficacia la función del Estado democrático, desde la perspectiva garantista debido a que el Estado con ayuda de la ciudadanía cumple con su función de garantizar al individuo plenamente sus derechos humanos.

II. Justificación

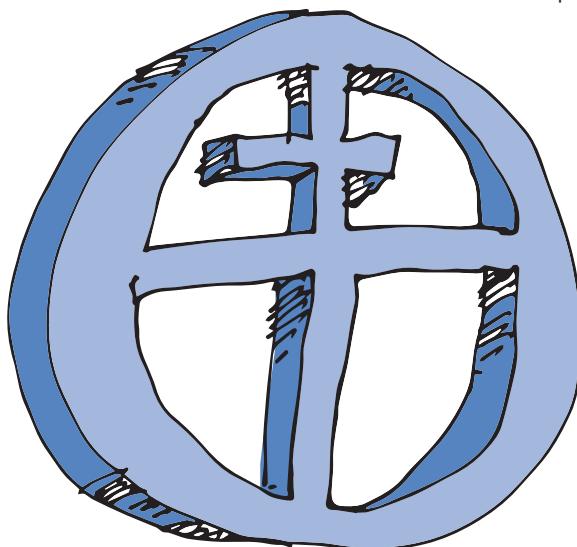
La seguridad ciudadana es una garantía que el Estado debe cumplir, ya que el individuo forma parte de una sociedad, y éste elige apegarse a las normas previamente establecidas por un estado de derecho, limitando el ejercicio de su libertad de actuación con el fin de vivir en comunidad, en el caso de México, en un país democrático; de ahí la obligación de que el Estado cumpla con la premisa de salvaguardar la integridad física de los individuos, garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y el patrimonio de las personas, mediante la preservación de las libertades, del orden y la paz pública.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la seguridad ciudadana es una dimensión de la seguridad humana, por lo tanto, del desarrollo humano, de ahí que involucre la interrelación de múltiples factores, actores y condiciones; entre ellos la historia y estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; los derechos económicos, sociales, culturales y la situación regional e internacional en la que se ubica un Estado. La seguridad ciudadana se ve amenazada



cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados, de ahí la importancia de la implementación de políticas públicas por parte del Estado con mecanismos que involucren la participación activa de la comunidad en la seguridad, para que se logre cumplir con dicha función.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala en su informe que la seguridad ciudadana debe concebirse como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad.³ Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales.



Para el caso que nos ocupa, las políticas públicas deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia.

El concepto de seguridad ciudadana o comunitaria es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”. Ya que éste deriva hacia un enfoque pacífico, centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado enfocado primordialmente al fortalecimiento de la actividad policial. En este

orden de ideas, la CIDH entiende pertinente recordar que la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios.

En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los conceptos también utilizados en la región de “seguridad urbana” o “ciudad segura”, la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es importante destacar que el concepto de “seguridad pública”, se utiliza

³ <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadadicional.htm>

ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión “seguridad pública”, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.

El concepto de seguridad ciudadana está relacionado con los derechos humanos vinculados a la vida, la integridad física, psíquica y moral de las personas y su patrimonio; responde a la necesidad de estar libres de temor y amenazas, por lo cual contempla el mejoramiento en la calidad de vida de los seres humanos y mayores oportunidades de desarrollo laborales.

Por el contrario, la inseguridad producto del crimen y la violencia no solo afecta la tranquilidad y seguridad de la población, sino también atenta contra los intereses de las naciones, afectándose la inversión tanto local como extranjera, ya que se afecta se limitan las inversiones en ciudades violentas, la inseguridad también afecta al turismo ya que se reduce el interés por visitar un País en el que pueda perderse su patrimonio o se encuentre en peligro su vida, de ahí la importancia de la presente investigación, en la que se plantea

un papel activo de la sociedad, dejando de ser una víctima pasiva de la delincuencia, observando los procesos y capacidades de la sociedad civil para realizar acciones de prevención ante la criminalidad, modificándose la percepción que se tiene de México hacia el exterior, logrando mayor inversión financiera, divisas, importación de bienes y servicios, en general una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

III. Planteamiento y delimitación del problema

A lo largo de la historia ha existido una evolución en el tratamiento de la seguridad, en la época del medievo, la seguridad provenía de la organización vecinal frente a emergencias o catástrofes naturales, la protección se garantizaba a través de la ayuda mutua y la buena vecindad, la mayoría de los conflictos eran resueltos en la comunidad. El peligro en ese entonces existía fuera de las murallas de la ciudad. Sin embargo, con el surgimiento de las grandes urbes, el ámbito de la seguridad se modificó, el peligro radicó al interior de las ciudades, generándose el ámbito de la inseguridad del miedo. El peligro ya no radicaba en las catástrofes naturales, sino en los propios ciudadanos. En el siglo XIX se reforzó aún más este cambio, ya que se percibía a la masa como un problema que había que dominar, es entonces cuando surge el

control formal mediante la policía, los juzgados y las cárceles.⁴ Generándose así el monopolio de la seguridad como función del estado, alejando a la comunidad de la participación solidaria y la confianza mutua que existía en un principio.

Con la pérdida de lazos de vecindad, la falta de comunicación entre las personas, el debilitamiento en el sentido de pertenencia debido a que las actividades en las que se desenvuelve el ciudadano tales como el trabajo, el ocio o el consumo, se sitúan lejos de su comunidad; se produce el sentimiento de inseguridad, ya que el hecho de que los ciudadanos se alejen de la comunidad a la que pertenecen, provoca que se pierda el contacto con las personas de su entorno, perdiéndose así el control sobre los espacios públicos. Añado a esto, la sobrevaloración con la que los medios masivos de comunicación presentan los actos de violencia provoca que culturalmente la ciudadanía se habitúe a estos hechos, pero este proceso pasa por la preocupación de por el incremento de la delincuencia, lo que ocasiona que las personas sientan la necesidad de protegerse, por las experiencias cercanas vinculadas con el crimen que se magnifican por el efecto de los medios de comunicación.

⁴ La policía no surge para proteger a la población de la criminalidad, sino más bien para disciplinar a la ciudad, ya que históricamente en ese momento el control social está dirigido a dominar a las masas que llegan a la ciudad.

Independientemente de que el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía sea mayor al riesgo objetivo, el tema de inseguridad es uno de los problemas que más preocupan a la población reconociéndose como uno de los más graves y urgentes de resolver; este sentimiento de preocupación también surge de la imposibilidad de la población para planear el futuro, de la crisis del Estado de bienestar debido a la falta de empleo, de la reducción en el tema de protección social, de la carencia de oportunidades de desarrollo, por lo cual el tema de seguridad incluye el análisis de varios factores tales como la educación, la cultura, la familia, el nivel socioeconómico de las personas, entre otros.

Es preciso mencionar que la seguridad es un tema que ocupa preferencia en comparación con otros valores para la ciudadanía, por lo cual existe una gran demanda de la población para con el gobierno respecto a dicho tema.

Frente a la demanda de seguridad ciudadana, los estados efectúan dos principales estrategias: el reforzamiento en la represión institucional y el incremento en la defensa privada de la seguridad; sin embargo, para producir seguridad real en las ciudades es necesario descriminarizar dicho concepto e incorporar en la gestión de la seguridad urbana a quienes son sus principales

garantes, las ciudadanas y los ciudadanos.

El modelo de seguridad que contempla el predominio de medidas represivas, la criminalización de los excluidos y la restricción de libertades de quienes habitan la ciudad no ha rendido frutos ya que la criminalidad ha aumentado; las medidas represivas en contra del delito son parte de un sistema sancionador que busca castigar al criminal, lo cual no está mal, sin embargo se ha comprobado que ese tratamiento no ayuda a eliminar el problema porque no ataca la raíz del mismo; para prevenir el delito se deben identificar los factores que lo ocasionan y las penas deben ser acordes al hecho delictivo; no por que existan penas más graves para delitos menores se van a erradicar éstos; por lo que hace a la criminalización de los excluidos, existe en estos modelos una relegación por los pobres, estos son acumulados en ciertas zonas de la periferia provocándose con ello la existencia de sentimientos de odio hacia los que tienen mayores posibilidades económicas, generándose con ello el crimen por el deseo de acceder a lo que los demás tienen; y por lo que hace a los que más tienen o aspiran a tener más, estos se preocupan tanto por su seguridad privada, que generan bunkers en lugar de hogares. Todo lo cual, lejos de traer consecuencias

positivas resulta en mayores costos económicos y emocionales, por lo cual es necesario modificar la idea de que “inseguridad es igual a represión y mayor inseguridad es igual a mayor represión”.

Es preciso redefinir el tema de seguridad ya que el riesgo objetivo de ésta, se origina en los hábitos de vida, de comunicación, en el sentimiento de comunidad o pertenencia, en el bombardeo de los medios de comunicación con noticias violentas.

Una ciudad segura no es aquella que está más vigilada policialmente, sino aquella en la que sus propietarios transitan normalmente en sus calles, en la que pueden realizar actividades de esparcimiento libremente, en la que existe contacto con su comunidad. La redefinición de seguridad debe modificarse y repensarse pasando de las ideas de vigilancia, policía, miedo, desconfianza, domicilio como único espacio seguro; a calles transitadas, vecindario, espacios públicos, de esparcimiento y comunicación vecinal. Es decir, se deben reforzar las redes informales de control social mediante estructuras públicas, con la participación de las ciudadanas y ciudadanos, ya que las instancias de control formal no funcionan si no existe una organización informal de la ciudadanía, puesto que la ciudadanía es quien definitivamente crea la seguridad.

Para la creación de políticas públicas que incluyan la participación comunitaria en la seguridad ciudadana, se debe tomar en consideración la naturaleza del fenómeno de la violencia, ya que ésta es generadora de inseguridad, de ahí la importancia de que se haga un enfoque multidisciplinario en el que se identifiquen los factores que producen o que se asocian a la violencia. “Entre los factores de riesgo se pueden encontrar tres grandes grupos: a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas; b) factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y c) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros”.⁵

Respecto a los factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas, el sexo y la edad son determinantes ya que el género es un factor cultural que pone en situación de riesgo a ciertas personas y predispone a otras a ejercer violencia. En el caso de los hombres, éstos son los principales implicados en homicidios, especialmente los jóvenes,

no sólo como agresores, sino también como víctimas, ello derivado del ámbito en el que se desenvuelven, ya que son los implicados en pandillas y bandas, asociándoseles también en mayor medida el uso y consumo de alcohol y estupefacientes. Por lo que hace a las mujeres, históricamente éstas han sufrido violencia por las relaciones de desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, siendo la violencia en contra de las mujeres de carácter repetitiva, ya que ésta surge en su mayoría en el seno familiar. Estos factores aunados al bajo nivel educacional y el haber sido víctimas o testigos de abuso físico en sus hogares, contribuye a un incremento en los niveles de violencia, debido a que no cuentan con una amplia gama de respuestas frente a los conflictos.

Como factores sociales, económicos y culturales generadores de violencia; se destacan el nivel socioeconómico y la situación laboral, ya que éstos tensan la situación para las personas por la incertidumbre en la satisfacción de sus necesidades básicas, generándose al no existir oportunidades laborales un incremento en la comisión de delitos tales como el robo o los homicidios. Los jóvenes dejan su preparación escolar para salir a buscar empleos generando que el acceso a sus oportunidades sea limitado, ya que no tienen la preparación necesaria para

destacar y salir de la pobreza en la que se encuentran, generándose además desigualdades sociales, lo que provoca resentimientos sociales, atentando contra la integración social y genera marginación.

Dentro de los factores sociales como ya se había mencionado los medios de comunicación juegan un papel importante debido a que sobredimensionan los hechos violentos, además de que generan mayor agresividad debido a que muestran nuevas formas de violencia, las cuales generan un efecto de imitación en la audiencia. De modo que el aumento de inseguridad como percepción entre la ciudadanía se ve incentivada por la amplia cobertura y el tipo de tratamiento que los medios de comunicación otorgan a los hechos delictivos y violentos. Del mismo modo, los medios masivos de comunicación difunden diariamente productos y servicios, los cuales aparentemente son disponibles, pero que están fuera del alcance de muchos, generando elevadas expectativas, las cuales pueden ser una fuente importante de frustración, factor que también se asocia a la violencia y a la delincuencia.

Entre los factores contextuales asociados a la violencia se encuentra la posguerra, debido a que las guerras legitiman la agresión. Esto, aunado a la disponibilidad de armas ocasiona que sociedades que

⁵ Arriagada, Irma y Godoy Lorena, “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”, Serie Políticas Sociales, Naciones Unidas, Santiago de Chile 1999. Pág. 10.

recientemente padecieron conflictos civiles sean más propensos a patrones de violencia y con graves consecuencias. El tráfico de drogas y el consumo de alcohol también constituyen factores desencadenantes de la violencia, tanto en sectores pobres como no pobres, ejemplo de ello lo es el maltrato infantil y la violencia doméstica. El narcotráfico es generador de violencia debido a que la resolución de sus conflictos es de manera violenta, además de que actúa indirectamente en los demás factores de riesgo.

