

Violence and Drug Trade. The Occurrence of Illegality and the Economy from Narcotics Between Mexico and the United States of America

Luis M. Morales Gámez y M. Rocío Palacios Espinosa

Social Programs for Development. A Note of the Analytical Base of Mexico City's Program for Digital Connectivity at Schools

Mario Miguel Carrillo Huerta

Documentos

Diagnosticando y diseñando la democracia. El caso europeo

Philippe Schmitter

Reseñas

Reseña de 'Descifrar la comunidad política'. Israel Covarrubias y Edgar Morales Flores (Coordinadores). Universidad Salesiana A. C. y Ediciones Navarra. México, 2016.

Claudia Rivera Hernández

Aceptación de manuscritos a Gobierno y Desarrollo



Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico
Av. Cúmulo de Virgo s/n, Acceso # 4, Complejo Cultural Universitario.
Puebla, Puebla C.P. 72810 Tel: +52 (222) 229 5559
icgde.buap.mx fb y twitter /ICGDE

3

GOBIERNO Y DESARROLLO

Revista del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

GOBIERNO Y DESARROLLO

Revista del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

BUAP / ICGDE



Año 1 · Número 3

Marzo - Junio 2018

3

Presentación

Artículos

Actualidad de la doctrina política de Cicerón

Jorge Adame Goddard

Migrantes trabajadores en México: normas y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Alfredo Islas Colín

Fortamun-DF 2014: meta-análisis de operación y resultados en 14 municipios de Puebla

Kristiano Raccanello y María Guadalupe Ruiz Carrasco

Violencia y mercado de drogas. El fenómeno de la ilegalidad y la economía de los estupefacientes entre México y Estados Unidos

Luis M. Morales Gámez y M. Rocío Palacios Espinosa

Programas sociales para el desarrollo. Anotaciones sobre la base analítica del Programa Integral de Conectividad Escolar de la Ciudad de México

Mario Miguel Carrillo Huerta

Articles

Actuality of Cicero's Political Doctrine

Jorge Adame Goddard

Migrant Workers in Mexico: Rules and Resolutions of the Inter-American Court of Human Rights

Alfredo Islas Colín

Fortamun-DF 2014. Operation and Results. Meta-Analysis in 14 Municipalities of Puebla

Kristiano Raccanello y María Guadalupe Ruiz Carrasco



BUAP

Instituto de Ciencias de Gobierno
y Desarrollo Estratégico

GOBIERNO *y* DESARROLLO

Año 1

Marzo-Junio, 2018

Número 3

**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO
ESTRATÉGICO**

BUAP

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Dr. J. Alfonso Esparza Ortiz

Rector

Dr. José Jaime Vázquez López

Secretario General

Dr. Ygnacio Martínez Laguna

Vicerrector de Investigación y Estudios de Posgrado

Dr. José Antonio Meyer Rodríguez

Director del ICGDE

GOBIERNO y DESARROLLO

Dirección

Dr. Mario Miguel Carrillo Huerta

Consejo Editorial

Humberto Ríos Bolívar (Escuela Superior de Economía, IPN); Javier Delgadillo Macías (Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM); Enrique Cárdenas Sánchez (Centro de Estudios Espinosa Yglesias); Sergio Flores González (Facultad de Ingeniería, BUAP); Dieter Nohlen (University of Heidelberg); Cristiano Raccanello (El Colegio de Tlaxcala, A.C.); Mariela Morales Antoniazzi (Instituto Max Planck); Marcelo Cavarozzi (Universidad Nacional de San Martín, ARG); Ismael Crespo Martínez (Universidad de Murcia, ESP); Mario Miguel Carrillo Huerta (ICGDE-BUAP)

GOBIERNO y DESARROLLO, año 1, no. 3, marzo-junio 2018, es una publicación cuatrimestral editada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con domicilio en 4 Sur 104 Centro Histórico, Puebla, Pue., C.P. 72000, y distribuida por el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, con domicilio en Av. Cúmulo de Virgo s/n. Acceso 4 CCU, Puebla, Puebla C.P. 72810, tel. (01222) 2295559 correo: icgde.buap.mx. Editor responsable: Mario Miguel Carrillo Huerta. Número de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2017-060619142200-102, ISSN en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Cultura. Con Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido No: en trámite, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en los talleres de El Errante editor S.A de C.V. (elerrante_editor@yahoo.com.mx), privada Emiliano Zapata no. 5947, Col. San Baltazar Campeche, Puebla, Puebla, C.P. 72550. Este número se terminó de imprimir en febrero de 2018 con un tiraje de 500 ejemplares. Costo del Ejemplar: Gratuito.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Revista del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP

INDICE

Presentación/Presentation	v
Artículos	
Actualidad de la doctrina política de Cicerón <i>Jorge Adame Goddard</i>	1
Migrantes trabajadores en México: normas y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos <i>Alfredo Islas Colín</i>	13
Fortamun-DF 2014: meta-análisis de operación y resultados en 14 municipios de Puebla <i>Kristiano Raccanello</i> <i>María Guadalupe Ruiz Carrasco</i>	41
Violencia y mercado de drogas. El fenómeno de la ilegalidad y la economía de los estupefacientes entre México y Estados Unidos <i>Luis M. Morales Gámez</i> <i>M. Rocío Palacios Espinosa</i>	55
Programas sociales para el desarrollo. Anotaciones sobre la base analítica del Programa Integral de Conectividad Escolar de la Ciudad de México <i>Mario Miguel Carrillo Huerta</i>	81
Articles	
Actuality of Cicero's Political Doctrine <i>Jorge Adame Goddard</i>	93
Migrant Workers in Mexico: Rules and Resolutions of the Inter-American Court of Human Rights <i>Alfredo Islas Colín</i>	105

Fortamun-DF 2014. Operation and Results. Meta-Analysis in 14
Municipalities of Puebla 133
Kristiano Raccanello
María Guadalupe Ruiz Carrasco

Violence and Drug Trade. The Occurrence of Illegality and the Economy 145
from Narcotics Between Mexico and the United States of America
Luis M. Morales Gámez
M. Rocío Palacios Espinosa

Social Programs for Development. A Note of the Analytical Base of Mexico 169
City's Program for Digital Connectivity at Schools
Mario Miguel Carrillo Huerta

Documentos

Diagnosticando y diseñando la democracia. El caso europeo 181
Philippe Schmitter

Reseñas

Reseña de 'Descifrar la comunidad política'. Israel Covarrubias y Edgar 205
Morales Flores (Coordinadores). Universidad Salesiana A. C. y Ediciones
Navarra. México, 2016.
Claudia Rivera Hernández

Aceptación de manuscritos a Gobierno y Desarrollo 211

GOBIERNO y DESARROLLO es una publicación cuatrimestral del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ISSN en trámite.

Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, BUAP
Av. Cúmulo de Virgo s/n, Acceso 4
Complejo Cultural Universitario
Puebla, Puebla, México
Tel-fax: 52 222 229 5500 Ext. 3457,
difusion.icgde@correo.buap.mx
www.icgde.buap.mx

La responsabilidad de los trabajos firmados es personal de sus autoras o autores

PRESENTACIÓN

La Revista *GOBIERNO y DESARROLLO* es un órgano de difusión editorial semestral del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP, que tiene como propósito ofrecer un espacio para el planteamiento de opiniones que promuevan el conocimiento en los campos de gobierno, política, comunicación política y desarrollo, mediante la publicación de los resultados de la investigación a partir de diversas perspectivas teóricas y metodológicas.

La revista contempla en sus contenidos, artículos o ensayos de investigaciones concluidas; avances de investigaciones en curso con resultados relevantes, y; reseñas de libros de académicos y figuras especializadas que se desenvuelven en los campos de investigación propuestos por las ciencias que se estudian en el Instituto.

Se trata de una revista arbitrada por especialistas científicos y profesionales en las áreas de Gobierno, Política, Derecho, Economía, Comunicación y de las Ciencias Sociales en general, quienes someten los trabajos propuestos, a un doble arbitraje, cruzado, y anónimo (ciego).

A partir de éste, el número 3 de la revista, y con el objeto de contribuir con el esfuerzo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla por alcanzar la internalización de sus actividades académicas, *GOBIERNO y DESARROLLO* publicará los artículos y ensayos tanto en español como en el idioma inglés.

PRESENTATION

GOBIERNO y DESARROLLO is a biannual publication of the Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) of Benemérita Universidad Autónoma of Puebla (BUAP), that has as its main objective, to serve as a place for researchers to offer their opinions for the promotion and diffusion of knowledge in the fields of government, politics, political communication and development, through diverse theoretical and methodological perspectives.

The journal contemplates the publication of articles or essays from finished research projects, as well as advancements from other important ones which are still in progress, and also book reviews on the subject matters studied at ICGDE.

It is a journal that publishes those works that have been revised and evaluated by at least two specialists and professionals from the fields of Economics,

Sociology, Political Sciences, Communications, Law, and Social Sciences in general, through a double blind and anonymous process.

Starting with this (number 3) issue, *GOBIERNO y DESARROLLO* will publish all articles or essays in Spanish and in English, in order to contribute to BUAP's recent efforts to internationalize its academic activities.

ACTUALIDAD DE LA DOCTRINA POLÍTICA DE CICERÓN

*Jorge Adame Goddard**

Resumen

En este trabajo se confrontan los fundamentos de las leyes, del derecho y del orden político, propuestos por Cicerón en el Libro I de su obra *De las leyes*, con los del orden político de la democracia actual en general y de México en particular. Se encuentra que sólo dos de los tres preceptos, la igualdad y la justicia se encuentran en las democracias actuales, con diferencias dictadas por las condiciones de cada una. Sin embargo, el tercero de ellos, la colaboración, no sólo no rige en la actualidad, sino que se promueve su opuesto: la competencia. Además, con base en esos preceptos, la propuesta de Cicerón de que quienes no tuvieran una razón recta, formada y antepuesta a la utilidad o al temor al dolor no debieran entenderse de asuntos públicos, es un asunto pendiente en las democracias actuales y en México.

Palabras clave: Cicerón, orden político, servicio público, México

INTRODUCCIÓN

La ciencia política hoy casi siempre se presenta como sociología del poder. Su objeto es analizar las fuentes y los grupos de poder en una determinada sociedad, sus comportamientos, sus interacciones, su distribución en un territorio determinado. Se ha pasado por alto la idea que la actividad política tiene como fin propio el servicio al pueblo o bien común. Así lo reconoce la constitución mexicana, cuyo artículo 39 dice que todo el poder político se instituye para beneficio del pueblo. Considerando la actividad política desde esta perspectiva, se comprende que la ciencia política tiene como objetivo principal, no el análisis del poder, sino del bien del pueblo o bien común, que es la razón de ser del poder. Ese es el punto de vista en el cual se coloca Cicerón en su conocido diálogo titulado *De las Leyes*, que fue recientemente editado por el Instituto de

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, como parte de la Colección Bibliotheca Iuridica Latina Mexicana.¹

La obra de Cicerón fue traducida por Julio Pimentel Álvarez, quien conoce su lenguaje por haber traducido otras obras de Cicerón, y presenta una traducción fiel a la literalidad del texto original, en lo que es posible, y expresada en un Castellano claro y de lectura agradable, que permite al lector actual acceder con gusto al pensamiento político y filosófico de Cicerón; lleva una introducción de Martha Patricia Irigoyen Troconis, en la que presenta datos muy oportunos sobre la vida y obra de Cicerón, así como sobre los personajes que intervienen en el diálogo, que ayuda a ubicar la obra en su contexto y a entender mejor su significado.

Este ensayo es el resultado de una lectura reflexiva del libro primero de la citada obra de Cicerón, en el que expone sus ideas generales sobre el fundamento de las leyes, del derecho y del orden político. El mismo Cicerón (2016: I, 37), declara expresamente cuál es el objeto de ese primer libro de su diálogo en estos términos: “todo nuestro discurso se encamina a robustecer las repúblicas, a estabilizar las urbes y a sanar a los pueblos”.²

En los primeros tres apartados de esta disertación expongo lo que logré captar del pensamiento de Cicerón sobre los fundamentos del orden político, y en el cuarto hago una confrontación de los principios propuestos por Cicerón con los del actual orden político democrático, con el objeto de mostrar las diferencias y abrir la discusión sobre la posible superación del sistema político actual.

Ante todo, quiero dejar patente la inevitable conveniencia de leer las obras clásicas, no con un mero afán de conocer el pasado, sino con la intención de aprovecharlas para el análisis, la reflexión y la solución de los problemas contemporáneos. No quiero decir que todo tiempo pasado fue mejor, pero tampoco que el presente es el mejor momento posible. Todo lo humano supone una tensión entre el bien posible y los hechos actuales. Los conservadores son propiamente quienes descartan esa tensión y se conforman con lo que sucede, que les parece lo mejor posible. Las obras clásicas, como *Las Leyes* de Cicerón, nos hacen recordar (en el fondo es un recuerdo imborrable y a la vez una aspiración permanente) que el presente puede ser mejor.

¹ Marco Tulio Cicerón, *De las leyes*. Introducción de Martha Patricia Irigoyen Troconis; traducción, notas e índices de Julio Pimentel Álvarez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Filológicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

² Llama la atención que se refiera también a “sanar a los pueblos” (*sanandos<que>populos*), pues implica la convicción de que los pueblos que no siguen los principios se enferman o corrompen.

EL FUNDAMENTO DE LAS LEYES Y DEL DERECHO

Después de descartar que el fundamento del Derecho sea el Edicto del Pretor o la Ley de las XII tablas, es decir, que lo sea el mismo ordenamiento jurídico positivo, Cicerón (2016: I, 17) declara que procura encontrar el fundamento último del Derecho y de las leyes, y éste lo encuentra en la naturaleza humana (*hominis natura*).³

Esta afirmación lo lleva a explicar qué es la naturaleza humana. Considera que toda la naturaleza se rige “por la fuerza de los dioses inmortales, por su naturaleza, por su razón, por su potestad, por su mente, por su voluntad”. Como uno de los interlocutores del diálogo, Tito Pomponio Ático, es un epicúreo, que no acepta tal proposición, Cicerón le pregunta si puede dar tal premisa por aceptada, para poder continuar su discurso, pues de otro modo tendría que probarla, antes de continuar.⁴ Ático acepta, y Cicerón (2016: I, 22-23) prosigue.⁵

Describe el ser humano como un “animal previsor, sagaz, ingenioso, agudo, memorioso, pleno de razón y de consejo” y señala que lo que distingue al hombre de los demás animales es que es partícipe de la razón y del pensamiento. (Cicerón, 2016: I, 22). Nótese que afirma que el hombre participa de la razón, porque considera que la razón corresponde plenamente al dios que gobierna la naturaleza. Por eso afirma que el hombre “fue engendrado por el dios supremo con cierta condición preclara” (*preclara quaedam condicione generatum esse a supremo deo*) (Cicerón, 2016: I, 22). Aunque no es necesario decirlo, conviene recordar que Cicerón no es judío ni cristiano, por lo que ha llegado a esa conclusión por su propio razonamiento, y no por su adhesión a una fe religiosa. Con mayor precisión, afirma que el espíritu o alma humana fue generado por el dios (*animum esse ingeneratum a deo*) (Cicerón, 2016: I, 24).⁶

³ Ver también I. 20, donde afirma que puede extraer de la naturaleza la raíz o fondo del derecho, y con esa guía determinar cuáles son las leyes convenientes a la república.

⁴ Una de las máximas de Epicúreo es que el dios no tiene afanes ni los procura a otros, no tiene ni benevolencia con los hombres, ni tampoco ira. *Cfr* la cita que hace Cicerón de las máximas de Epicúreo en *De Natura deorum* 1,8,18.

⁵ Es interesante esta forma de razonar, en que se da por buena la afirmación de otro, a fin de conocer el contenido y la congruencia del discurso que se sigue de ella, en vez de rechazarlo inmediatamente.

⁶ Es interesante el párrafo donde hace esta afirmación, pues previamente dice que, en medio de los perpetuos cambios y revoluciones, surgió un momento en que se pudo hacer nacer el género humano, y el dios le dio el alma. Es un buen ejemplo de que la concepción del hombre como criatura de dios no está reñida con el reconocimiento de la evolución de las especies.

Dado el componente espiritual del ser humano, Cicerón da un paso más en su concepción de la naturaleza humana afirmando que “hemos nacido para la justicia” (*nos ad justitiamesse natos*) (Cicerón, 2016: I, 28). Esta es una afirmación muy importante, como el mismo Cicerón advierte, porque indica que el ser humano está llamado a vivir una vida conforme con su naturaleza racional, pues en eso consiste la justicia, y no limitarse a vivir para el placer o la utilidad. Sobre esto abundará cuando diserta acerca del hombre sabio o virtuoso.

Si hemos nacido para la justicia, el fundamento del Derecho no es la opinión de los hombres, sino la propia naturaleza. Esto será patente, dice Cicerón, si se reconoce qué es la sociedad y la unión de los hombres entre sí. (Cicerón, 2016: I, 28).

La naturaleza humana es una, común a todos los hombres. Esa igualdad esencial es un postulado indispensable para el Derecho y la Política, que hoy se reconoce abiertamente.⁷ Cicerón dice que no existe alguna cosa tan igual a otra como son iguales todos los seres humanos. Por eso, cualquier definición del ser humano que se dé incluye necesariamente a todos. Todos tienen la misma naturaleza racional, aunque la razón o inteligencia de cada uno pueda variar por la formación que cada uno le dé, cosa que Cicerón explica diciendo que la razón puede ser “diferente por la doctrina, pero igual por la facultad de aprender”. (Cicerón, 2016: I, 30). Por ser común la naturaleza racional, todos los hombres tienen la capacidad de vivir de acuerdo con la razón, es decir, de vivir honestamente. En palabras de Cicerón: “Y no hay nadie de nación alguna que, tomando la naturaleza como guía, no pueda llegar a la virtud”. (Cicerón, 2016: I, 30).