Por lo que hace a la ausencia de controles institucionales efectivos, esto propicia también hechos violentos, debido a que no existe confianza por parte de la población hacia sus instituciones, buscando la población hacerse justicia por su propia mano; provocándose con ello además que no se denuncien los delitos ante las autoridades correspondientes, lo que implica que no exista un conocimiento real y efectivo de los delitos a efecto de que el Estado pueda hacer frente a los mismos. También existe desconfianza en las instituciones debido a la corrupción que sufre la ciudadanía por lo cual la población no se acerca a las autoridades, ya que esto les genera un gasto adicional al hecho delictivo o violento sufrido.

Una vez analizados los factores que desencadenan la violencia en los estados es significativo hacer referencia al

costo económico que genera la inseguridad, ya que esta produce daño en la capacidad gubernamental para enfrentarla, el incremento de hechos violentos obliga al Estado a destinar recursos para combatirlos, hecho que también afecta a la población debido a que dichos recursos podrían dirigirse a áreas de desarrollo tecnológico, cultural o social. De igual manera, la población comienza a recurrir a sistemas de seguridad privados al percibir que el Estado es ineficaz en dicha función, lo que influye en la pérdida de legitimidad y relevancia. También existen efectos negativos por la violencia en cuanto a crecimiento y reducción de pobreza en la región.

Para redefinir el tema de seguridad y pasar de la utilización de un modelo represivo y escaso de contenido preventivo, a un modelo con enfoque integral, que busque soluciones efectivas para enfrentar el problema de la delincuencia; es preciso modificar la concepción misma de los fenómenos de la violencia y la delincuencia; comprendiéndose la violencia delictual como un fenómeno multidimensional, que hace necesaria la implementación de estrategias integrales mediante la influencia y tratamiento en los factores que producen estos fenómenos. Atendiendo no sólo los factores individuales, sino también los familiares, sociales y culturales. Esta concepción de la seguridad con

un enfoque multidisciplinario centrado en la prevención es la manera en que la Organización Mundial de Salud y la Organización Panamericana de la Salud han sumado esfuerzos, mediante la adopción de un enfoque epidemiológico en el tratamiento de la seguridad, basado no en la causa de la violencia, sino en la identificación de factores que la producen o se asocian a ella con mayor frecuencia.⁶

Derivado de lo anterior, el tratamiento de la seguridad debe contener:

- Coordinación Interinstitucional. Entendida esta como el trabajo simultáneo para la reducción de los delitos y su correspondiente sanción, mediante la coordinación de acciones de la comunidad con los diferentes órdenes de gobierno, con los organismos privados y gubernamentales, policiales, judiciales, penitenciarios educacionales, laborales, etcétera.
- La participación ciudadana. Mediante el involucramiento de la población en el problema de la seguridad, asumiendo roles protagónicos en la búsqueda de soluciones prácticas y efectivas. Esto con la creación de redes de relaciones y la organización propia de la comunidad con efectos preventivos, de denuncia y control sobre los delitos. También

⁶ Ibid., P.29

mediante el fomento de las relaciones entre la comunidad y los cuerpos policiales e instituciones gubernamentales para enfrentar en conjunto la criminalidad. Es importante destacar que la confianza en las autoridades por parte de la ciudadanía influye directamente en la percepción de la seguridad y legitimidad del Estado. Así como también es significativo que la participación de la ciudadanía sea efectiva, sin miras de relegación a los sectores de escasos recursos o marginales. (La organización ciudadana no reemplaza el trabajo del gobierno para enfrentar el problema de inseguridad, ni suple los recursos que deben destinarse a dicho rubro).

- Prevención mediante programas educacionales. Considerándose que la violencia en gran medida es una conducta aprendida, la resolución pacífica de los conflictos puede generar cambios en los comportamientos agresivos, brindando una mayor gama de respuestas ante el conflicto, mediante el reforzamiento de conductas orientadas a la discusión, colaboración y entendimiento.⁷

Ahora bien, por lo que hace al Estado mexicano, éste reconoció que la sociedad mexicana se encuentra agraviada por la impunidad, por la corrupción,

la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia. También reconoció que un gran número de personas tienen miedo de transitar por las calles y plazas; de ahí la demanda de los ciudadanos para con las autoridades respecto a una respuesta inmediata y contundente en materia de seguridad, ya que el Estado y la sociedad enfrentan una situación crítica debido a la delincuencia común que agravia cotidianamente a las familias, y al incremento en cuanto al crimen organizado.

Derivado de lo anterior y del reconocimiento de que la delincuencia también ha penetrado los órganos de seguridad en nuestro país; es que mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de agosto de 2008 se generó el “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”,⁸ en el cual se prevé por primera vez la participación comunitaria en la seguridad ciudadana con el debido respaldo público y social para que la ciudadanía dé seguimiento y evalúe el desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia, se promueva la cultura de la legalidad y la denuncia; estableciéndose para ello en dicho acuerdo la elaboración de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La cual surgió mediante decreto publicado en

el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

Dentro de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se estableció la participación comunitaria dentro del título octavo como uno de sus capítulos, estableciéndose el funcionamiento de dicha participación mediante la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, el cual contempla como principales atribuciones las siguientes:

- I. Proponer al Consejo Nacional lineamientos de preventión social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas;
- II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;
- III. Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:
 - a) Prevenir la violencia infantil y juvenil;
 - b) Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
 - c) Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el

⁸ El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad surge derivado de la reforma constitucional del artículo 21 de fecha 18 de junio de 2008.

- abuso de drogas y alcohol, y
- d) Garantizar la atención integral a las víctimas.
- IV. Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;
- V. Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;
- VI. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los estados, el Distrito Federal y los municipios en esta misma materia;
- VII. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;
- VIII. Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;
- IX. Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley, y
- X. Las demás que establezcan

otras disposiciones, el Consejo Nacional y su Presidente.⁹

Como se aprecia de las funciones antes referidas, la participación comunitaria por primera vez se plantea en el marco de la Política Nacional de Prevención del Delito y la Violencia, contemplándose acciones preventivas en las que se involucra a la comunidad y a las instituciones de gobierno federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, sentándose con ello las bases normativas para la creación del nuevo marco legal que da origen a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;¹⁰ ordenamiento con una perspectiva multidisciplinaria que contempla programas y acciones dirigidas a la reducción de factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y la delincuencia, así como el combate de las distintas causas y factores que la producen; es decir, es hasta 2012 que el Estado mexicano sienta las bases para dar un tratamiento y enfoque preventivo en materia de seguridad, dejando a un lado el mecanismo represivo y de control antigüamente empleado. Reconociendo que la participación ciudadana y comunitaria (organizada o no organizada) se hace efectiva mediante la actuación de las personas en las comunidades,

⁹ Artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁰ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012.

en las redes vecinales, las organizaciones para la prevención social de la violencia y la delincuencia, los Consejos de Participación Ciudadana, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, o a través de cualquier otro mecanismo local o legal, creado en virtud de sus necesidades.

IV. Objetivos de la investigación

Analizar los factores sociales y económicos que inciden en el incremento de la violencia en México.

Identificar las causas que propiciaron el cambio en el tratamiento del tema de seguridad, de un modelo represivo, controlador y sancionador, hacia el esquema preventivo por la seguridad ciudadana.

Examinar la evolución normativa de la participación comunitaria en materia de seguridad ciudadana en México.

Enfatizar la relevancia del papel de la violencia social como elemento detonador del fenómeno delictivo.

V. Marco teórico y conceptual

Seguridad. Palabra que encuentra su origen etimológico en el latín *seguritas*,¹¹ la cual se refiere a la ausencia de riesgo o a la confianza en algo o alguien; algo seguro es algo cierto, firme e indubitable, por lo cual hace que se genere certeza,

¹¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

certidumbre, confianza, y convicción de estar libre de peligro, particularmente de algo que atente contra la vida e integridad del ser humano.

Como el ámbito de la seguridad es un término muy amplio, el ser humano se ha auxiliado de adjetivos para poder especificarla y delimitarla; como ya se estableció previamente de acuerdo a su origen, el término “seguridad” fue relacionado con la preservación de la vida y la integridad física; sin embargo, con la evolución del ser humano y de sus actividades, actualmente es preciso hacernos el siguiente cuestionamiento ¿Seguridad de qué o de quién? Así surgen diversos conceptos de seguridad, tales como: seguridad nacional, interior, internacional, regional, hemisférica, global, pública, privada, humana, jurídica, ciudadana, entre otras; éstos entendidos como referentes a la preservación del Estado, la población, el uso de la fuerza y la delincuencia. Atendiendo a la seguridad según su ámbito de aplicación y sus objetivos podemos encontrar la seguridad industrial, sanitaria, alimentaria, social, laboral, informática, etcétera.

Seguridad pública. Concepto que atiende a las particularidades del contexto social de aplicación, por ello se puede entender como un servicio, una garantía, un derecho fundamental o una función que realiza el Estado. Las dimensiones que comprende la

seguridad pública son los ámbitos policial, jurídico y social.

En el caso de México ésta se considera una función del Estado para garantizar la integridad de los ciudadanos y sus bienes; ésta se encuentra contemplada en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

De ahí, que se afirme que la seguridad pública es una función del Estado mexicano que

contempla la intervención de los tres órdenes de gobierno, dirigida a tres ámbitos de aplicación como lo son: la preventión y vigilancia, la procuración de justicia y la administración de justicia.

Seguridad Ciudadana. Concepto que surge de la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática en los Estados, siendo en ella el objetivo central la persona humana; y no el Estado mismo, en ella se contempla la integración de la participación ciudadana o de la comunidad en las políticas públicas para el aseguramiento de la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la delincuencia; la utilización pacífica y ordenada de espacios públicos; en general la participación activa de la población con los tres órdenes de gobierno e instituciones multidisciplinarias para garantizar la integridad de las personas y sus bienes.

Políticas públicas. Las políticas públicas son un medio que utilizan los gobiernos para dar respuesta a “situaciones socialmente problemáticas”. Esta referencia conceptual concibe los problemas públicos como escenarios que “afectan negativamente a los demás, perjudica el bienestar de la población, lesionan algún aspecto de la vida de los ciudadanos”, por lo que “es necesaria la intervención del Estado para la solución de esa inequidad, pues ni los individuos, ni los conglomerados lo pueden hacer por sus propios

medios". En este contexto, los problemas públicos deben tener la característica de ser "socialmente relevantes y reconocidos", de manera que se permita hablar de un efectivo "proceso de problematización colectiva".¹²

Las nociones tradicionales de las políticas públicas fundamentan su acción en la operación gubernamental para la resolución de problemas sociales. Cuando se hace referencia a la eficacia de las políticas públicas se evalúan los actos del gobierno como responsable de garantizar el bienestar de la comunidad. Sin embargo, en un contexto democrático se torna cada vez más relevante la participación ciudadana, por lo que las perspectivas más actuales para evaluar la eficiencia y trascendencia de los actos de gobierno deben incorporar la relación con la ciudadanía.

Lo anterior representa un cambio de enfoque en el diseño e implementación de las políticas públicas, ya que la ciudadanía en su carácter de beneficiaria de las acciones de gobierno transita de un papel pasivo a uno más activo, lo que implica no sólo recuperar opiniones y experiencias de la población, sino la colaboración activa en las diferentes etapas del proceso de solución a sus problemas.

Bajo la premisa de conciliar el ámbito de gobierno con las necesidades sociales, se fortalecen los vínculos de colaboración entre los gobiernos y la sociedad, lo que permite generar alternativas más creativas, efectivas y duraderas, gracias a la afinidad que se desarrolla en el transcurso de atención a las demandas ciudadanas.

Una evaluación seria de las políticas públicas en un contexto democrático debe considerar la participación ciudadana de manera activa y no sólo como receptora de los beneficios de programas gubernamentales, bajo la premisa que se incluye en la definición antes referida de que el ciudadano es el principal perjudicado y así como puede ser parte del problema debe ser pieza indispensable en la solución colectiva que permita afirmar la existencia de un "poder social" copartícipe de los temas más relevantes se la comunidad.

Si bien las grandes ciudades presentan la característica de una amplia concentración poblacional, eso no significa necesariamente que existan mecanismos de comunicación que favorezcan a generar acuerdos colectivos, en ocasiones, en una misma colonia, barrio o condominio ni siquiera se conocen entre vecinos. Lo que presenta un reto en la integración de políticas públicas que aspiran a fundamentarse en la participación ciudadana. Por lo antes expuesto, en concentraciones urbanas las políticas públicas con enfoque democrático adquieren particular importancia

debido a la complejidad que representa la jerarquización de los problemas y la comunicación comunitaria que implica la existencia de vínculos colaborativos.

Violencia. Del latín *violentia*,¹³ la violencia es la cualidad de violento o la acción y efecto de violentar o violentarse. Lo violento es aquello que está fuera de su natural estado o situación. La Organización Mundial de la Salud la define como:

"El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones".¹⁴

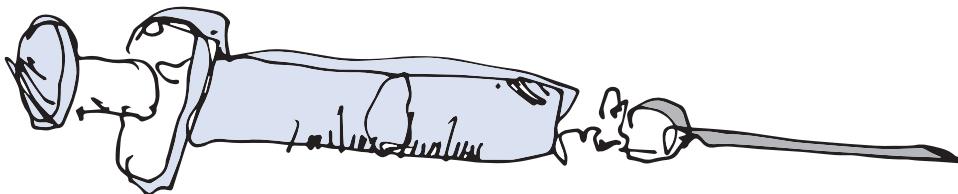
Según la OMS, la violencia puede dividirse en tres grandes categorías:

- Auto dirigida; aquella que contempla el daño físico producido por uno mismo; puede subdividirse en comportamiento suicida y auto abuso.
- Interpersonal; son aquellas lesiones o daños causados por una persona a otra, ya sea que tenga relación entre

¹² Salazar Vargas, Carlos, La definición de política pública, Fundación Rafael Precio, México, http://www.fundacion-precio.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf

¹³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

¹⁴ Informe mundial sobre violencia y salud pública: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67411/1/a77102_spa.pdf



sí (violencia doméstica, intrafamiliar) o ninguna relación (violencia en la comunidad).

- Colectiva; centrada en actos nocivos cometidos por un grupo; pueden contener motivación política, económico o social.

También es importante referir que la violencia puede sufrirse a nivel físico, psicológico, emocional o sexual, por lo cual el sufrimiento de la violencia no física es difícil de detectar, de ahí la importancia de que existan personas capacitadas en materia de salud para detectar este tipo de padecimientos.

Delincuencia. Palabra que tiene sus orígenes etimológicos en el latín “*delinquentia*”;¹⁵ entendida ésta como calidad de delinquiente, acción de delinquir. De ahí que sea necesario saber qué es un delito. El Código Penal Federal en su artículo 7 lo define como:

“El acto u omisión que sancionan las leyes penales”.

La delincuencia en el modelo de seguridad represivo y sancionador busca la reinserción social del delincuente para su tratamiento; mientras que en el modelo propuesto por la Organización Mundial de la Salud que concibe la violencia (delincuencia) con un enfoque epidemiológico busca la identificación de los factores que la producen, utilizando para su tratamiento un enfoque multidisciplinario y preventivo.

VI. Planteamiento de hipótesis

En México la seguridad como modelo represivo y sancionador no ha dado resultados positivos para la erradicación de la violencia y la delincuencia, lo cual ha generado altos costos políticos, económicos y sociales; ante esta circunstancia desde 2008¹⁶ se planteó un modelo de seguridad que incluyera la participación de la comunidad; sin embargo hasta la fecha ésta no ha sido efectuada como política pública

multidisciplinaria, preventiva, coordinada y real; lo que limita su efectividad puesto que el ciudadano tiene una función de carácter contemplativa y pasiva en dicha materia.

Contraste de hipótesis

En la presente investigación se analizó la función del Estado en materia de seguridad, arrojándose datos que demuestran que el modelo represivo, controlador y sancionador que históricamente se ha aplicado no ha dado resultados positivos, ya que México se ubica dentro de los tres primeros lugares a nivel Latinoamérica en cuanto al rango de índices de violencia.

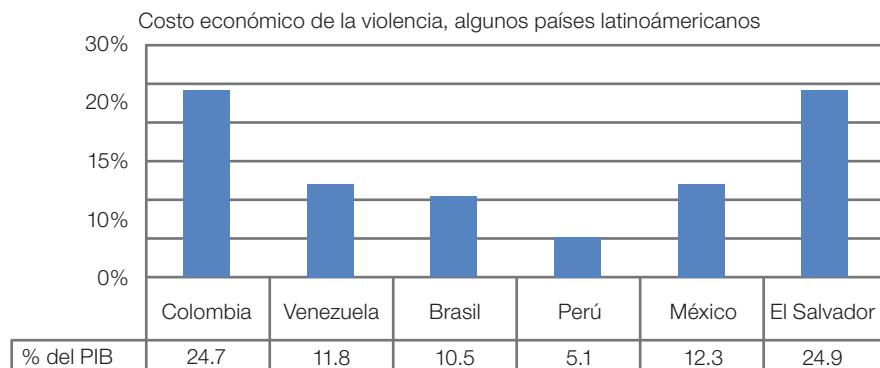
Esto trae un gasto económico muy importante, debido a que representa el 65% del gasto programable, además de que no sólo genera costos económicos, sino también en los ámbitos de salud, inversión, productividad, seguridad privada, entre otros. Tal como se muestra en los siguientes cuadros:¹⁷

¹⁵ Reforma al artículo 21 Constitucional de fecha 18 de junio de 2008, que determina la participación de la comunidad como coadyuvante en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública.

¹⁷ Cárdenas, Ernesto “Criterios generales de diseño para un Índice de riesgo de seguridad ciudadana”; Reporte al 27 de octubre de 2008, Instituto Para la Seguridad y la Democracia A. C.

¿Cómo afecta el costo económico de la violencia y el delito en Latinoamérica?

En el contexto latinoamericano, el costo económico de la violencia muestra variaciones significativas en función de la prevalencia, o no, de ciertos delitos. México se ubica entre los primeros lugares.



Fuente: Asalto al desarrollo. José Luis Londoño y otros, BID, 2000.

Un rango tan amplio de manifestaciones de violencia y delitos demandan estudios comparativos, así como análisis de casos que faciliten el diseño de políticas públicas certeras.

Estimación del costo económico de la violencia en México

El más reciente estudio Banco Internacional de Desarrollo (BID)¹ calcula el costo económico de la violencia en México en aproximadamente 12.3% del PIB. Esto significa un costo estimado de 95,056 millones de dólares (1,045,610 millones de pesos), que representaría el 65% del gasto programable en 2006 (1,607,442.4 MP).

Año	PIB*	0.123	TC	MDoll
2003	\$7,755,803.0	\$953,963.8	10	\$95,396.4
2004	\$7,858,940.0	\$966,649.6	10	\$96,665.0
2005	\$8,110,438.0	\$997,583.9	11	\$90,689.4
2006	\$8,500,943.0	\$1,045,616.0	11	\$95,056.0

¹ Violencia en América Latina, epidemiología y costos, Ed. 1999. BID por José Luis Londoño y otros; también Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina, Ed. 2000. Por José Luis Londoño y otros; BID; La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción, por Mayra Buvinic y otros.

* Las estimaciones varían de 14.2 a 15.0% como proporción del PIB. Se toma el dato oficial del PIB 2006 a precios constantes de acuerdo al nuevo año base 2003 establecido en el INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales Tomo II y una paridad promedio de 11:00 peso / dollar.

¿Dónde impacta el costo agregado de la violencia en México?

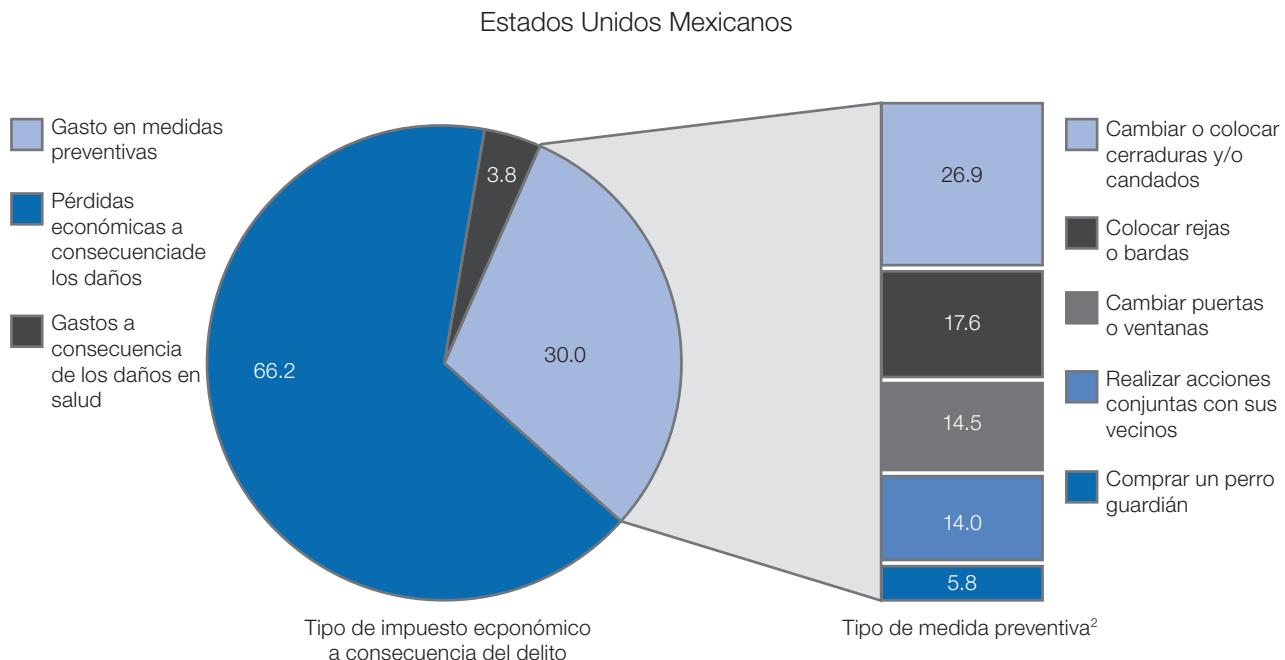
Costos directos	Costo agregado	\$306,033.9 MP Costo agregado
Pérdidas en salud y capital humano	<ul style="list-style-type: none"> Atención médica y psicológica, rehabilitación (lesiones temporales o permanentes) Años perdidos (homicidios) 	1.3% \$110,512.3 MP
Pérdidas presupuestales y materiales	<ul style="list-style-type: none"> Gasto en seguridad pública Gasto en procuración de justicia penal Gastos en seguridad privada de las empresas y los hogares 	3.6% \$306,033.9 MP
Pérdidas en la productividad e inversión	<ul style="list-style-type: none"> Efectos de violencia y el delito en la disminución en la inversión y la productividad 	1.3% \$110,512.3
Pérdidas en trabajo y consumo	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de oportunidades de consumo - aumento de la voluntad de pago por seguridad privada (no-violencia) 	3.3% \$280,531.1 MP
Transferencias	<ul style="list-style-type: none"> Transferencia e impacto distribuido de bienes e inmuebles y efectivo producto de la violencia y el delito 	2.8% \$238,026.4 MP

Ahora bien, en 2008 existió una reforma al artículo 21 Constitucional en el que se previó la participación de la comunidad en la intervención de un modelo multidisciplinario e interinstitucional, sin embargo aunque esa reforma dio origen a diversos lineamientos de carácter jurídico para la participación activa ciudadana, hoy en día no existe una participación real y efectiva de la comunidad; lo cual se ve reflejado en la inversión del ciudadano en su seguridad privada.¹⁸

Costos del delito

La ENVIPE permite estimar que para 2013, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representa un monto de 213.1 mil millones de pesos,¹ es decir, 1.27% del PIB.

Lo cual equivale a 5,560 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito.



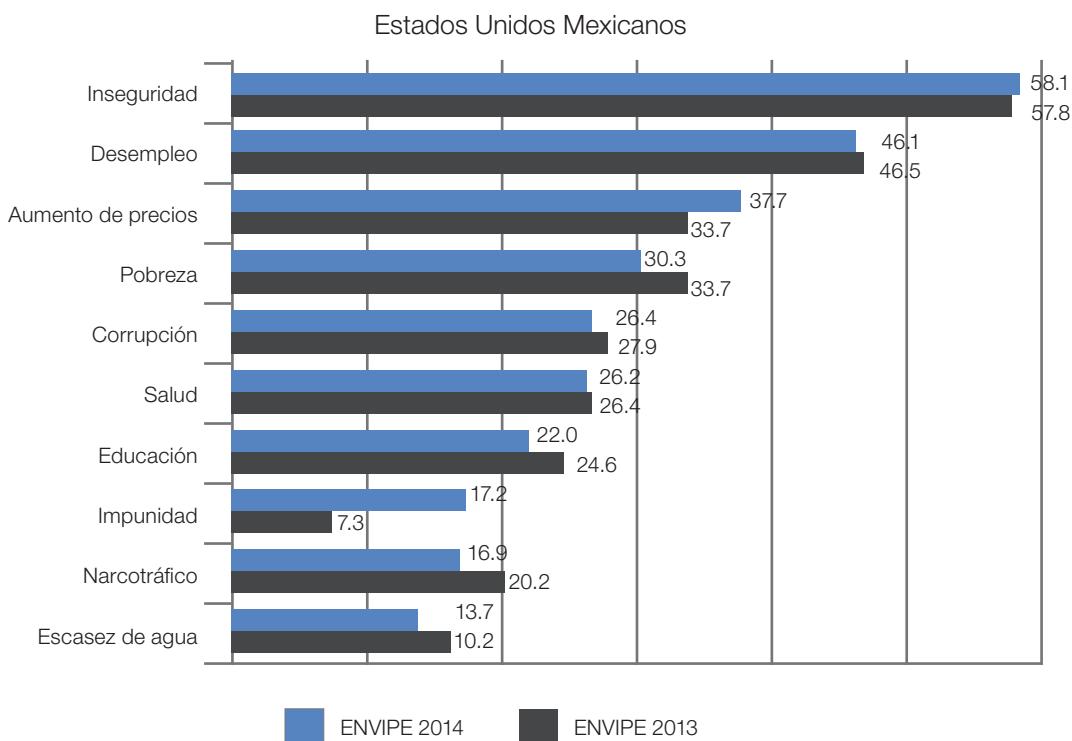
Las medidas preventivas representaron un gasto estimado para los hogares que asciende a 64 mil millones de pesos.