Del hecho de que todos los seres humanos tienen el mismo modo de ser, es decir, la misma esencia o naturaleza, Cicerón concluye que el género humano está naturalmente asociado entre sí y, por último, que la razón de vivir rectamente, esto es, conforme con la naturaleza, hace mejores a todos. (Cicerón, 2016: I, 32). Le parece tan importante esta conclusión, que Cicerón, antes de continuar, pregunta a sus interlocutores si están de acuerdo con ella. Y, habiendo recibido su asentimiento, prosigue con una afirmación que choca contra el individualismo hoy reinante. En vez de vivir para la autonomía y la independencia, afirma que los

⁷ Es una paradoja de la cultura actual que se reconozca y se defienda la igualdad de los seres humanos, pero no se acepta una definición de la naturaleza humana, incluso se afirma que no es posible definir la naturaleza humana ni de cualquier otra cosa. Para que haya igualdad es necesaria la naturaleza común, sino, se puede afirmar que hay unos que tienen una naturaleza mejor que la de otros.

hombres hemos sido hechos por naturaleza “para ponernos a la disposición unos de otros y para compartir, entre todos, un derecho común”. (Cicerón, 2016: I, 33).⁸

Esa tendencia a la colaboración, fundada en la igualdad esencial de todos los hombres, se percibe especialmente en el ámbito de la amistad, donde, según Cicerón, se produce “aquello que parece increíble a algunos, pero que es necesario: a saber, que para nada se ama a sí mismo más que al otro”. (Cicerón, 2016: I, 34). Si el amigo no amara así, no habría igualdad, ni amistad, pues dice Cicerón que, si uno quiere una cosa para sí y no para el amigo, no hay amistad.⁹ Todo esto, dice, es premisa para que “más fácilmente pueda entenderse que el derecho está puesto por la naturaleza”. Más adelante repetirá que esa tendencia a amarse los seres humanos, que supone la igualdad, es el fundamento del derecho. (Cicerón, 2016: I, 43).

De conformidad con lo expuesto, puede afirmarse que Cicerón ve el fundamento del Derecho, en el cual comprende el orden político y legislativo, en la naturaleza humana, que es una y común a todos los hombres, y que los impulsa a la justicia y a la colaboración de unos con otros. Por eso, en consonancia con la filosofía estoica, él mismo afirma, que cada hombre puede reconocerse como “ciudadano del mundo entero, como de una sola urbe, en esta magnificencia de cosas y en esta contemplación y conocimiento de la naturaleza”. (Cicerón, 2016: I, 65).

LA PRIMERA LEY

A partir de la naturaleza racional, común a todos los hombres, se entiende que la primera ley que gobierna la conducta humana es la misma razón que, una vez formada y perfeccionada, ordena lo que se debe hacer y prohíbe lo contrario. (Cicerón, 2016: I, 18). La virtud intelectual que ordena lo que se debe hacer o lo que se debe evitar es la prudencia, que es la regla de lo justo y de lo injusto (*iuris atque iniuris regula*) (Cicerón, 2016: I, 19). Por eso afirma que la prudencia es la ley, o, mejor dicho, que la prudencia expresa o manifiesta la ley. Esa ley suprema es

⁸ Dice ahí: *Sequiturigitur ad participandum aliumcum aliocomunicandumque inter omnes ius nos natura esse factos*. Quizá fuera mejor traducir, en vez de “ponernos a la disposición unos de otros”, “para participar unos con otros”, si bien la participación supone el servicio al todo del que se forma parte.

⁹ Este concepto de la amistad honesta o amistad verdadera es un tema frecuente en los escritos de Cicerón. Sobre ella escribió un diálogo (Cicerón, 1997), titulado *Lelio o de la amistad* y también los filósofos griegos, como Aristóteles (1983) en el libro octavo de su *Ética Nicomaquea*.

común a todos los tiempos y “nació antes de que ninguna ley fuera escrita o de que fuera constituida absolutamente alguna ciudad”. (Cicerón, 2016: I, 19).

La idea de que la ley suprema es la recta razón podría entenderse en el sentido de que cada uno decide qué es la ley de manera subjetiva y autónoma, si no se pone atención en que Cicerón se refiere, no a cualquier razón, sino a la “recta razón”, es decir una razón formada. Considera que la naturaleza es la guía de la razón. Ella, en primer lugar, pone en la mente humana ciertos fundamentos o principios del conocimiento (*fundamenta quaedamscientia*) (Cicerón, 2016: I, 26), entre los que cabe considerar que está la noción de la ley suprema y sus primeros principios, pues dice que tal ley es connatural a la mente humana (*insita in natura*) (Cicerón, 2016: I, 18). Para conocer la ley, lo primero es conocerse a uno mismo, gracias a lo cual uno descubre la dignidad que le confiere su propia inteligencia, lo cual lo llevará a pensar y obrar conforme a esa dignidad. (Cicerón, 2016: I, 59).¹⁰

Si la naturaleza guía la razón, y la ley es la recta razón, o razón conformada de acuerdo con la naturaleza humana que nos ha hecho para la justicia y el amor recíproco, se entiende que Cicerón afirme que ese derecho o ley común no fue constituido por las opiniones de los hombres, sino por la naturaleza, o que el derecho no puede reducirse a las leyes que se dan los pueblos, a los decretos de los gobernantes o a las sentencias de los jueces o, en general, a lo que aprueban las multitudes. (Cicerón, 2016: I, 28). Con la norma de la naturaleza (*naturae norma*) (Cicerón, 2016: I, 44), se puede distinguir la ley mala de la ley buena, pero considerar que ese juicio es simplemente cosa de opinión, es decir, sin un fundamento en la naturaleza, dice Cicerón que es propio de un demente. (Cicerón, 2016: I, 45). Así como lo verdadero y lo falso se juzgan por sí mismos, es decir por lo que son, y no por un indicio exterior, también el bien se conoce por lo que es, por su conformidad con la naturaleza, no porque sea alabado. (Cicerón, 2016: I, 46).

Cicerón ya ha mencionado algunos de los preceptos o juicios acerca de la conducta humana derivados de la simple observación de la naturaleza o esencia propia del ser humano: la igualdad de todos los seres humanos entre sí porque comparten una misma naturaleza, y que, por lo mismo, están unidos y forman una sociedad natural; la afirmación de que los seres humanos han nacido para la justicia (Cicerón, 2016: I, 28); es decir, para respetarse y no agredirse entre ellos, y más aún, para servirse y amarse unos a otros (Cicerón, 2016: I, 33,43), al grado de que

¹⁰ Dice ahí que quien se conoce a sí descubre, en primer lugar, que tiene algo divino: *primūaliquid se haberesentietdivinum*.

la naturaleza mueve a los hombres, que saben escucharla, a formar una sociedad de amor (*societascaritatis*) (Cicerón, 2016: I, 60). Estos tres preceptos, la igualdad, el respeto y la colaboración o servicio recíproco son los fundamentos de cualquier orden político (monarquía, república, imperio o estado) en cualquier tiempo y en cualquier pueblo. El hecho de que esto no suceda plenamente así, por ejemplo que no se respete la igualdad esencial por la introducción de la esclavitud o de otras formas de discriminación, o el que no se respeten adecuadamente los derechos de todos, o el que algunos pocos exploten a la mayoría, no es argumento para descalificar la veracidad de esos principios, que es evidente, como tampoco la frecuencia de los robos o de los homicidios es argumento para negar la veracidad de los preceptos de respetar los bienes o la vida ajenos.

Podría pensarse que Cicerón, proponiendo esos preceptos naturales del orden social, a los que llama ley suprema o recta razón, no es más que un idealista o un poeta que sueña con algo imposible. Pero nada está más lejos de la propia vida de Cicerón, quien ocupó los más altos cargos políticos de la República Romana (edil, pretor, propretor, es decir gobernador, de la provincia de Asia, y también legado en varias provincias), ganó fama como orador en su participación en la defensa o acusación de causas criminales que conmovieron la vida política de Roma (como el juicio de Catilina), y murió asesinado por considerársele enemigo político de Octavio. Evidentemente conoció las intrigas, alianzas y traiciones entre los poderosos, pero, aun así, o quizá por eso mismo, sabía lo que convenía a la república.

Cicerón no fue un idealista que aspiró a un bien imposible. Se da cuenta que la suma ley es perceptible y practicable, pero no sin esfuerzo. Quienes llegan a conocerla y a practicarla son los hombres que han desarrollado un esfuerzo peculiar que los filósofos denominaban con la palabra *virtus*, virtud, palabra que hoy casi ha caído en desuso.¹¹ Por eso, Cicerón destina buena parte de su diálogo a explicar lo que es la virtud, y de qué manera repercute en el orden social.

¹¹ Los filósofos griegos definieron y utilizaron este concepto. Ver, por ejemplo, la *Ética Nicomaquea*, (Aristóteles, 1983) que trata de las virtudes morales (prudencia, justicia, fortaleza y templanza; Libros II a V, y de las virtudes intelectuales, Libro VI); la entendían como un hábito, o disposición a actuar fuertemente arraigada, que se adquiría por medio de la repetición de actos, y que se mantenía como una disposición permanente a actuar de manera benéfica (virtud moral) o pensar de manera correcta (virtud intelectual). Aunque hoy no suele hablarse de virtudes, de hecho, se han inventado palabras sustitutas con las que se dice más o menos lo mismo, como las palabras “actitud” o “habilidad”. Para una verdadera profundización en el conocimiento de las capacidades del ser humano y, por consiguiente, de las posibilidades del orden político y social, es conveniente

LA VIRTUD Y LA HONESTIDAD

Cicerón dice que la virtud es la perfección de la naturaleza racional. (Cicerón, 2016: I, 60).¹² Como todos los hombres tienen la misma naturaleza, “no hay nadie de nación alguna que, tomando la naturaleza como guía, no pueda llegar a la virtud”. (Cicerón, 2016: I, 31). No es una posibilidad reservada a unos cuantos hombres, ni un privilegio que tienen algunos por su nacimiento. Todos pueden adquirirla, pero, de hecho, sólo pocos la adquieren.