	2010	2011	2012	2013
Costos del delito (% del PIB)	1.53	1.38	1.34	1.27
Costos del delito (en miles de millones de pesos)	210.8	211.9	215.2	213.1
Costos de medidas preventivas (en miles de millones de pesos)	48.4	52.4	55.2	64.0

La inseguridad se ha posicionado como la principal preocupación de los mexicanos, lo que vulnera la legitimidad del Estado y cuestiona su capacidad de garantizar la integridad física de los ciudadanos, al menos en términos de percepción.

Percepción sobre seguridad pública Principales preocupaciones

La ENVIPE estima a nivel nacional que el 58.1% de la población de 18 años y más concidera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en día en su entidad federativa, seguido del desempleo con 46.1% el aumento de precios con 37.7%.

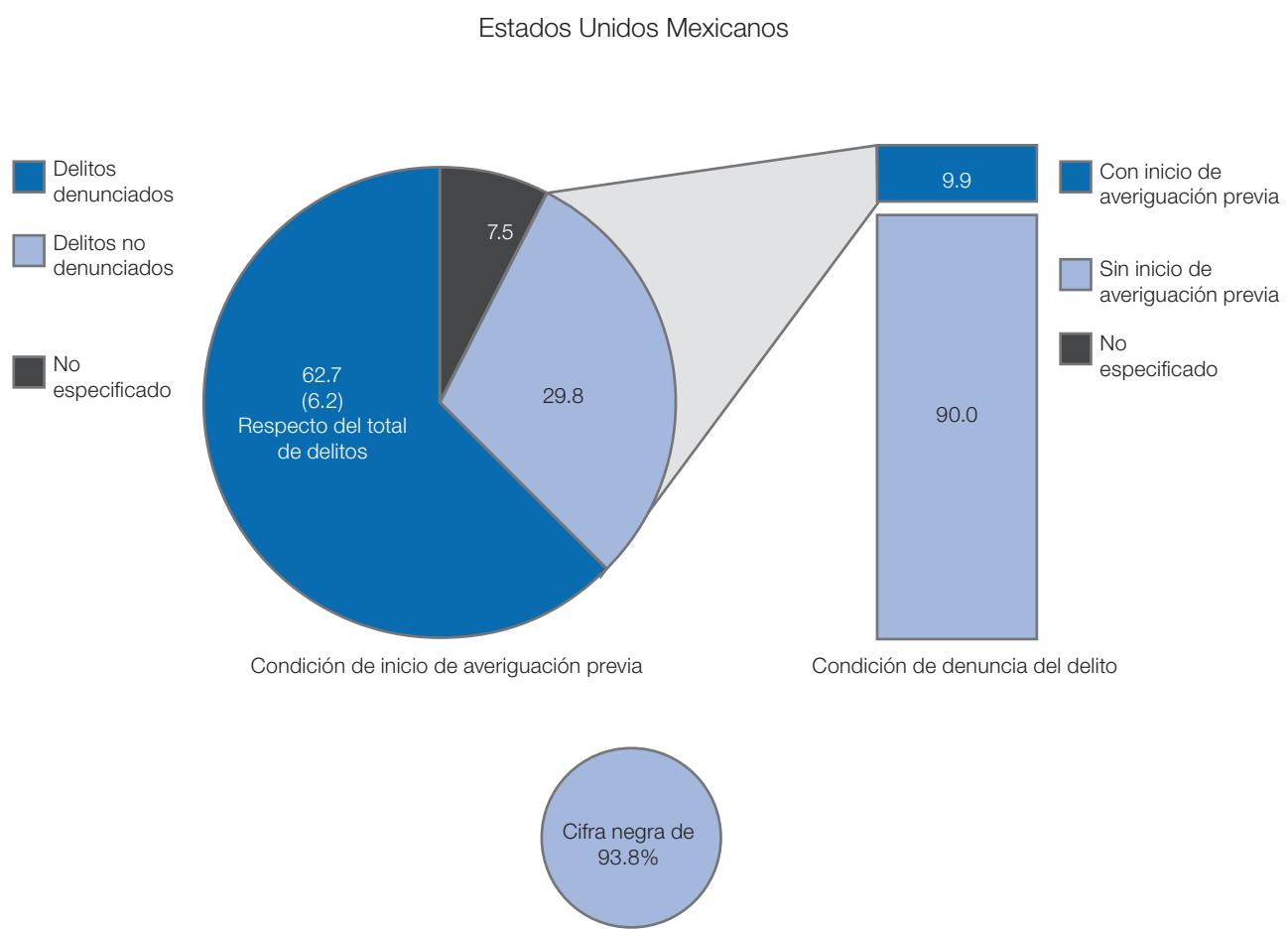


La cifra negra se presenta como una muestra de la desconfianza que tienen los ciudadanos hacia las autoridades encargadas de garantizar la seguridad. Apenas unos de cada 10 delitos son denunciados y lejos de reducir este fenómeno, el registro de denuncias es porcentualmente menor.

Cifra negra

Con la ENVIPE, se estima que en 2013 se denunció el 9.9% de los delitos, de los cuales el 62.7% llevó al inicio de una averiguación previa ante el ministerio público.

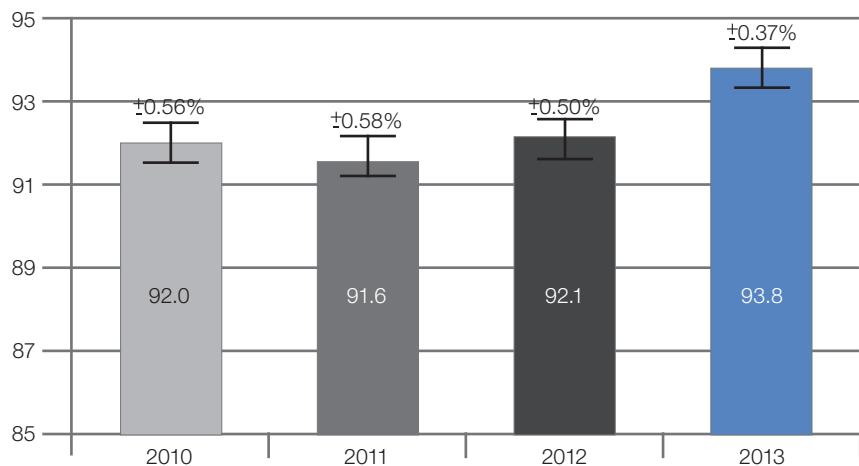
Del total de delitos, se inició averiguación previa en el 6.2% de los casos. Lo anterior, representa un 93.8% de delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa.



	2010	2011	2012	2013
Denuncia	12.3	12.8	12.2	9.9
Averiguación previa	65.2	65.5	64.7	62.7
Inicio de averiguación previas)	8.0	8.4	7.9	6.2

Este 93.8% representa la “Cifra Negra” de los delitos cometidos, en los cuales no hubo denuncia o no se inició averiguación previa durante 2013. Como se puede observar, por primera vez desde que se estima, esta cifra es estadísticamente mayor a las estimaciones de años anteriores.

Estados Unidos Mexicanos Cifra Negra 20-102013



Cifra Negra en: Estados Unidos, 63%; Canadá, 69%; Inglaterra y Gales, 61%.

Delitos donde se presenta mayor Cifra Negra	2012	2013
Extorsión	97.8	98.5
Robo o asalto en calle transporte público	94.4	95.9
Robo parcial de vehículo	95.2	95.7
Fraude	92.1	95.2

VIII. Conclusiones

El incremento de la violencia ha sido un grave problema que las sociedades de todos los estados han enfrentado; esto derivado del propio tratamiento con el cual se habían enfrentando a dicho problema; es decir, partían de la premisa de que la inseguridad es igual a represión y mayor inseguridad es igual a mayor represión.

La manifestación de la violencia y la delincuencia en años recientes han adquirido mayor relevancia por el impacto que han generado en la sociedad, se ha generalizado la percepción del desbordamiento de la delincuencia, hecho

que vulnera la confianza en las autoridades y, de no dar la atención adecuada, podría poner en riesgo el proceso de consolidación de las instituciones democráticas.

Por lo cual, partiendo de este diagnóstico el Estado mexicano ha adoptado como recurso para fortalecer la confianza ciudadana el fortalecimiento de las instituciones y procedimientos policiacos que incluye el incremento en el número de sus policías y el aumento de las penas para sancionar los delitos, lo cual trajo mayores repercusiones sociales y económicas al criminalizar la violencia y sus causas. En

consecuencia, se incrementó el número de personas que terminaba en las cárceles, sin ocuparse realmente de darles un tratamiento adecuado que pudiera reinsertarlos en la sociedad al término del cumplimiento con sus condenas; lo que incidía aún más en el incremento de la violencia, ya que no encontraban trabajo al salir de las prisiones y eran señalados y apartados de la sociedad. Esto aunado al alto costo económico que representa el mantenimiento de los delincuentes en las cárceles.

Así, después de muchos años en los cuales los estados utilizaron el método represivo y

sancionador, se reflexionó respecto al problema de seguridad y se planteó un nuevo tratamiento ante el incremento de la violencia. Dicho tratamiento se basa en el entendimiento de que es un fenómeno multicausal, en el que convergen factores individuales, familiares, sociales y culturales, que inciden en los patrones de conducta social.

De ahí, que se contemple actualmente el tratamiento de la seguridad como un enfoque epidemiológico, es decir propio de la salud pública, que ve el problema de la violencia como el síntoma de la alteración en el funcionamiento normal del sistema social en el que vivimos, y por lo tanto debe ser tratado mediante la identificación de

los factores que la producen o que se asocian a ello y su prevención.

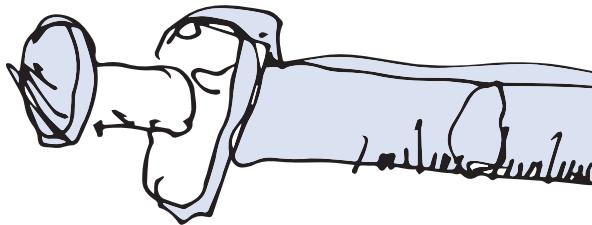
Es decir se debe trabajar en la prevención de los factores que producen la violencia o la delincuencia; y para ello se plantea un modelo que incluya políticas públicas en las que intervenga la comunidad activamente, interrelacionándose con los diversos órdenes de gobierno y diversas instituciones, con el objetivo de modificar conductas y hábitos de las personas; además de que se hagan efectivas las denuncias ante los delitos y no se mantenga una actitud pasiva frente al padecimiento de estos ilícitos.

Una vez que se planteó en México el modelo de seguridad preventivo con la participación

ciudadana en el año 2008, con la reforma constitucional del artículo 21, se efectuaron los lineamientos normativos para la participación activa de la comunidad. Sin embargo, a pesar de estar contenido en cuerpos normativos dicho funcionamiento, ahora el problema al que se enfrenta el estado democrático en el que vivimos es el de implementación, ya que éste modelo no se aplica realmente. Esto derivado de la propia desconfianza que se tiene en las instituciones de gobierno por parte de la comunidad, y también de que el Estado no ha logrado efectuar políticas públicas que hagan saber a la población que su participación activa influye positivamente en su comunidad. ■

Bibliografía

- Alvarado Mendoza, Arturo, “Desafío Democrático de México, Seguridad y Estado de Derecho”, El Colegio de México, México.
- Arriagada, Irma y Godoy Lorena, “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”, Serie Políticas Sociales, Naciones Unidas, Santiago de Chile 1999.
- Arellano Gault, David y Blanco, Felipe, “Políticas Públicas y Democracia”, Instituto Federal Electoral, México, 2013.
- Cárdenas, Ernesto “Criterios generales de diseño para un Índice de riesgo de seguridad ciudadana”; Reporte al 27 de octubre de 2008, Instituto Para la Seguridad y la Democracia A. C.
- Chinchilla, Laura y RICO José María, “Seguridad Ciudadana en América Latina”, Siglo XXI editores, Buenos Aires Argentina, 2002.
- Cuerpo Nacional de Policía de España, Apuntes de Investigación e información 2000.
- Gertz Manero, Alejandro, “Seguridad y Justicia México”, UDLA, México, 2007.



- Guerrero Orozco, Omar, "Implementación de políticas como gobernabilidad". Ponencia sustentada en el Seminario Internacional sobre Democracia y Gobernabilidad en América Latina, Valle de Bravo, Estado de México, IAPEM, 6-8 abril de 1995.
- Guerrero Orozco, Omar, "¿Qué es la Política Pública? Notas para un marco conceptual", *Revista Examen*, Núm. 227, Año XXIII, febrero 2014.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso, "Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas", El Colegio Mexiquense, A.C.; Miguel Ángel Porrua, México 2009.
- Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, Justicia y Legalidad, "Reporte sobre Delitos de Alto Impacto, Junio 2015", México, 2015.
- Rueda Carrillo, Joaquín, Inteligencia Policial para la Seguridad Pública del Distrito Federal, Ubijus, México, 2014
- Salazar Vargas, Carlos, La definición de política pública, Fundación Rafael Preciado, México,
- http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf
- Sánchez Sandoval, Augusto, "Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional, INACIPE, México 2000.

Revistas

- Carrión, F. (2011). "¿Prevenir o gobernar la violencia?" en Revista Espacio Abierto, Seguridad: entre las demandas y los derechos.
- Seguridad Urbana y Miedo al Crimen, "Polis, Revista de la Universidad Bolivariana", Vol. 1, núm. 2, 2001, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Moriconi, M. (2011). "Desmitificar la violencia: crítica al discurso (técnico) de la seguridad ciudadana", en Revista Mexicana de Sociología Núm. 73, Octubre-Diciembre de 2011, UNAM-IIS, México.



Sitios consultados

- <http://altoalsecuestro.com.mx/Lineas%20de%20trabajo.htm>
- http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67411/1/a77102_spa.pdf
- <http://causaencomun.org.mx/alianzas/>
- <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>
- <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/>
- www.juridicas.unam.mx
- <http://www.mexicosos.org>
- www.oas.org
- <http://onc.org.mx>
- <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana,1200.html>
- <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>

Legislación

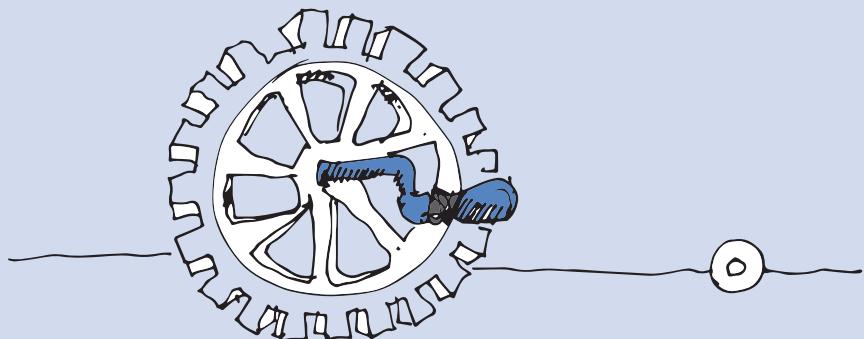
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal Federal.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Documentos consultados

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

La verdadera función del Estado

Gabriel Jiménez Remus



La Doctrina de Acción Nacional parte de la noción clara y terminante de la dignidad del hombre; la dignidad presupone responsabilidad. La responsabilidad exige formación. El hombre necesita saber cuáles son los principios fundamentales que han de inspirar su conducta y tener la fuerza y energía necesarias para proyectarlos en la sociedad para actuar conforme a ellos.

Pero al hombre se le exige una actuación personal, se le exige sentido de responsabilidad; nunca puede olvidar que el único responsable de su propia actuación es él mismo. No se trata de formar "robots" o juguetes mecánicos, como de alguna forma pretende el marxismo, para obedecer de modo también mecánico, unas normas dictadas por otros, sin tener en ningún momento iniciativa

personal, sin poseer auténtica capacidad de interpretación.

Tal manera de ser deprime o anula por una parte la dignidad de la persona humana y tiene, además, el grave inconveniente de que las fórmulas concretas pueden servir en un momento determinado pero, en cambio, cuando las situaciones varían, no tiene ya ningún interés llevarlas a la práctica. El hombre, con una honda formación personal, dotado de un criterio lo más profundo posible, debe disponer de la máxima agilidad de actuación.

Magia y pereza

La diligencia y prontitud en la acción –presupuesto el recto criterio personal– se oponen a la desidia en cualquiera de sus manifestaciones. Es frecuente, por ejemplo, que cuando algo en un momento determinado

tuvo éxito, se considere ya como fórmula mágica para el futuro. Pero tal actitud, en la mayoría de los casos, no tiene más que un solo nombre: pereza mental.

Esta actitud desemboca en una postura intelectual cerrada y falsa. Consistiría en convertir las fórmulas, las técnicas de acción, en normas eternas de valor absoluto. Contra el principio cristiano y humano de la responsabilidad propia, de libre iniciativa dentro del ancho cauce de la doctrina social cristiana, se oponen fundamentalmente dos tipos de actitudes cómodas, en las cuales se puede fácilmente caer.

Una de ellas es la de esperarlo todo del Estado. La otra consiste en escudarnos y arroparnos con la Iglesia. Ambas se apoyan, en último término, en la comodidad, pero nacen

inmediatamente del contagio de ideas difusas que están en el ambiente, y no son cristianas.

Precisar límites

El esperarlo todo del Estado es una tendencia que parte de los conceptos totalitarios de la vida pública, e incluso de la dejación liberal-individualista del cumplimiento de los deberes sociales. Contra tal peligro es preciso tener una idea clara de cuáles son los límites de la función del Estado y cómo cada hombre tiene obligación estricta de actuar en el campo público que le corresponde.

Conforme a la doctrina del derecho natural y de la Iglesia, el Estado sólo posee “accidentalmente” una función supletoria. Es decir, el Estado únicamente puede y debe intervenir cuando los particulares se desentienden del bien común o no son capaces de hacerlo con la perfección y oportunidad necesarias para el recto desarrollo de la sociedad. Conviene, incluso, advertir que esta función se llama supletoria porque el Estado suple lo que los particulares no realizan, lo que cada uno de nosotros deja de hacer.

Por consiguiente, la misión supletoria del Estado confirma el principio de la responsabilidad de la sociedad y de los miembros que la componen.

El hombre tiene el derecho y el deber de contribuir con toda su fuerza al bien común. Todas las personas están obligadas a

cooperar en el bien común. Y este derecho y deber de colaboración no puede ser limitado por el Estado, pues a él sólo le corresponde el derecho de la suplencia.

Esclavos o responsables

Más aún, las personas individuales que se integran en un país tienen el derecho y el deber de constituir asociaciones profesionales y políticas para ocuparse de las cosas que afectan al bien común.

El Estado tiene la misión de apoyar la existencia de tales asociaciones y de darles máximas facilidades para llevar a cabo sus propósitos. No hacer nada por el bien común, no tener derechos políticos ni obligaciones políticas, en el sentido de que acabo de hablar –es decir, dejar de ocuparse de las cosas que afectan al bien común–, es quedarse reducido a la preocupación por el puro bien privado.

Y esto se llama, en el pleno sentido histórico del término: esclavitud. El esclavo de la antigüedad era precisamente aquel hombre a quien sólo se le permitía dedicarse a su bien particular y privado. El esclavo carecía exclusivamente de los derechos y las obligaciones políticas.

Por consiguiente, cuando un Estado actúa subrogándose la acción personal de los ciudadanos dirigida al bien común, los esclaviza. Los hombres pierden entonces

una de las mayores dignidades de la persona, que es precisamente la de interesarse por las cuestiones que atañen a la comunidad.

Sólo cuando los particulares hacen dejación de este derecho, o por circunstancias especiales no pueden llevarlo a cabo, es cuando el Estado tiene la obligación de ejercer la función supletoria, sustituyendo a la sociedad o a los miembros de la sociedad que no han sido capaces de cooperaren la realización del bien común.

En una concepción cristiana de la sociedad, el Estado, si interviene, es siempre en nombre del bien común. No puede intervenir de otra manera. Pero que el Estado pueda intervenir en nombre del bien común no significa, ni mucho menos, que sea el único responsable, ni siquiera el primer responsable. Los primeros responsables del bien común son todos y cada uno de los ciudadanos, pues si no, no merecerían tal nombre. El que a sí mismo se titula ciudadano, debe preocuparse por la ciudad terrena más que por su medro personal.

El Estado que supliera a los ciudadanos en esas funciones, como son el colectivista o el totalitario –llámese nazi o llámese comunista–, lo que hace es arrebatar a las personas humanas el derecho más importante que tienen en la sociedad, la obligación de preocuparse por los intereses comunes, por los bienes comunes.

El error liberal

El grave error del liberalismo, que pretendió atar de pies y manos al Estado y al propio tiempo hizo desaparecer de los individuos el concepto de misión social y el sentido de trabajar por el bien común, fue el de crear un vacío que lógicamente condujo al Estado a desatarse de aquellos nudos y llenarlo con una acción excesiva.

Con frecuencia el Estado moderno ha intervenido en funciones que correspondían a la sociedad, porque los miembros de ella, al perder el sentido de lo social, no habían sabido cumplir con su cometido. El Estado moderno ha llegado a ejercer una excesiva acción supletoria, incluso en los países occidentales, por el hecho histórico de que la sociedad se desentendió del bien común.

El Estado, con frecuencia, no ha suplido, ha suplantado. La sociedad ideal cristiana necesita instaurar un nuevo orden, poner las cosas en su punto y recabar del Estado muchas atribuciones que hoy tiene, porque nuestros antepasados, influidos por el liberalismo a ultranza del siglo XIX y el

totitarismo ulterior, perdieron en parte su condición de ciudadanos.

Subsidiariedad

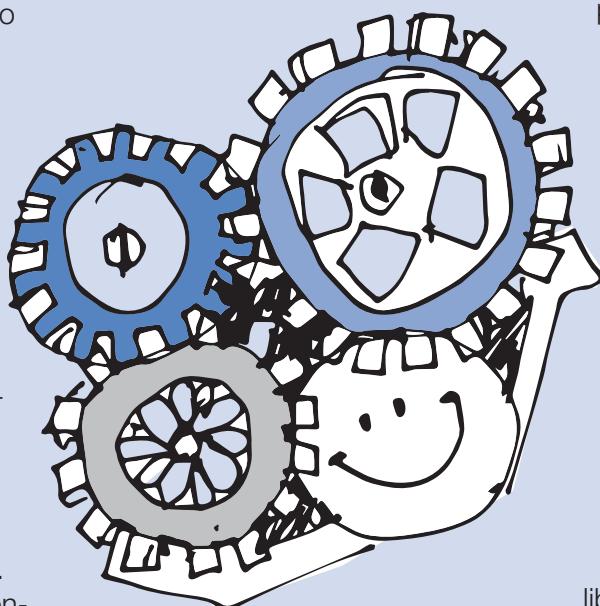
La verdadera función del Estado, la misión del Estado en una sociedad en que cada una de las personas que la componen se preocupa por la comunidad, es lo que se llama la función subsidiaria. Consiste en ayudar, y si es preciso, en

nos está indicando ya qué significa ayuda. ¿Cuál es la ayuda más propia que el Estado puede realizar? Le corresponde coordinar entre sí las distintas actividades que los ciudadanos o los grupos de ciudadanos ejercen con miras al bien común; llevar la suprema dirección de la vida pública, interviniendo en ella lo menos posible: crear en los ciudadanos la conciencia de su responsabilidad; estimularlos

para que cada quien cumpla con su función, actúe con miras al bien común y no sólo en atención al bien propio o particular.

El Estado, pues, responde a una grave exigencia de orden natural: la de ejercer la autoridad como principio de coordinación. Por eso, afirmar la noción de carácter subsidiario del Estado es afirmar al mismo tiempo el principio de la libertad y de la responsabilidad de los ciudadanos.

Entre el individuo y el Estado existen grupos naturales imermedios: la familia, el Municipio, agrupaciones sindicales y profesionales. Un verdadero Estado, con gran vocación del Estado, permite siempre la libertad de iniciativa y él se



estimular a los miembros de la sociedad, a los individuos ya los grupos naturales de individuos que la integran, a que trabajen por el bien común y a que participen de sus resultados.

La propia palabra subsidio

queda con la misión directiva, la coordinadora.

El principio de subsidiariedad supone, en definitiva, desconcentración de funciones, lo que parece requerir, al menos hasta cierto punto, descentralización. Cuando el Estado no realiza una misión supletoria continua y permanente, no tiene sentido centralizar excesivamente el poder; sobre todo si, en un país ideal, lleva a cabo únicamente la función de ayuda. En tal caso basta con que coordine. Y la acción coordinadora de la autoridad se desarrolla mejor en un plano no centralista.

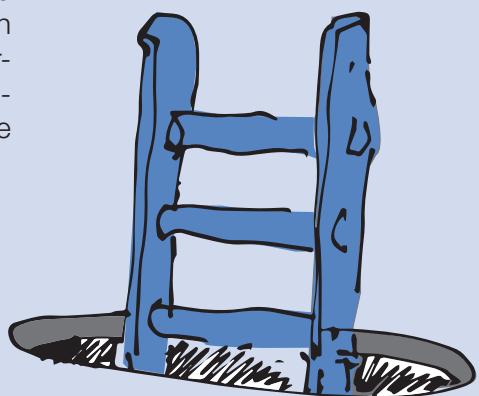
Efectos del individualismo

El individualismo, entendido como sobreestima de la individualidad, propia o ajena, produjo y produce siempre insolidaridad social, incomprendimiento de lo colectivo y esto afecta a los dos principios cardinales de la vida colectiva: la justicia que la regula y la selección que la jerarquiza.

De lo anterior se infiere que la tiranía existe cuando el Estado pretende ser el único que se preocupe del bien común; cuando no percibe que su verdadera función es subsidiaria y que sólo es supletoria accidentalmente.