La dificultad está en que los hombres se dejan llevar más por sus emociones, especialmente por el placer y el dolor, que por aquello que la razón les indica que es mejor. Cicerón dice abiertamente que aquellos que “son indulgentes consigo y sirven al cuerpo y ponderan por los placeres o dolores” todo lo que hacen o dejan de hacer en la vida, es mejor que se alejen de toda participación en los asuntos públicos. (Cicerón, 2016: I, 39).

El hombre bueno o virtuoso es aquel que vive conforme a su naturaleza racional y ama o quiere aquellos bienes que son buenos por sí mismos, como son el derecho, la justicia, todas las demás virtudes, y los amigos a quienes ama de esa manera. (Cicerón, 2016: I, 56).¹³ Además, “si la amistad debe ser cultivada por sí misma, también la sociedad de los hombres”. (Cicerón, 2016: I, 49). Por eso, quien quiera participar en los asuntos públicos, debe ser, ante todo, un hombre honesto, que quiera servir realmente a la comunidad y no aprovecharse del puesto público para su propia utilidad. Quienes hacen el bien, no por amor al bien mismo, sino por la utilidad que pueden obtener, no obstante que hagan algunas obras buenas, no son buenos, dice Cicerón, sino “astutos”, y en cualquier momento harán prevalecer la utilidad que buscan sobre el bien público. (Cicerón, 2016: I, 41).¹⁴

Es difícil encontrar hombres honestos, porque no son un producto espontáneo, que tiene lugar por causas naturales o por las estructuras sociales. Requiere de ese esfuerzo personal de reconocer lo que es bueno por sí mismo, y de subordinar a ello el dolor y el placer. Es un esfuerzo que, además de ser

recuperar y repensar, en un contexto actual, esa doctrina de las virtudes, que fue la base de la educación de los pueblos que recibieron la tradición greco-latina durante más de veinte siglos.

¹² Dice que la virtud es *perfecta et ad summum perducta natura*, y como en otro lugar (I,45) dice que la virtud es la razón de la vida, se puede inferir que es perfección de la naturaleza racional.

¹³ Dice ahí que el sumo bien es vivir según la naturaleza, lo cual se concreta en llevar una vida moderada y conforme a la virtud, o bien en seguir la ley de la naturaleza.

¹⁴ La palabra latina es *callidus* que significa diestro, hábil, experimentado, pero también malicioso, ladrón, astuto; en el contexto, como Cicerón dice *callidisumus, non boni*, queda claro que el significado con el que usa el adjetivo *callidus* es de carácter negativo, opuesto a *bonus*.

personal, debe estar motivado y promocionado socialmente. Por eso, dice Cicerón, siguiendo lo que decía Platón, que la ley pública debe ser “enmendadora de los vicios y recomendatoria de las virtudes”, de ella “debe deducirse una doctrina de vida”. (Cicerón, 2016: I, 58). Y por eso mismo le preocupa que se proponga a los jóvenes el placer como el bien principal, pues con eso se les incapacita para reconocer “las cosas que son buenas por naturaleza”. (Cicerón, 2016: I, 47).

Quienes deben llevar los asuntos públicos son los hombres honestos, que se han hecho capaces de conocer las virtudes, de subordinar el placer y el dolor, que se saben unidos a todos los hombres por el amor, que han agudizado su inteligencia para elegir lo bueno y rechazar lo contrario, y que podrán saber cómo regir los pueblos, definir los contenidos de las leyes, exhortar al bien y castigar el mal. (Cicerón, 2016: I, 60-62).

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Confrontando la doctrina de Cicerón, con la doctrina política actual prevaleciente en México y, en general, en el “mundo occidental”, se advierten algunos contrastes interesantes.

La idea de Cicerón de que hay una ley superior, que es la medida de lo justo y lo injusto, que es común a todos los pueblos de todos los tiempos, ha sido rechazada por la idea de que no hay más ley que la aprobada por los poderes legislativos cuya imperatividad, conforme a la teoría democrática, se explica no porque promueva el bien de la sociedad, sino por ser una manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo. En opinión de Cicerón “Es muy insensato esto: considerar que es justo todo lo que se ha decretado en las instituciones o leyes de los pueblos” (Cicerón, 2016: I, 42); en otro lugar dice que es “propio de un demente” considerar que la distinción entre lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo, depende de la opinión personal (o colectiva) y no de la naturaleza. (Cicerón, 2016: I, 45)

De los tres fundamentos del orden social que Cicerón propone, la igualdad de naturaleza, la justicia o respeto del otro, y el servicio recíproco o colaboración, la opinión pública hoy dominante reconoce dos de ellos, la igualdad y la justicia, pero con ciertas limitaciones. En lugar de la igualdad de naturaleza, hoy se habla de la igualdad ante la ley, o igualdad de derechos fundamentales, lo cual permite que se nieguen los derechos de seres humanos a los que la ley no les reconoce su naturaleza racional y les niega su calidad de personas y titulares de derechos, como

es el caso de los seres humanos no nacidos. La justicia, el respeto de unos por otros y, especialmente del poder político hacia los ciudadanos, es algo que hoy se promueve como uno de los grandes bienes del orden político democrático, y hay mucho de razón en ello, pero, mientras que Cicerón definía lo justo y lo injusto con una base objetiva, la naturaleza, hoy lo justo y lo injusto en el sistema democrático depende únicamente de lo prescrito y ordenado por el poder político.

El principio del servicio recíproco y de la posibilidad de una sociedad de amor entre los hombres (*caritatissocietas*) está fuera del ámbito de la teoría democrática individualista que fomenta, ante todo, la defensa de los derechos personales como bien principal, y la colaboración es solo una opción secundaria, pues lo verdaderamente importante es la independencia y autosuficiencia de cada ciudadano. Por eso hoy se insiste en la defensa y el ejercicio de los derechos, y no se habla del cumplimiento de deberes.

En vez de la colaboración, hoy se promueve, como el medio más adecuado para promover el bien común, la competencia, que no lleva a la solidaridad, sino a la preponderancia de unos (los triunfadores) sobre otros (los perdedores). La misma vida política está estructurada con esa base: la competencia entre los poderes del Estado, la competencia de los partidos políticos, la competencia de los diversos grupos de poder dentro de un mismo partido, la competencia entre las empresas y los intereses económicos, la competencia económica entre países por los mercados, competencia entre los valores de las diversas monedas, la competencia armamentista, etcétera. ¿No debería subordinarse la competencia a la colaboración?

El ejemplo del hombre honesto o virtuoso que conforma su vida, de acuerdo con lo que la razón le presenta como mejor, es decir que busca preferentemente lo que es bueno por sí mismo y no lo que le es útil o placentero, y que no se aparta de lo honesto por temor al dolor, quizá se mantenga en la cultura actual de manera desdibujada o parcial, pero parece totalmente ajena al campo de la política. Cicerón pedía que los hombres que no tuvieran esa integridad se mantuvieran lejos de los cargos públicos. Hoy los cargos públicos, conforme a la teoría democrática, los ostentan quienes ganan las elecciones, que son los más populares, los que cuentan con mejores medios, pero no por eso son hombres virtuosos. Los escándalos de corrupción que conocemos todos los días, en todos los estados de la República Mexicana, provocados por funcionarios que pertenecen a uno u otro partido político, son una prueba fehaciente de que el sistema de discernimiento de cargos públicos por elección popular no garantiza la honestidad.

El combate a la corrupción es hoy una prioridad nacional, e incluso mundial. Se quiere combatir por medio de sistemas, de controles, de hacer públicas las informaciones (a lo cual se le llama, torpemente, “transparentar”), de rendir cuentas, de vigilantes, inspectores, de fiscales y acusadores contra los “corruptos” para que sean debidamente castigados. Todo esto supone que para evitar la corrupción es necesario el castigo y fomentar el temor al castigo. Pero bien advierte Cicerón que, si es sólo el castigo lo que aparta del acto deshonesto, y no la torpeza del mismo, resulta que son injustos o corruptos sólo los incautos, los que no tuvieron la habilidad de evitar el castigo escondiendo sus injusticias. (Cicerón, 2016: I, 40).

En lugar de combatir la corrupción, la acción política debería orientarse primordialmente a fomentar la honestidad, y secundariamente a castigar. Pero hoy parece difícil entender eso porque se prejuzga que la distinción sobre lo bueno y lo malo es una cuestión que depende de la opinión personal. Es cierto que hay un entendimiento común, casi universal, en torno a los derechos humanos como guía principal de la acción política, que pudiera dar lugar a la aceptación de una regla común para discernir lo justo de lo injusto. Pero es necesario comprenderlos derechos humanos, no sólo en clave individualista de defensa de los derechos subjetivos, sino, además y principalmente, desde el punto de vista de los deberes solidarios que implican para todos los hombres y todos los pueblos, de colaborar, por encima del interés individual, a la formación del bien común universal, a lo que Cicerón llamaba la sociedad del amor.¹⁵

REFERENCIAS

Cicerón, Marco Tulio (2016). *De las leyes*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Filológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016. (Introducción de

¹⁵ De entre todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, sólo la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*, que no tiene fuerza jurídica, hace referencia a los deberes que tienen las personas entre sí y frente a la comunidad. Dice su artículo XXIX. “Toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad”, lo que significa que tiene el deber de no estorbar, obstaculizar o dañar, pero falta el paso al deber de colaborar para que cada persona alcance su pleno desarrollo.