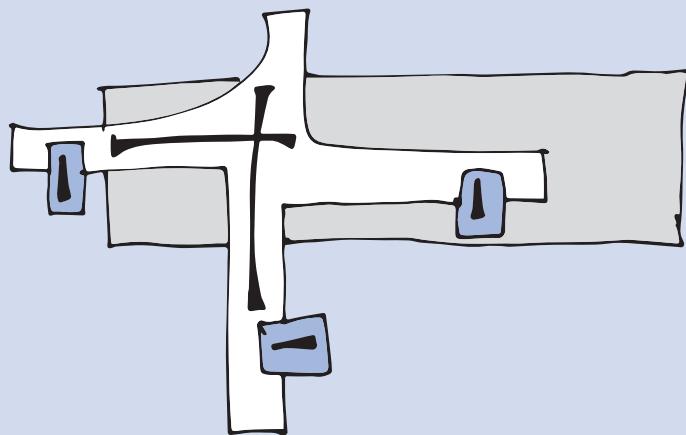
Pero existe con frecuencia en los ciudadanos una mentalidad y una manera de ser que es paralela a la tiranía, diría que corresponde a la tiranía. Cuando los ciudadanos no se preocupan realmente del bien común, con la libre iniciativa, con espíritu de responsabilidad personal, entonces merecen sufrir despotismo. Malo es que haya tiranía, pero es peor que tengan pereza social los miembros de la sociedad, porque cuando existe tal abandono surge necesariamente el totalitarismo, incluso con fórmulas llamadas democráticas.

Pereza social es esperar todo del Estado; pereza social es apartarse de una acción social interna, por medio de la cual las personas asumen libremente su responsabilidad de acuerdo con unos principios, que como tales están siempre en el terreno de lo abstracto, pero que no son una fórmula mágica que permita actuar sin el menor riesgo, sin el menor sentido de aventura. **B**



Cristianismo y Reforma social

Gabriel Jiménez Remus



1. Vocación social de los cristianos

El deseo expreso de Dios de que el hombre sea el señor del mundo, da al Cosmos el sentido humano que tiene. El Creador le dio al hombre capacidad para que pudiese señorearlo y con tal facultad el mandato expreso de hacerlo. Resulta, pues, pura obediencia a Dios que el hombre quiera dominar el mundo. La desobediencia consistiría en no querer dominarlo, o en dejarse dominar por él.

Si aplicamos estos conceptos a la vertiente económico-social tendremos que admitir que el hombre debe usar de los bienes materiales, uno de los elementos condicionantes de la vida, y "humanizarlos", esto es, convertirlos cada vez en más útiles para lograr el fin de su creación: en último término, conseguir que sean justas las

estructuras de la sociedad, las relaciones sociales y la distribución de la riqueza. Lo contrario sería o dejarse esclavizar por las cosas materiales o dejarse absorber por la sociedad.

Jamás puede un cristiano inhibirse ante el mundo económico-social que le rodea, y en el momento en que lo haga realiza una auténtica dejación de sus obligaciones y establece un divorcio incomprendible entre lo natural y lo sobrenatural. Por lo tanto, es peligrosa y en última instancia errónea e hipócrita la actitud de los cristianos que se creen obligados a intervenir como tales cristianos, sólo cuando es necesario poner diques a la acción revolucionaria, en el momento en que los avances sociales se encauzan por caminos desordenados.

Es cierto que entonces deben hacerlo, pero no es menos

cierto que antes, por su condición cristiana, tenían que haber intervenido activamente en la construcción de la nueva sociedad. El espíritu cristiano, por definición, es dinámico y abierto, positivo y creador, de ánimo emprendedor y de temple optimista, teniendo siempre por lema "ahogar el mal en abundancia de bien". "No se puede separar –dice Pío XII– la reforma social y la vida religiosa y moral de los ciudadanos y de la sociedad, porque no se puede separar este mundo del otro, ni dividir en dos al hombre que es un todo viviente".

El cristianismo no es una teoría sino una manera de vivir, una forma de ser, en la que el hombre se compromete enteramente con su inteligencia y voluntad y con todas sus facultades y potencias, facilitadas y elevadas por la Gracia.

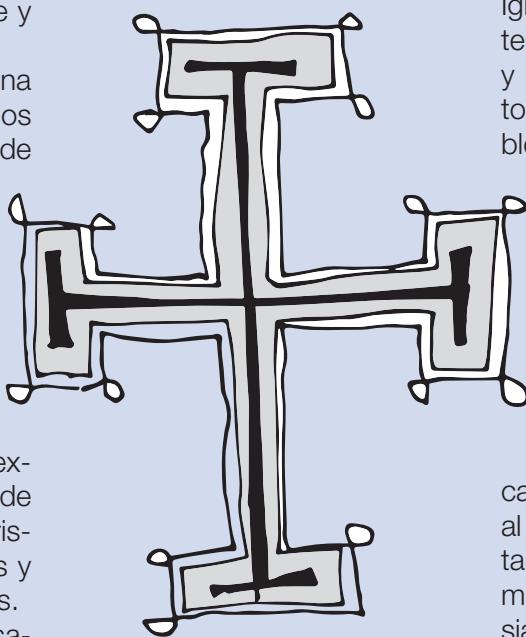
2. El sentido moral de las técnicas económico-sociales

Ahora bien, como el hombre es un ser inteligente, necesita contar, para su buena marcha por el mundo, con normas de conducta en el campo de lo social. Por lo mismo, el cristianismo cuenta con un cuerpo de doctrina, con un núcleo de enseñanzas que proceden de la predicación de Cristo y de la voz autorizada de la Iglesia fundada por él, como intérprete y continuadora suya.

Existe, pues, una Doctrina Social de la Iglesia, unos propósitos católicos de

promovida por las continuas incitaciones de los Papas, en especial de León XIII, para trabajar en estos asuntos, no goza, sin embargo, de la autoridad necesaria, y no obliga, por tanto, en conciencia. Tíene, no obstante, el interés que le da la autoridad ordinaria que por su dedicación e inteligencia

aunque tal acción hayan éstos de realizarla en un mundo, el humano, que por naturaleza tiene forma de sociedad. La vida social, es cierto, no está determinada por las técnicas, pero, en cambio, sí lo está por el uso, moralmente bueno o malo, que de ellas y de su libertad hacen los hombres. Los problemas sociales, la vida entera de la sociedad, tiene también un aspecto ético, moral. Por ese aspecto se interesa la Iglesia, y tiene plena competencia para ello, por ser "Madre y Maestra" de los hombres en todo lo que concierne al problema de su salvación.



reforma social, claramente expresados por el magisterio de los papas que, como hizo Cristo, se dirigen a los cristianos y también a todos los hombres.

Para comprender el pensamiento de la Iglesia en tal materia, conviene hacer de antemano una distinción entre la promulgada, oficialmente diríamos, por el Magisterio Pontificio, y la que los sociólogos católicos han elaborado por su cuenta, como fruto de sus investigaciones personales. La primera constituye la doctrina católica en sentido estricto. La segunda, aunque haya sido

hayan sabido ganar sus autores.

Quedan entonces al margen del Magisterio Pontificio, en sentido estricto, las técnicas sociológicas y económicas concretas, pues la misión de la Iglesia es dirigir y encaminar a los hombres hacia su salvación,

En otras palabras, las técnicas son simples instrumentos al servicio del hombre, y por tanto, han de someterse a los mandatos morales de la Iglesia. Las técnicas socioeconómicas que ahora nos interesan, son, en resumidas cuentas, puros medios de acción, y nunca fines. Indican los caminos para lograr unos objetivos que nos proponen las ciencias morales. Estas últimas, pues, deben determinar lo lícito y lo ilícito de las conductas y de los logros generales. "La Técnica –nos dice Pío XII– ha de estar ordenada al hombre y al

conjunto de los valores espirituales y materiales que conciernen a su naturaleza y a su dignidad personal”.

De todos modos, puede darse el caso de que técnicas fundadas en supuestos filosóficos no cristianos, al acomodarse a las nuevas situaciones históricas, cambien en definitiva y acaben por someterse a los dictados de la recta razón, y en tal caso sean útiles y dignas de aprobación.

“Se ha de distinguir también –escribe Juan XXIII– cuidadosamente entre las teorías filosóficas sobre la naturaleza, el origen, el fin del mundo y del hombre, y las iniciativas de orden económico, social, cultural y político, por más que tales iniciativas hayan sido originadas e inspiradas en tales teorías filosóficas; porque las doctrinas, una vez elaboradas y definidas, ya no cambian, mientras que tales iniciativas, encontrándose en situaciones históricas continuamente variables, están forzosamente sujetas a los mismos cambios. Además, ¿quién puede negar que, en la medida en que estas iniciativas sean conformes a los dictados de la recta razón e intérpretes de las justas aspiraciones del hombre, puedan tener elementos buenos y merecedores de aprobación?”

Si invertimos el orden y consideramos el saber técnico como fin, nos conduciría al intento de construir otra Torre de Babel. Nada hay nuevo bajo el sol. También los pueblos más primitivos, según la narración de la escritura, pretendieron llegar al cielo, ser en cierto sentido como Dios, utilizando los conocimientos técnicos que entonces tenían.

En el mismo caso se encuentran los que, por “motivos económicos” predicen, por ejemplo, la necesidad de que los hombres vivan en una situación previa de esclavitud, por muy provisional que sea, a fin de lograr un mundo mejor. Están contraviniendo, de manera expresa, una regla moral extraordinariamente importante: no es bien común aquéllo que va radicalmente en contra del bien personal. Más aún, una nota esencial del bien común consiste precisamente en completar y perfeccionar el bien privado.

La técnica es medio e instrumento de una concepción moral de la vida. Por eso, la sociología y la economía capitalistas son puros instrumentos de la mentalidad moral individualista; y la economía y sociología totalitaria responden al talante vital del comunismo marxista o del nazismo germánico.

Es natural que la Iglesia rechace ambas técnicas pero no las condena como técnicas en sí, o mejor dicho, no por razones de tipo técnico, sino simplemente porque están inspiradas en unas ideas erróneas sobre el origen y el destino del hombre y, por tanto, parten de una concepción moral falsa, opuesta a los derechos y a los deberes de la persona, a su dignidad y a su verdadera libertad, y también a las exigencias religiosas del espíritu.

Nunca se podrá lograr así, la paz y la justicia social. “El aspecto más siniestramente típico de la Edad Moderna –escribe el Papa Juan XXIII– es la absurda tentativa de querer construir un orden temporal sólido y fecundo prescindiendo de Dios, único fundamento en el que se puede sostener”.

3. Inmutabilidad esencial, desarrollo evolutivo

Otro punto que conviene tener en cuenta es el de la inmutabilidad en su esencia del pensamiento social de la Iglesia, lo que es perfectamente compatible con que los puntos doctrinales se vayan desarrollando conforme se modifican las circunstancias históricas de la sociedad.

Tal desarrollo es la expresión más acabada del carácter

a la vez divino y humano del cristianismo. Por un lado, la Doctrina de la Iglesia está formada por un conjunto de normas invariables, cuyo valor es absoluto y permanente. Por otro, su aplicación práctica depende en gran parte de las circunstancias de tiempo y lugar. En este sentido se puede hablar de transformación de la Doctrina Social de la Iglesia o de nuevos principios sociales, no porque como tales sean realmente nuevos, sino porque se descubre, en un momento determinado, su sentido práctico y se les expresa con la terminología propia de la época.

Se trata, pues, de una auténtica evolución homogénea. Una vez más es aquí de aplicación la parábola del “grano de mostaza”. Toda la Doctrina de la Iglesia, y consiguientemente la social, está contenida en un germen vivo que a lo largo de los siglos va manifestando, en ramas y frutos nuevos, la fecundidad y sabiduría de la palabra divina. Está definitivamente y de una manera única fijado en sus puntos fundamentales –afirma Pío XII–, “pero tiene la suficiente amplitud para que pueda ser adaptada y aplicada a las viscosidades variables del tiempo, con tal de que esto no vaya en detrimento de

sus principios inmutables y permanentes”.

4. Justicia y caridad

Un concepto fundamental es indispensable aclarar antes de concretar los extremos más importantes de la Doctrina Social de la Iglesia: el papel de la caridad y de la justicia.

Existe a veces en este terreno un grave error de interpretación. Se piensa, por gente de escasa cultura religiosa, que la Iglesia sostiene que la caridad puede suplir propiamente a la justicia. Nada más equivocado. La caridad fortalece a la justicia. Edifica sobre lo justo. El orden exige que la justicia presida las relaciones sociales, constituyendo el fundamento de la paz. Pero la justicia necesita de la caridad. Lo advierte Pío XII:

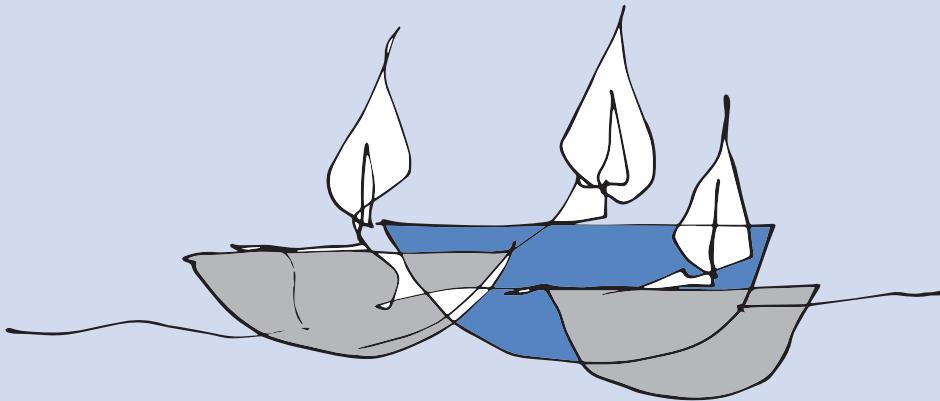
“La justicia tiene por fin establecer y guardar intactos los principios de ese orden de cosas que es la base primera y principal de una sólida paz.