- Martha Patricia Irigoyen Troconis; traducción, notas e índices de Julio Pimentel Álvarez).
- Cicerón, Marco Tulio (1997). *Leio o de la amistad*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana. (Edición bilingüe por Julio Pimentel Álvarez).
- Aristóteles (1983). *Etica Nicomachea*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Latinarum Mexicana. (Edición bilingüe por Antonio Gómez Robledo).

MIGRANTES TRABAJADORES EN MÉXICO: NORMAS Y RESOLUCIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

*Alfredo Islas Colín**

Resumen

En este trabajo se analizan las normas jurídicas que determinan límites y alcances de los derechos humanos de los trabajadores migrantes en México y su evolución, a la luz del método documental contrastante, a efecto de conocer la adecuación de las normas constitucionales, a otras normas de carácter interno y externo relacionadas con el tema, incluidas las resoluciones emitidas por las Naciones Unidas. Se observa que México ha adecuado su Carta Fundamental a los criterios internacionales y ha celebrado tratados internacionales para proteger a los trabajadores migrantes y a sus familiares. También se expone la violación de derechos humanos de los migrantes y refugiados a partir de las sentencias y opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos atendiendo refugiados y migrantes, niños y el asilo; las garantías mínimas de migrantes y refugiados, incluidas la integridad y la libertad personal, el acceso a la justicia, el debido proceso, la no discriminación, la asistencia y el aviso consular, y; la reparación del daño.

Palabras clave: migrantes trabajadores, instrumentos internacionales, derechos humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

MIGRANTES EN MÉXICO. NORMAS QUE LOS REGULAN

Introducción

En esta parte se analizan los derechos de los migrantes trabajadores y sus familias a la luz de la legislación de origen interno y externo del Estado mexicano y las resoluciones de las Naciones Unidas. Se considera trabajador migrante a toda

*Profesor de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Maestría y Doctorado en Derecho Constitucional por la *Université Panthéon-Assas*, París II. Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha. Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Correo: islas40@hotmail.com. Página: www.alfredoislas.com.

aquella “persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional...” de conformidad con el artículo 2 de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Convención, 1990).

La protección internacional es también para los familiares de los trabajadores migrantes, los cuales comprenden aquellas “personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate”, de conformidad con el artículo 4 de la citada Convención.

El organismo internacional responsable de observar la aplicación de la Convención de referencia, es el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) de la ONU, conforme al artículo 72 de la Convención citada. De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los migrantes tienen los mismos derechos que los nacionales debido a que dicha Carta Fundamental prevé que todas las personas, sin distinción alguna, podrán gozar de los derechos previstos tanto en ella, como en los tratados en los que México sea parte; la misma disposición prohíbe la discriminación por razón de origen nacional (a. 1, de la CPEUM, reforma DOF 100611).

Se consideran personas extranjeras quienes no son del Estado nacional donde se localizan; en este sentido son extranjeros aquellos “que no tienen la nacionalidad por nacimiento”, *ius solis o ius sanguinis*, o aquellos que “no obtuvieron la nacionalidad por naturalización”, en cumplimiento con el artículo 30 de la CPEUM.¹ Los derechos humanos de los migrantes y sus familiares están previstos en los Tratados internacionales de los que México es parte, y aquellos otros instrumentos internacionales que a continuación se exponen.

¹ Se prohíbe la esclavitud en el territorio nacional, por lo que aquellos que provengan del extranjero, obtendrán su libertad inmediata y tendrán la protección de las leyes nacionales (artículo 1, párrafo 4 de la Carta Fundamental); asimismo, se otorga a todas las personas la libertad de tránsito y residencia, de conformidad con el artículo 11 de la Carta Fundamental mexicana, lo que comprende los migrantes y familiares, de entrar y salir libremente por el territorio nacional.

El Estado Mexicano como Impulsor de la Protección de Derechos Humanos de Migrantes

Ante el número elevado de migrantes que pasan por su territorio, el Estado mexicano ha desplegado diversas acciones tanto en el ámbito internacional como nacional para hacer frente a los problemas que presenta el trato a los migrantes. Las acciones emprendidas por las autoridades mexicanas incluyen la celebración de tratados, expedición de leyes y publicación de Programas.

Tratados

La protección de los trabajadores migrantes y sus familias es un compromiso del Estado mexicano al ratificar diversos instrumentos que la comunidad internacional ha generado, para proteger los derechos humanos de trabajadores migrantes y sus familias, incluidos los siguientes: 1) la Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares; 2) la Declaración Universal de Derechos Humanos; 3) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 4) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5) la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; 6) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; 7) la Convención sobre los Derechos del Niño; 8) el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930 (OIT, No. 29); 9) el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957 (OIT, No. 105); 10) la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No. 86), y; 11) la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No.151).

También, el Estado mexicano ha ratificado recientemente diversos instrumentos internacionales para la protección de derechos humanos de los migrantes y sus familiares, incluidos los siguientes: 12) en 2003, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la de Personas, especialmente Mujeres y Niños; 13) el mismo año, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, ambos complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificados el 4 de mayo respectivamente; 14) el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado el 11 de abril de 2005; 15) la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada el 17 de diciembre de 2007 y su Protocolo Facultativo, y; 16) la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desapariciones Forzadas, ratificada el 18 de marzo de 2008, y; 17) Ratificación del Segundo Protocolo

Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a la abolición de la pena de muerte, en 2007. Además, el Estado mexicano ha contribuido por la protección de los derechos humanos: 18) por la renovación del mandato del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes en 2008; 19) la aprobación de los párrafos sobre migración en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, celebrado en octubre de 2008, y; 20) la aceptación de la competencia para recibir comunicaciones de los particulares al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), el 16 de abril de 2008, por recomendación del mismo Comité en 2006.

En 2011, se reformó el Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecía desde 1917, que el Ejecutivo de la Unión tenía la facultad exclusiva de “hacer abandonar del territorio nacional”, inmediatamente y “sin necesidad de juicio previo a todo extranjero” cuya permanencia juzgue “inconveniente”, atribución que se modificó en 2011, exigiendo ahora “previa audiencia” para expulsar extranjeros. Por lo anterior, el Estado mexicano solicitó el retiro de la reserva al artículo 22, párrafo 4 de la Convención, por carecer de justificación una vez realizada la reforma constitucional de referencia, como lo ha recomendado el mismo Comité al gobierno mexicano (CMW, Secretaría General de la ONU recibe petición del gobierno mexicano el día 110714)

No obstante, los esfuerzos del Estado mexicano por ratificar e impulsar la protección de derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias, al día 20 de marzo del 2017, México no había adoptado medidas para ratificar el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), ni el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y Trato de los Trabajadores Migrantes, 1975 (núm. 143), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según lo recomendado por el CMW (CMW/C/MEX/ C/2, párr. 12).

Legislación

Las normas de origen interno que el Estado mexicano ha expedido, relativas a la migración, para adecuarlas a las reformas constitucionales y los compromisos internacionales por la celebración de tratado como por el cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales, son las siguientes: 1) La reforma de la Ley General de Población (LGP) que deroga las penas de prisión de 18 meses hasta 10 años para los trabajadores migratorios indocumentados, en vigor desde el

22 de julio de 2008; 2) La adopción de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la tipificación de la trata de personas como delito en el Código Penal Federal -tal como había recomendado el CMW-, y la creación de la Fiscalía Especial para Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas; 3) La reforma del artículo 67 de la LGP conforme a la cual no se puede negar o restringir a los extranjeros que lo requieran, cualquiera que sea su situación migratoria, la atención de quejas en materia de derechos humanos y la procuración de justicia, en vigor desde el 23 de noviembre de 2010; 4) Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en enero de 2011; 5) Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, y; 6) El Convenio Marco de colaboración para la prevención y el combate al secuestro de migrantes, del 31 de agosto de 2010.

Programas

Las políticas públicas que son implantadas por el Estado mexicano para la protección de los derechos de los migrantes y sus familiares incluyen los programas siguientes: 1) Programa Frontera Sur, implantado desde marzo de 2008, que posibilita el otorgamiento de las formas migratorias de trabajador fronterizo (FMTF) y de visitante local (FMVL) a trabajadores migratorios guatemaltecos y beliceños; 2) Programa de regularización migratoria vigente desde noviembre de 2008 hasta mayo de 2011; 3) Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM), enero 2010; 4) Programa de Regularización Migratoria de 2011; 5) Estrategia de prevención y atención a niños(as) y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados; 6) La adopción de la Estrategia Integral para la Prevención y el Combate al Secuestro de Migrantes; 7) El establecimiento del Grupo Técnico de Secuestro de Migrantes; 8) Los diferentes programas establecidos por el Estado para brindar asistencia a trabajadores migratorios mexicanos en el exterior, así como las medidas adoptadas para facilitar la reintegración de los trabajadores migratorios repatriados a México, incluidos el portal electrónico e-Migrantes, el programa de repatriación humana, y el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior; 9) Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; 10) Adopción por el Instituto Nacional de Migración (INM) de Protocolos para la detección, identificación y atención a extranjeros víctimas de delitos y la posibilidad de otorgamiento de visados para la estancia legal de víctimas y testigos de delitos; 11) Acuerdo por el que se emiten normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias, en vigor desde el 8 de octubre de 2009, y; 12) Conjunto de medidas adoptadas para mejorar las

condiciones de las estaciones migratorias, para reducir el hacinamiento y el tiempo de permanencia en ellas, para facilitar el acceso a asistencia médica, así como el acceso de los albergados a comunicación con el exterior.

RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y SU FAMILIA, 2002-2015

A continuación, se exponen las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que aprobaron que el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos emitan once resoluciones relativas al tema de la protección de los derechos de los migrantes en el periodo de 2002 a 2015. Estas resoluciones son vinculatorias para el Estado mexicano, por lo que se integran al derecho interno. Se iniciará por definir cuáles son los instrumentos que se aplican en la protección de los derechos de los migrantes, cuáles son los grupos vulnerables (mujeres, niños, trabajadores migratorios y sus familias) y los derechos humanos específicos, los sujetos de obligaciones y sus acciones con respecto a estos derechos, así como las reglas que emiten los diferentes órganos de Naciones Unidas para proteger a los migrantes y sus familias.

Instrumentos Internacionales

Las resoluciones de referencia se fundamentan con la Declaración Universal de Derechos Humanos, al reafirmar que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene los derechos y libertades enunciados en ella sin distinción alguna, así como que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, y a salir de cualquier país, y regresar al suyo. (ONU, Resolución 63/184, 2009:1). De manera específica, se enuncia que deben protegerse los derechos de los migrantes como la prohibición de la tortura, prohibición de la desaparición forzada de personas, la no discriminación racial o de la mujer, el respeto al aviso consular, los derechos de la mujer, del niño y los discapacitados, la lucha contra la delincuencia organizada, la trata de personas, o el tráfico de personas, entre otros, a partir del cumplimiento de los instrumentos internacionales siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional para la

Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, en particular el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (ONU, Resolución 29/2, 2015: 1-2). También se reconoce la importancia del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo en sus distintas emisiones. (ONU, Resolución 26/21, 2014: 2-3)

Grupos Vulnerables

La protección de los grupos vulnerables está prevista en las Resoluciones de la ONU de referencia, las cuales están de acuerdo con el Artículo 1 de la CPEUM, que señala que todas las personas son iguales ante la ley. También en dicha disposición fundamental, se prohíbe la discriminación por razón de origen. Por ello, la Carta Fundamental protege a aquellas personas que se encuentran en una situación de desventaja ante las demás, para lo cual se prevén reglas de compensación para poner en igualdad a esas personas en situación de desventaja, incluidos los trabajadores migrantes, mujeres, niños, que son previstos en la protección de las resoluciones de la ONU siguientes.

Mujeres y niños

La Asamblea General de las Naciones Unidas alienta a los Estados en conjunto con organizaciones no gubernamentales, sociedad civil e interesados a emprender campañas de información con el fin de explicar las oportunidades, limitaciones y derechos que van asociados a la migración para que estas personas, en particular las mujeres y niños, puedan decidir con conocimiento de causa y para impedir que se transformen en víctimas de la trata de personas y que utilicen medios de acceso

que pongan en peligro su vida y su integridad física. Recuerda la ONU la vulnerabilidad de las mujeres haciendo mención de su resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas. (Resolución 2002/59, 2002: 1-2)

Así mismo, la Asamblea General de la ONU, observa que el número de mujeres de países en desarrollo que deciden emigrar a países más prósperos ha aumentado, debido a la carencia de estabilidad de la situación económica, política y social que es responsabilidad del Estado; alienta a los Estados a que estudien la posibilidad de firmar y ratificar o adherirse a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos Adicionales -el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños-, así como la Convención sobre la esclavitud de 1926 (Resolución 2002/58, 2002: 1-2).

Se manifiesta preocupada la Asamblea General de la ONU: por el número creciente de mujeres y niños migrantes que se ponen a sí mismos en situación de vulnerabilidad, al intentar cruzar las fronteras internacionales sin los documentos de viaje necesarios, en particular los niños no acompañados o separados de sus padres (Resolución 68/179, 2014: 4); por las manifestaciones de violencia, racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia y pide a los Estados que promuevan y protejan efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, especialmente de las mujeres y niños (ONU, Resolución 60/169, 2006: 3-4), sin importar su estatus migratorio. Cabe resaltar que la Resolución 65/212, indica que la protección y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales son de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales en que los Estados son partes (ONU, Resolución 65/212, 2011: 1). A la vez, la ONU alienta a los Estados a que integren la perspectiva de género en la elaboración y aplicación de políticas y programas internacionales de migración, a fin de adoptar las medidas necesarias para proteger mejor a las mujeres y niñas migrantes, de los peligros y abusos a que están expuestas durante la migración (Resolución 65/212, 2011: 1).

Señala la ONU que muchas mujeres migrantes están empleadas en el sector no estructurado de la economía y en labores que requieren menos preparación, en comparación con los hombres, lo cual da lugar a que esas mujeres

se vean más expuestas al abuso y la explotación (ONU, Resolución 61/165, 2007: 2). De suma importancia, insta la Asamblea General de la ONU a los Estados que se ocupen de la migración internacional mediante la cooperación y el diálogo a escala internacional, regional o bilateral y la aplicación de un enfoque integral y equilibrado, reconociendo las responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos de todos los migrantes (ONU, Resolución 63/184, 2009: 1).

La Asamblea General de la ONU expresa su preocupación por la intensificación de las actividades de las entidades de la delincuencia organizada transnacional y nacional, así como de otros que se lucran de los delitos contra los migrantes, especialmente mujeres y niños, sin importarles las condiciones peligrosas e inhumanas a que someten a sus víctimas y en flagrante violación de las leyes nacionales e internacionales y en contravención de las normas internacionales. (ONU, Resolución 65/212, 2011: 1). Además, se preocupa por el número elevado y en aumento de los migrantes, incluidos mujeres y niños, que han perdido la vida o han resultado heridos intentando cruzar fronteras internacionales (ONU, Resolución 29/2, 2015: 2), y exhorta a los Estados a fortalecer las leyes, las instituciones y los programas nacionales para combatir la violencia de género, incluida la trata de personas y la discriminación contra las mujeres y las niñas (Resolución 29/2, 2015: 3).

Trabajadores migratorios

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU alienta a los Estados de origen a que promuevan y protejan los derechos humanos de las familias de los trabajadores migrantes que permanecen en sus países de origen, prestando especial atención a los niños y adolescentes cuyos padres hayan emigrado, y exhorta a las organizaciones internacionales a que consideren la posibilidad de prestar apoyo a los Estados en ese respecto (ONU, Resolución 2002/59, 2002:1). Además, insta a los Estados a que, al concebir y aplicar la legislación y las políticas destinadas a brindar más protección a los derechos de los trabajadores, consideren la posibilidad de prestar una atención especial a la grave situación de falta de protección, y en algunos casos de explotación, de las personas objeto de trata, los migrantes clandestinos y los trabajadores domésticos objeto de tráfico ilícito (ONU, Resolución 2002/59, 2002:1).

La ONU pide a todos los Estados que, de conformidad con su legislación nacional, sometan a juicio todos los casos de violación de las leyes laborales con respecto a las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, en particular

las relativas a su remuneración y a las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo (Resolución 2002/59, 2002:1). Hace hincapié en la necesidad de contar con información precisa, objetiva, exhaustiva y comparable, así como de realizar un intercambio amplio y sistemático de la experiencia adquirida por los países en lo que se refiere a la protección y la promoción de los derechos y el bienestar de las trabajadoras migrantes, para la formulación de políticas y la adopción de medidas comunes (Resolución 2002/58, 2002:1).

Invita la ONU a los gobiernos interesados, en particular a los de los países de origen y de acogida, a que estudien la posibilidad de adoptar disposiciones legislativas apropiadas contra los intermediarios que alienten deliberadamente el *movimiento clandestino de trabajadores* y que *exploten a las trabajadoras migrantes y violen su dignidad humana*. Insta a los Estados a que velen por el pleno respeto y el cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, especialmente en la medida en que guarda relación con el derecho de los nacionales extranjeros, cualquiera que sea su situación jurídica y de inmigración, a comunicarse con un funcionario consular de su propio Estado en caso de ser detenido o puesto en prisión preventiva, y a que se le informe de ese derecho sin demora (Resolución 2002/58, 2002:1).

La Asamblea General recuerda que en la Declaración del Milenio y la Cumbre Mundial 2005, se renovó el compromiso de adoptar medidas para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores (Resolución 60/169, 2006:2). Alienta a los Estados de origen a que promuevan y protejan los derechos humanos de las familias de los trabajadores migrantes que permanecen en los países de origen, prestando especial atención a los niños y adolescentes cuyos padres hayan emigrado, y alienta a las organizaciones internacionales a que consideren la posibilidad de apoyar a los Estados en ese respecto (Resolución 60/169, 2006:6).