No puede, sin embargo, triunfar por sí misma de las dificultades y de los obstáculos que con frecuencia se oponen al establecimiento y

consolidación de la paz. Tal es la causa de que si a la inflexible y rigurosa justicia no se une –en fraterna alianza la caridad–, muy fácilmente los ojos de los espíritus son impedidos, como por una nube, de discernir de los derechos ajenos, y los oídos se hacen sordos a la voz de esa equidad que con una prudente y benévolas aplicación puede arreglar y resolver con orden y según la recta razón, las controversias más ásperas y complicadas”.

La Iglesia hace una distinción entre justicia y caridad, aunque la justicia, como cualquier otra virtud, se complemente siempre con la caridad. Pero hablar de caridad no significa en ningún momento disminuir la intensidad de los mandatos de la justicia ni su cuantía, y mucho menos el dar como caridad lo que corresponde por justicia. Tal modo de ver las cosas presupone dos vicios: injusticia e hipocresía.

La caridad no viene a sustituir a la justicia, disminuyendo sus exigencias. Por el contrario,



la caridad lo único que hace es sobreañadir a la justicia. De esta materia habla bien claramente Pío XI cuando escribe sobre las desigualdades sociales irritantes y desproporcionadas. Tal situación “era aceptada sin dificultad por los que abundantemente provistos de los bienes de este mundo, no veían en ella –en las desigualdades sociales– otra cosa que un efecto necesario de las leyes económicas, y abandonaban a la caridad todo el cuidado de remediar a los desgraciados, como si la caridad tuviera que cubrir estas violaciones de la justicia que el legislador humano toleraba, y hasta un ocasiones respaldaba”. En resumidas cuentas, no se puede ser caritativo e injusto al mismo tiempo. El manto de la caridad jamás puede encubrir lo injusto. Es radicalmente incompatible con la injusticia.

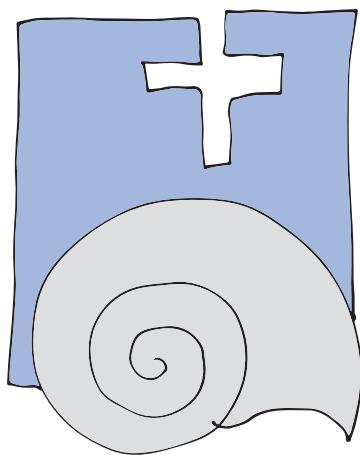
Sólo es caritativo el que antes ha cubierto las obligaciones propias de justicia o sustituye con sus actos de caridad las

acciones injustas de otros. La caridad exige precisamente el cumplimiento de la justicia en todo el ámbito de las relaciones sociales. “Para ser auténticamente verdadera –asegura Pío XII–, la caridad ha de tener siempre presente la justicia a instaurar y no contentarse con paliar los desórdenes y las insuficiencias de una condición injusta”.

Sencillamente, el hombre no puede llegar a la justicia social desde el rencor, desde el resentimiento, desde el odio, y tal aserto vale para todos los sectores sociales. Estas pasiones alteran la verdadera justicia y convierten los actos justos en actos de desquite; plantean las cuestiones con una tal estrechez de miras, que dan a la justicia un alcance extraordinariamente reducido: el bien común se convierte en el bien privativo de un grupo de la sociedad más o menos limitado. La verdadera justicia procede, en cambio, de la caridad, necesita de ella para no desdibujarse

con los extravíos que su falta puede ocasionar. No hay oposición entre el amor y el derecho. “La fecunda síntesis de ambos es lo que la sociedad humana necesita para llegar a la paz y lograr una auténtica reforma social”, escribió Pío XII.

Pero el hombre ha sido creado por Dios y en Él tiene su fin. Por lo tanto, el amor de que aquí hablamos es el que está fundamentado en Dios. El hombre, abandonado a sí mismo, descansando en sus propias fuerzas, no puede ser constante en el amor. El amor humano es tornadizo y la sabiduría popular nos dice que con frecuencia se trueca en odio y aun en indiferencia. Hace falta un refuerzo sobrenatural, una gracia divina, para que el amor sea verdadera caridad y por tanto, capaz de estar por encima del egoísmo y de las demás pasiones que adulteran los deseos naturales de justicia y las fórmulas técnicas más perfectas. 



El panismo veracruzano: inicio de una tradición

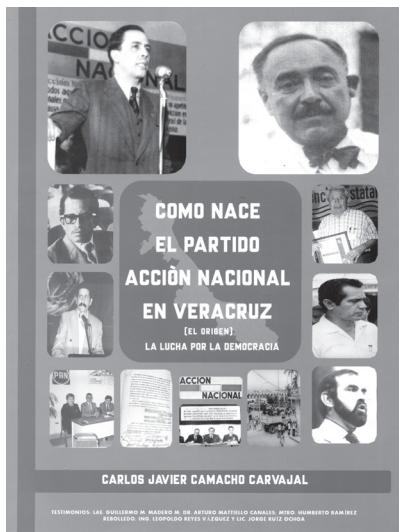
Carlos Castillo

Cómo nace el Partido Acción Nacional en Veracruz

El origen

La lucha por la democracia

Carlos Javier Camacho Carvajal



I. Introducción

La labor de concebir una obra queda muchas veces opacada por la propia obra: para llegar a una obra como la que hoy nos reúne, hay que, primero, conceptualizar, trazar límites, acotar temas y épocas; luego, indagar en archivos, bibliotecas, hemerotecas y bibliografías; después, recopilar, acomodar, quizá en algún momento replantearse el plan original del propio libro.

Es decir, lo que aquí se resume en 64 páginas es solamente la punta de un iceberg, que debajo del nivel del mar esconde dedicación, pasión, entrega, curiosidad y, sobre todo, compromiso; este compromiso es más que hacia un partido político, hacia la propia Historia, con mayúscula, porque su escritura y su conservación requieren de

esfuerzos que, como acabo de mencionar, no son ni pequeños ni sencillos.

Muchas gracias pues, Carlos, no sólo por la invitación sino sobre todo por agregar páginas nuevas a una Historia que es responsabilidad compartida, que es un bien común de nuestro país. Dividiré esta exposición, esta breve reseña del libro *Cómo nace el Partido Acción Nacional en Veracruz. El origen, La lucha por la democracia*, en dos apartados: el primero va enfocado a analizar lo que llamo una “honrosa alcurnia” del PAN en Veracruz; el segundo es sobre lo que me parece lo más trascendente de este y de prácticamente todos los esfuerzos a nivel nacional por rescatar el pasado del PAN: la vocación de construir ciudadanía a partir del ámbito municipal.

II. La honrosa alcurnia del PAN de Veracruz

Contar entre los miembros fundadores de un Comité estatal a uno de los oradores durante la Asamblea Constitutiva del PAN podría parecer algo normal.

Hay que recordar que durante los cuatro días que duro aquel evento, en septiembre de 1939, fueron muchos, en verdad muchos, los que tomaron la palabra para expresar su opinión. En el PAN, se nació debatiendo, se debatió prácticamente cada párrafo y cada numeral de los estatutos, de los principios de doctrina, de aquellos documentos básicos que se aprobaron en aquel año.

Es quizá por eso que los panistas nos complicamos tanto la vida: nos encanta debatir, debatimos todo, nos encanta la palabra, nos encanta discutir y argumentar, nos encanta ese gran pilar de la democracia que es el diálogo y el acuerdo, que son manifestación de libertad.

Entonces, si bien fueron muchos los que en esa fecha tomaron la palabra, hubo uno, don Manuel Zamora Cabañas, quien dijo lo siguiente:

“Señores delegados y amigos míos: ¿cuál es la labor que habéis echado sobre vuestros hombros? Hacer Patria nueva, mejorar la Patria. [...] Y ¿cuáles serán las mejores armas? La comprensión, el amor”.

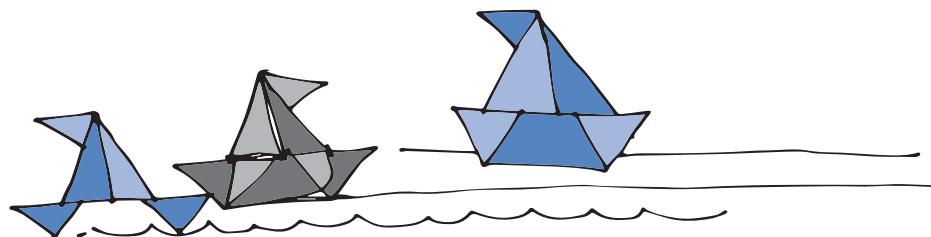
En lo personal, la cita de ese discurso, que aparece íntegro en la introducción a este libro, me parece clave:

“Hacer Patria Nueva, mejorar la patria. Con armas como el amor y la comprensión”. Esto es: una meta ambiciosa, compleja y de altos vuelos, a través de medios sencillos, al acceso de todos, pero cuya implementación exigen de probidad, de integridad, de

ajeno, ha dado suero en vez de quimioterapia.

Y la frase y la evocación de ese amor me parece oportunas traerla a cuenta porque hay mucho de misticismo, de mística, de esperanza, tanto en el trabajo como en las actitudes y modos de vida de los panistas de esa primera época.

Es decir, esa frase resume de manera clara la actitud del panista hacia la vida pública: mejorar la Patria a través de la “honradez y el patriotismo”, añade Zamora Cabañas una



solidez personal, emocional y profesional.

Años después, ya en pleno siglo XXI, será otro panista, Carlos Abascal, quien vuelve a hablar del amor como virtud política, y quizás hoy suena raro, hasta cursi o por lo menos, idealista, pero es cierto: asumir al semejante como tal, al rival político como “oponente” y no como enemigo; entender que enfrente tenemos a una persona es un reto complejo del que no solemos salir airoso, menos cuando sabemos que ese oponente ha robado, ha sido corrupto, ha lucrado con el dolor

líneas más adelante en su discurso.

Otra frase que me parece crucial de ese discurso es la siguiente:

“No hay entre vosotros quien aspire a cargo personal, no nos traen aquí para mañana ir a firmar la nómina [...] somos todos trabajadores que hacemos a un lado las preocupaciones personales y del momento para tener la preocupación magna de los destinos de la Patria”.

Quisiera ver quién se atreve hoy, en el PAN o en cualquier partido político, a citar una frase como esta en un discurso. Y esta realidad no sólo aplica a cualquier partido en México: es válida para cualquier democracia establecida por una razón: los partidos son hoy parte del entramado institucional del régimen político, y como tales, requieren de poder para funcionar, y todo poder para funcionar requiere de una burocracia.

En esta, digamos, “burocratización” de los partidos a nivel

cerrarnos; cercano, contra la burocrática tendencia a distanciarse; humano, contra la técnica pura y dura, que convierte mediante el eufemismo, en números, derechohabientes, asalariados o cuentahabientes lo que antes eran amigos, enfermos, empleados o clientes.

No obstante, hay una historia que nos demuestra que las cosas no siempre han sido así. En sí, hay esta historia que nos demuestra que las cosas pueden y deben ser de otro modo.

futuro pero jamás determinarlo, porque eso es imposible. Por eso compramos seguros de vida: porque el futuro es absolutamente incierto.

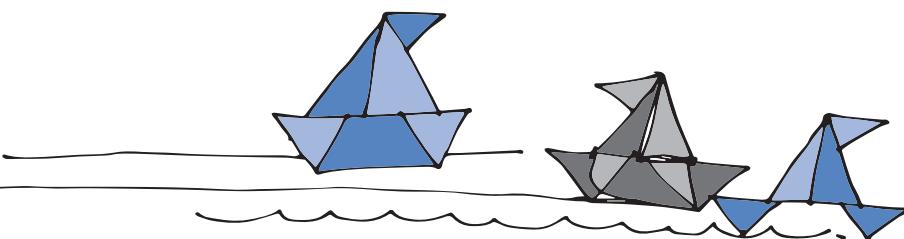
Entonces, para cerrar este primer apartado, la honrosa alcurnia del PAN que Carlos Camacho rescata mediante entrevistas bastante ilustrativas de lo que Luis González llamó la “microhistoria”, la alcurnia honrosa de este PAN veracruzano radica pues no sólo en lo que fue, sino sobre todo en lo que debe ser.

La historia, a mi parecer y en ese sentido, sólo en ese sentido, se parece mucho a la filosofía: puede ser una acumulación de información que sólo sirve para añorar el pasado, o una invitación a la reflexión profunda y a la acción que transforme la realidad.

III. La construcción de ciudadanía a través del municipio

Otro tema que se desprende de las diversas entrevistas con personalidades del PAN veracruzano es el segundo que abordaré en este presentación: la construcción de ciudadanía a través del municipio.

No hay prácticamente ninguno que no señale cuán importante fue para lograr esos objetivos de “hacer Patria nueva, mejorar la Patria”, el trabajo de cuadros bien formados que se esmeraron por construir ciudadanía, por enseñar ciudadanía, por practicar una ciudadanía



mundial residen tres cuestiones muy actuales de su poca legitimidad: la primera, toda burocracia es cerrada; la segunda, toda burocracia es distante; la tercera, toda burocracia tiende al tecnicismo.