La ONU pide a todos los Estados que, de conformidad con la *legislación nacional* y los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en que sean partes, hagan cumplir efectivamente la legislación laboral, incluso ocupándose de las violaciones de dicha legislación, con respecto a las relaciones laborales y condiciones de trabajo de los trabajadores migratorios, entre otras, las relativas a su remuneración y las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y al derecho a la libertad de asociación (Resolución 60/169, 2006:2).

La Asamblea menciona el informe sobre los períodos de sesiones séptimo y octavo del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Resolución 63/184, 2009:5), y recuerda que los

trabajadores migrantes están entre las personas más afectadas y vulnerables en el contexto de las crisis financieras y económicas, según el documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial (Resolución 65/212, 2011:2).

Reafirma el propósito de tomar nuevas medidas para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, de los trabajadores migratorios y de sus familiares (Resolución 18/21, 2011:2) y recuerda que las remesas se han visto afectadas negativamente por el aumento del desempleo y por el escaso crecimiento de los ingresos de esos trabajadores en algunos países de destino (Resolución 18/21, 2011:2). Reconoce, además, que los migrantes que no están documentados o que se hallan en situación irregular, son empleados frecuentemente en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores. (Resolución 18/21, 2011: 3).

También reafirma que el Estado en que esté empleado un migrante tiene la obligación de velar por el respeto de los derechos humanos de ese trabajador en el ámbito laboral, e insta a los Estados a que refuercen las medidas destinadas a proteger los derechos humanos de los trabajadores migratorios en momentos de crisis humanitaria (ONU, Resolución 18/21, 2011:3).

Reconoce que las trabajadoras migratorias contribuyen de manera importante al desarrollo social y económico de los países de origen y destino, mediante las repercusiones económicas y sociales de su trabajo, subrayando el valor y la dignidad de su trabajo, incluidas las trabajadoras domésticas. Exhorta a los Estados que aún no lo hayan hecho, a velar por la protección de los derechos humanos de las trabajadoras migratorias, promover condiciones laborales justas y asegurar que todas las mujeres, incluidas las que trabajan como cuidadoras, estén legalmente protegidas. (Resolución 67/172, 2013:3).²

² La Asamblea también insta a los gobiernos a que combatan el trato injusto y discriminatorio de los migrantes, en particular de los trabajadores migratorios y sus familias y alienta a los Estados a poner en práctica políticas y programas para las trabajadoras migratorias atendiendo a las cuestiones de género, a proporcionar vías seguras y legales que reconozcan las aptitudes y la educación de las trabajadoras migratorias y faciliten su empleo productivo, trabajo decente e integración en la fuerza de trabajo, entre otras cosas en la educación y en la ciencia y la tecnología (Resolución 67/172, 2013: 3). Reconoce que las mujeres representan casi la mitad de todos los migrantes internacionales y reconoce también a este respecto, que las trabajadoras migratorias contribuyen de manera importante al desarrollo social y económico de los países de origen y destino, y subrayando el valor y la dignidad de su trabajo, incluido el de las trabajadoras domésticas (Resolución 68/179, 2014: 3).

Sujetos de Obligaciones

A continuación se enumeran las obligaciones y responsabilidades de los Estados en el marco de protección y promoción de los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos mujeres, niños y trabajadores, así como las exhortaciones y reglas que emite la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos: Los Estados tienen el deber de respetar las obligaciones en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales de derechos humanos; La Asamblea exhorta a los Estados a que faciliten la reunificación de las familias de modo expedito y eficiente, tomando debidamente en consideración la legislación aplicable, dado que dicha reunificación tiene un efecto positivo en la integración de los migrantes:

1) Insta a los Estados a que, al concebir y *aplicar la legislación y las políticas* destinadas a brindar más protección a los derechos de los trabajadores, consideren la posibilidad de prestar una atención especial a la grave situación de falta de protección, y en algunos casos de explotación, de las personas objeto de trata, los migrantes clandestinos y los trabajadores domésticos objeto de tráfico ilícito. (Resolución 2002/59, 2011); 2) Velar por el pleno respeto y el cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963; 3) Alienta a los Estados a que estudien la posibilidad de firmar y ratificar o adherirse a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos Adicionales. (Resolución 2002/58, 2002); 4) Los Estados tienen las obligaciones reafirmadas en el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 31 de marzo de 2004 en el caso *Avena y otros nacionales mexicanos*; 5) Están obligados a respetar los derechos humanos de los migrantes que cruzan las fronteras internacionales sin los documentos necesarios; 6) Insta a los Estados a que cumplan con las leyes vigentes cuando ocurran actos de xenofobia o intolerancia, manifestaciones o expresiones contra los migrantes para acabar con la impunidad de quienes cometen actos racistas y xenófobos así como los compromisos que figuran en la Declaración y el Programa de Acción de Durban; 7) Exhorta a todos los Estados a que consideren la posibilidad de examinar y, cuando sea necesario, modificar las políticas de inmigración con miras a eliminar todas las prácticas discriminatorias, y les pide que *promuevan y protejan efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales* de todos los migrantes, sea cual sea su estatus en materia de inmigración; 8) Eliminar los obstáculos que puedan impedir la transferencia rápida, sin restricciones y en

condiciones de seguridad de los ingresos, bienes y pensiones de los migrantes a sus países de origen o a cualquier otro país; 9) Insta a todos los Estados a que adopten medidas eficaces para poner término al arresto y la detención arbitrarios de migrantes y emprendan acciones para impedir y castigar cualquier tipo de privación ilegal de la libertad de los migrantes por individuos o grupos; 10) Insta también a todos los Estados a que empleen a funcionarios públicos debidamente autorizados y capacitados para aplicar sus leyes de inmigración y controles fronterizos y a que tomen medidas apropiadas y eficaces para impedir que particulares o grupos violen las leyes penales y de inmigración relacionadas con la aplicación fronteriza y emprendan indebidamente acciones reservadas a los funcionarios públicos, incluso enjuiciando a quienes violen la ley como resultado de dichas acciones; 11) Pide a los Estados miembros que velen porque la perspectiva de los derechos humanos de los migrantes sea una de las cuestiones prioritarias de los debates sobre la migración y el desarrollo que están teniendo lugar en el sistema de las Naciones Unidas. (Resolución 60/169, 2006); 12) Recomendando que los Estados, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, emprendan campañas de información para explicar las oportunidades, las limitaciones y los derechos que entraña la migración, a fin de que todos puedan decidir con conocimiento de causa y no utilicen medios peligrosos para cruzar fronteras internacionales; 13) Pide a los Estados que adopten medidas concretas para impedir la violación de los derechos humanos de los migrantes durante el tránsito, incluso en puertos y aeropuertos y en las fronteras y los puestos de control de inmigración, capaciten a los funcionarios públicos que trabajan en esos servicios y en las zonas fronterizas para que traten a los migrantes con respeto y de conformidad con la ley, y enjuicien, con arreglo a la legislación aplicable, todo caso de violación de los derechos humanos de los migrantes, tales como las detenciones arbitrarias, la tortura y las violaciones del derecho a la vida, incluidas las ejecuciones extrajudiciales, durante el tránsito del país de origen al de destino y *viceversa*, incluido el tránsito a través de fronteras nacionales; 14) Pide a todos los Estados que, de conformidad con la legislación nacional y los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en que sean partes, hagan cumplir efectivamente la legislación laboral y actúen cuando se infrinja dicha legislación. (Resolución 61/165, 2007); 15) La Asamblea reconoce la importancia de que las leyes y reglamentos relativos a la migración irregular estén en consonancia con las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos; 16) Exhorta a los Estados a que aseguren que en sus leyes y políticas se respeten

plenamente los derechos humanos de los migrantes; 17) Insta a todos los Estados a que adopten medidas eficaces para prevenir y castigar cualquier forma ilícita de privación de la libertad de los migrantes por parte de particulares o de grupos; 18) Invita a los Estados miembros a que fortalezcan sus iniciativas para aumentar la conciencia sobre la importante contribución de los migrantes en todas las esferas de la sociedad, y a que estudien la posibilidad de crear instrumentos apropiados para resaltar la contribución de los migrantes a los países de destino, en particular, mediante la reunión de datos y la elaboración de estadísticas. (Resolución 63/184, 2009); 19) Exhorta a los Estados que aún no lo hayan hecho, a que consideren con carácter prioritario la posibilidad de firmar y ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; 20) Exhorta a todos los Estados a que respeten los derechos humanos y la dignidad intrínseca de los migrantes y pongan fin a los arrestos y detenciones de carácter arbitrario; 21) Subraya el derecho de los migrantes a regresar a su país de nacionalidad, y recuerda a los Estados que deben asegurar una acogida apropiada a los nacionales que regresen. (Resolución 65/212, 2011); 22) Insta a todos los Estados a que refuercen las medidas destinadas a proteger los derechos humanos de los trabajadores migratorios en momentos de crisis humanitaria. (Resolución 18/21, 2013); 23) Tiene presente la obligación de los Estados, en virtud del derecho internacional, cuando proceda, de actuar con la debida diligencia para prevenir e investigar los delitos contra los migrantes y castigar a los responsables, y que el incumplimiento de esa obligación viola y menoscaba o anula el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las víctimas; 24) Alienta también a los Estados a que sigan fortaleciendo su cooperación para la protección de los testigos en las acciones judiciales relacionadas con el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. (Resolución 67/172, 2013); 25) Alienta a los Estados a tomar en consideración las necesidades y circunstancias concretas de los migrantes jóvenes, reconociendo las contribuciones a sus países de origen y destino. (Resolución 68/179, 2014); 26) Invita a los Estados a tener debidamente en cuenta las recomendaciones contenidas en el informe del Relator Especial en materia de migración; 27) Exhorta a los Estados a que promuevan y protejan el derecho de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los alienta a promover un acceso equitativo a los servicios de salud y a la prevención y atención de enfermedades para los migrantes, con arreglo a la legislación y las prácticas nacionales, sin discriminación de ningún tipo; 28) Alienta a los Estados y a las

organizaciones regionales e internacionales a que intensifiquen su cooperación con el Relator Especial. (Resolución 26/21, 2014)