Acudo a esta cita, empero, no para evocar un pasado que no va a volver, sino por el contrario, para entender cómo la normalidad democrática va imponiendo nuevas características y nuevos roles a las instituciones, y que esos nuevos factores pueden ser cambios terribles para una institución como fue durante años el PAN: abierto, contra la tendencia de hoy a

Por eso es que rescatar la historia, atesorar estos grandes momentos fundacionales, recorrer lo andado por otros antes que nosotros es de enorme importancia: no “porque el PAN tenga mucho futuro volteando hacia atrás”, como dice uno de los entrevistados para este libro, sino más bien porque a partir de entender lo que hizo grande al pasado, podemos corregir lo que se hace en el presente para imaginar así un futuro diferente.

Es una falacia creer que el futuro es nuestro. El presente es nuestro, y nada más. Y podemos influir en cómo será el

que respondiera a los requisitos que una democracia exige para funcionar.

Porque ese ideal democrático del PAN no podía germinar por arte de magia en el México de los años cuarenta del siglo XX: requería, antes y por principio, que la gente valorara el poder de su voto, que la gente entendiera cuánto podían lograr con ese minúsculo pero tan trascendente acto de votar, y eso había que enseñarlo, había que contagiarlo, había que difundirlo por todos los rincones del país, y sin duda no iba a poderse hacer desde una oficina central, vertical y cerrada: se hizo desde una extensa red de comités municipales donde la gente empezó a acercarse, donde el ciudadano tuvo su primer contacto con la política, donde se enseñaba no a tejer ni a abordar ni inglés sino, precisamente, a ser ciudadano.

Los testimonios que reúne Carlos Camacho son preclaros y puntuales en ese sentido: el municipalismo es y debe seguir siendo la ruta para estar en contacto con la ciudadanía: el municipalismo del gobierno, pero también y sobre todo, el municipalismo del Partido.

Es decir: no se hace política en la campaña, se gana, se cierra el changarro y corremos todos al gobierno: más bien, se refuerza la actividad cotidiana del Partido, se refuerza el

contacto con la ciudadanía, se tejen redes de trabajo, de apoyo, de reflexión, de capacitación, de análisis, de propuestas... Se hace y se ejerce la ciudadanía siempre, en todo momento.

Y de este modo, amigas y amigos, terminamos con ese debate, también muy presente en el libro, entre "pragmáticos" e "ideólogos", porque así ponemos la doctrina al servicio de una praxis política, que es justo lo que quería Gómez Morin; ya desde su ensayo 1915, cuya aparición y citas celebro y aplaudo en este libro, ya desde esa breve pero profunda pieza, el primer presidente del PAN advertía sobre la importancia de la praxis al servicio de un ideal superior: el dolor evitable.

Gómez Morin quería que la política seria, preparada y capaz de ofrecer soluciones estuviera enfocada a solucionar todo el dolor evitable posible. Me parece que mucho ganaríamos si hacemos de nuestros comités municipales ese espacio donde la ciudadanía, sin importar su afiliación política, puede participar y sumar su voz a otras voces para así, en conjunto, aportar al México que se construye en común, y no por los designios de unos pocos encerrados en una oficina.

Construir ciudadanía es una labor interminable porque empieza de nuevo con cada nueva generación. Cuando se

habla de "brega de eternidad", me parece que no se refieren ni a campañas ni a triunfos o a derrotas sino precisamente a esa labor de construir ciudadanía.

IV. Conclusión

Hoy México requiere como nuca de esa suma de política y ciudadanía.

Lo vemos a diario: la gente quiere participar, y no encuentra canales efectivos para hacerlo, entonces la gente se decepciona, se vuelve apática, se distancia de la política, de lo común, de lo que nos hacer ser comunidad.

Yo quiero reconocer hoy el enorme esfuerzo de Carlos Camacho por recuperar lo mejor del pasado de un partido como Acción Nacional, para recordarnos que la rebeldía, la inconformidad, la esperanza, y las ganas de transformar a México han tenido en el PAN un vehículo ciudadano.

También quiero agradecer la presencia de todos los que se interesan en estos temas, porque de una u otra forma, lo que hacemos aquí es recordar y recordarnos cuánto de bueno puede lograrse cuando una ciudadanía con ganas de construir encuentra un partido con una idea de cómo construir.

Esa idea de cómo y esa suma de voluntades son las que hacen y harán un México nuevo.

Algunas cosas no cambian

Jonathan Sánchez López Aguado

Historia del PAN en Guerrero 1946-1984

Volumen 2

Juan Manuel Millán Sánchez



En este texto Juan Manuel Millán Sánchez nos deja ver una época en Guerrero en la que ser panista era casi un delito; votar por el PAN se castigaba con abusos, golpes, encarcelamientos, etc., en donde ir, o estar en contra del “régimen” era un pase directo al autoexilio –en el mejor de los casos– o, al “pozo Meléndez” (es un tiro de mina donde muchas veces los opositores al régimen terminaron) en el peor.

Durante todo el texto tenemos una basta transcripción de correspondencia entre panistas guerrerenses y autoridades del partido en la Ciudad de México. Con temas tan variados como pedir ayuda económica para pagar el alquiler del primer comité, hasta solicitar defensa legal para que abogados panistas ayudaran a algún

compañero de partido que por capricho de algún cacique local fue encarcelado sin motivo alguno.

Esta serie epistolar, además, evoca una época en la que el respeto por y ante el otro, era primordial: poder leer cartas de Manuel Gómez Morin, Efraín González Luna, Juan Gutiérrez Lascuráin, Rafael Preciado Hernández, Miguel Estrada Iturbide, entre otros, enriquece mucho más el texto que ahora se reseña.

Recoge testimonios de panistas guerrerenses en los que narran por ejemplo: cómo por capricho de la dueña de un hotel de Taxco, el pueblo fue despojado de la Cruz de la Misión, lugar donde los habitantes –desde tiempos de la Colonia– realizaban festejos religiosos, romerías, desfiles, eventos

deportivos, etc., y cómo fueron despojados de dicho lugar con la complicidad de autoridades estatales y federales, dejándonos ver de que tamaño era la impunidad y el cobijo que se les daba a caciques locales por parte de autoridades locales y federales, desde el gobernador hasta el Presidente de la República en turno: algunas cosas no cambian hasta la fecha.

Así también, entre los relatos que contiene el libro tenemos los enfrentamientos de estudiantes contra las autoridades locales, y cómo de estos enfrentamientos el Senado dictaminó la desaparición de poderes en el estado e impuso a un nuevo gobernador. Narra la matanza de estudiantes por parte del gobierno a través de un batallón del ejército destacamentado en Guerrero.



Cómo el ejército recuperó el plantel de la Universidad Autónoma de Guerrero de manos de un grupo de estudiantes y sus padres que pugnaban por verdadera democracia en el estado. Desde esa fecha, por cierto la Normal de Ayotzinapa ya participaba en movimientos políticos... Algunas cosas no cambian hasta la fecha.

Documenta las visitas de cinco candidatos a la Presidencia de México por parte de Acción Nacional: 1952, Efraín González Luna; 1958, Luis H. Álvarez; 1964, José González Torres; 1970, Efraín González Morfín y 1982, Pablo Emilio Madero. En estos relatos nos deja ver cómo eran las condiciones en las que Acción Nacional hacía campaña: no recibíamos presupuesto público, los pocos recursos que había en esa época eran aportaciones de los militantes del Partido, hay anécdotas que van desde que el gobierno ponía personas a registrar quién iba al mitin, qué se decía y qué se hacía; cómo en muchas ocasiones no se contaba con sonido para que el candidato hablara, cómo se saboteaba el alumbrado público, cómo las autoridades locales prohibían a empresarios que ayudaran a los miembros del PAN con la logística del mitin, y si lo hacían, eran castigados con cobro de impuestos –mayor al del resto de los empresarios– o con la clausura de sus negocios.

En los recorridos que los cinco candidatos a la Presidencia hicieron por las comunidades del estado se levantaron las mismas súplicas y quejas: una mejor condición de vida. Pasaron 30 años entre la campaña de Efraín González Luna y la campaña de Pablo Emilio Madero y las cosas no cambiaron: hoy en 2017 el estado de Guerrero es uno de los estados de la República más atrasados: aporta el -0.32% de la actividad económica nacional, registra el 7.3% de escolaridad de la población de entre 15 y más años y registra un 93.5% de usuarios que enfrentaron barreras al realizar algún trámite de gobierno.¹ Lo anterior aunando a los acontecimientos sociales que se han venido dando en la entidad.

Nos comporte también lo difícil que fue para los candidatos emanados de Acción Nacional hacer campañas municipales, distritales o de gobernador. El libro tiene relatos de timos, fraudes y robos de elecciones locales, desde el embarazo de urnas –práctica bastante común en aquellas épocas–, intimidación del votante –poniendo pistoleros del caciique en turno para confirmar que efectivamente se votara por el candidato del régimen–, que el presidente de la casilla llenara todas las boletas a favor del PRI –muchas veces no se permitía al PAN registrar representantes de casilla–, hasta la

desaparición de las urnas electorales. Si bien ya son raras las prácticas que se describen en el libro y parece que fue hace mucho tiempo, solo han pasado 33 años desde 1984, último año al que hace referencia el autor; este libro es un muy buen instrumento para no olvidar que la democracia que se ha alcanzado fue gracias al sacrificio de hombres y mujeres que muchas veces pusieron su vida o libertad en juego para que hubiera mejores condiciones democráticas en México. No podemos olvidar que apenas 23 años atrás se creó el IFE y con esto se abrió el camino para mejores condiciones de participación ciudadana; las elecciones en este país son vigiladas por ciudadanos y no por la Secretaría de Gobernación, ahora existe un tribunal especializado para calificar las elecciones, ya no es la Cámara de diputados; ya existe financiamiento para los partidos políticos, contamos con sistemas de transparencia, tenemos internet y las comunicaciones están al alcance de todos de manera mucho más fácil y todo esto existe gracias a personas como las que se refiere en el texto. No es exclusivo de Guerrero pero merece especial mención por las condiciones de atraso con las que se contaba y desgraciadamente aún se cuenta en comparación con el resto de entidades de la República. B

¹ Información tomada de la página del INEGI en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=12>



Bien
Común

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

Año XIV / Número 172 / abril 2009

Bien Común

¿Cómo vota el mexicano?

• Responden: Roy Campos, Ana Cristina Covarrubias, Ricardo de la Peña, Federico Berueto, Francisco Abundis

• Reflexiones sobre la crisis, desde la crisis. Javier Brown

• La retórica del populismo contemporáneo. Alfredo Ruiz

30-ABR-09

\$ 30.00 M.N.

CITEM

NETO

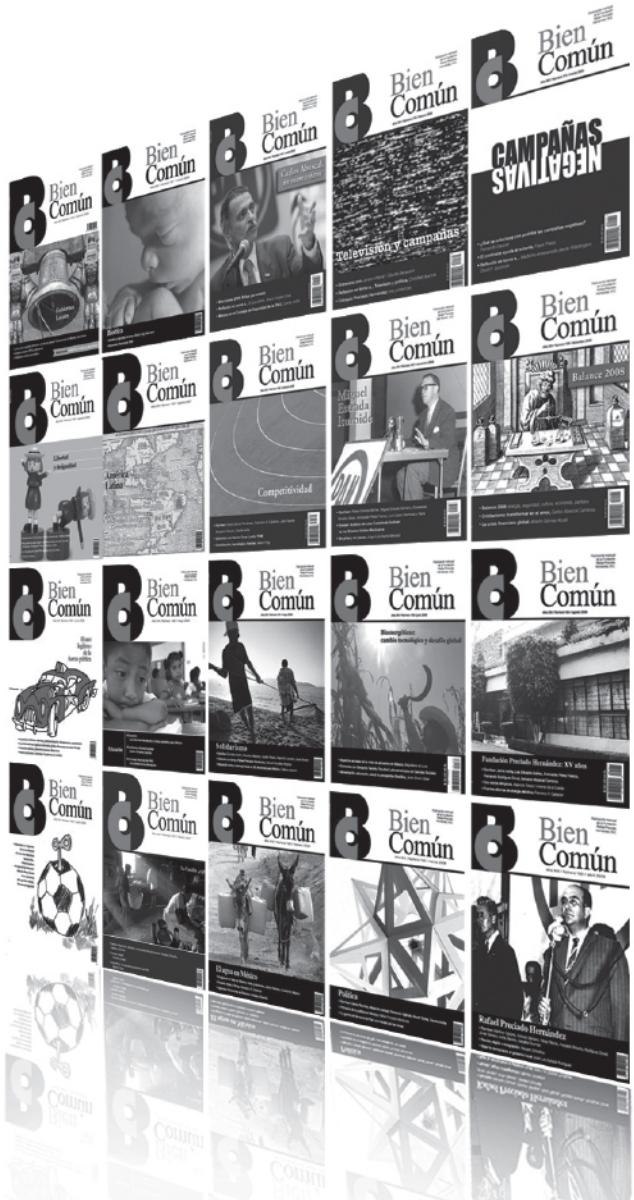
30-ABR-09

• El 70% de los mexicanos considera que el presidente de México es un "buen político".

• Reflexiones sobre la crisis, desde la crisis. Javier Brown

• La retórica del populismo contemporáneo. Alfredo Ruiz

• ¿Cómo vota el mexicano?



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.

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





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

informacion@fundacion.pan.org.mx



**Bien
Común**