En resumen, las resoluciones prevén las consideraciones acerca de la migración internacional, incluidas las violaciones de los derechos humanos de quienes cruzan fronteras internacionales, el número en aumento de los sujetos participantes en la migración en busca de mejores oportunidades de trabajo, el número en aumento de niños (incluidos los no acompañados) en la dinámica migratoria, así como los tratados, conferencias, documentos y foros en materia de protección de todos los migrantes. Teniendo en cuenta cada una de las consideraciones, por lo general, la Asamblea emite una serie de reglas específicas para los Estados donde exhorta a modificar sus políticas migratorias y a velar por la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes. Por último, recuerda tomar las recomendaciones de los Relatores Especiales e invita a los Estados a seguir colaborando en los estudios de campo.

MIGRANTES Y REFUGIADOS: RESOLUCIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Introducción

Ante el aumento de desplazamientos masivos de personas en América Latina provocado por la concentración de riqueza en un número cada vez menor de individuos; una competencia desmedida y salvaje; el desempleo; el desconocimiento de valores como el respeto de los derechos humanos; la destrucción del medio ambiente; el hambre; la desnutrición; la violencia generalizada; el miedo; la corrupción, y; la presencia como actores políticos de la delincuencia organizada, la justicia nacional es tan lenta, que en ocasiones es tal el retraso en la procuración y administración de justicia nacional, que llega a convertirse en impunidad. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resuelve de manera subsidiaria casos en América Latina y en opiniones consultivas sobre los derechos humanos de refugiados y migrantes. Aquí se exponen los criterios más relevantes de la materia, ya sea por ser violaciones de derechos humanos a estos grupos vulnerables de mayor incidencia o más graves, y se exponen también sus razonamientos lógicos jurídicos, motivaciones, que complementan la protección de los derechos humanos.

Refugiados y Migrantes

Actualmente las condiciones de migrante y refugiado suelen confundirse debido al incremento de los flujos migratorios que se dan en los desplazamientos forzados. Migrante es un término que abarca tanto al emigrante que es quien deja un Estado con el propósito de trasladarse a otro y establecerse en él, como al inmigrante, que es quien llega a otro Estado con el propósito de residir en él (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03). En el caso de la condición de refugiado, se determina de conformidad con el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, modificada por el Protocolo de 1967, que establece como refugiado a persona que:

- debido a fundados temores es perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas,
- se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país,
- o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Corte IDH, 2004, Caso Tibi Vs. Ecuador, párr. 144).

A diferencia de la migración común, los refugiados fundan su desplazamiento en los temores de persecución por los motivos que estipula la sentencia anterior y se desplazan de un Estado a otro, en busca de salvaguardar su integridad personal y su vida. Este contraste entre migrante y refugiado permite ante el Derecho Internacional la inclusión de garantías judiciales específicas que doten a la persona en condición de refugiado, de los derechos que garanticen su protección dentro del país donde adquirió dicha condición; de lo contrario, la causa de los temores lo colocarían en una situación de extrema vulnerabilidad con respecto de sus derechos como persona.

Es importante señalar que una vez determinada la condición de refugiado, ésta no cesa a menos que se encuentre dentro de alguno de los supuestos de las cláusulas de cesación que dispone el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, y que debido a su carácter restrictivo es necesario que se interpreten bajo un procedimiento riguroso, ya que la condición de refugiado en conjunto con los derechos que acarrear son vigentes en el Estado que lo reconoció y otros Estados deben de tomar en cuenta este reconocimiento (Corte IDH, 2004, Caso Tibi Vs. Ecuador). Para que el reconocimiento de la condición tenga validez, tiene que portar los elementos de inclusión, que son: a) estar fuera del país de origen, esto es el país de nacionalidad o, en caso de las personas apátridas, de residencia habitual; b) tener temor fundado de persecución o

amenaza; c) que el motivo haya sido la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y; d) que no se pueda o, a causa de temores, no se quiera acoger a la protección interna del país de origen (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14).

Niños

Asimismo, es pertinente que se interprete la solicitud y condición de refugiado en favor de los niños, acompañados o no acompañados, para que puedan solicitar y recibir asilo sin ninguna restricción, por lo que es obligación del Estado explicar de forma clara a los niños su derecho a solicitar y recibir asilo conforme al artículo 22.7 de la Convención Americana (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14), ya que los menores no se eximen de las consecuencias de la barbarie, tal como el crimen organizado transnacional y la violencia asociada a estos grupos. Por ello, el Estado tiene la obligación de realizar una identificación temprana de los niños que huyen por temor al reclutamiento forzoso por motivo de un conflicto armado o por el crimen organizado. El derecho a solicitar asilo incluye en el Estado receptor:

- i) Permitir que el niño pueda peticionar el asilo o el estatuto de refugiado, razón por la cual no pueden ser rechazados en la frontera sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo;
- ii) No devolver a la niña o al niño a un país en el cual puede sufrir riesgo de ser afectada su vida, libertad, seguridad o integridad, o a un tercer país desde el cual pueda ulteriormente ser devuelto al Estado donde sufre dicho riesgo; y
- iii) Otorgar la protección internacional cuando la niña o el niño califique para ello y beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia, en atención al principio de unidad familiar (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14, párr. 81).

La edad y el género deberían ser elementos tomados en cuenta a la hora de interpretar la solicitud y condición de refugiado. Con respecto de los menores, las niñas se encuentran en vulnerabilidad por causa de su género ya sea en sentido cultural, socio-económico o jurídico. Por otro lado, la decisión que adopte la autoridad competente respecto a la solicitud de reconocimiento o no de la condición, deberá ser fundamentada y comunicada en un lenguaje y modo adecuado a la edad y desarrollo del menor. En caso de reconocerse la condición de refugiado, la emisión de un documento que demuestre el estatus migratorio del solicitante constituye una salvaguarda, ya que provee de las garantías necesarias para evitar la expulsión arbitraria o la devolución.

Asilo

El *derecho a solicitar asilo* está conformado por el *corpus iuris* que fue en principio codificado por el Tratado de Derecho Penal Internacional en 1889, hasta llegar a la adopción de la Convención sobre Asilo Territorial y la Convención sobre Asilo Diplomático, ambas en 1954. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, estipuló en su artículo XXVII el derecho al asilo. Después, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951, fue aprobada como marco jurídico para tratar la situación de los refugiados como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, la Convención Americana en 1969 establece el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo, reconocido en su artículo 22.7 (Corte IDH, 2013, Caso familia Pacheco Tineo *vs.* Bolivia).

La inclusión del derecho de solicitar y recibir asilo en diversos tratados internacionales y la creación de Protocolos en América han permitido que este derecho sea de interés general que es necesario proteger como derecho subjetivo para garantizar a todas las personas, incluidos niños, la prerrogativa de solicitar y recibir asilo (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14). La identificación de necesidades de protección permite que los procedimientos contengan medidas de protección individualizadas y de acuerdo con la situación del individuo; aunado a ello, tiene que ser adecuado al interés superior del menor, a la participación de los menores y al derecho a ser escuchado en todo procedimiento administrativo o judicial donde se encuentren inmiscuidos.³

En el caso de los niños, es necesario tomar medidas especiales de acuerdo con su edad y desarrollo, tales como la representación legal que deberá ser gratuita y contar con capacitación especializada. Durante el proceso, es esencial la participación de los menores en la dinámica comunicativa. Al expresar sus opiniones, al participar en una entrevista personal ejercitan su derecho a ser oídos; más cuando no pudieran dar una entrevista, es necesario implantar métodos de comunicación no verbales para que su derecho no se coaccione. La entrevista debe ser realizada en un lugar adecuado a las necesidades y seguridad de niñas y niños.

Así mismo, “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión,

³ Los procedimientos de identificación de necesidades de protección constituyen la obligación positiva de los Estados ya que, el refugiado podrá gozar de la asistencia adecuada y de la misma forma de sus derechos.

nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 33.2). El Estado tiene la obligación de proteger la integridad personal del refugiado, así como de garantizar el cumplimiento del principio de no devolución a través de medidas positivas. Las violaciones de las garantías de debido proceso traen consigo la violación del principio de no devolución, de ahí la importancia de las medidas positivas.

Derechos Mínimos de Migrantes y Refugiados

Integridad y libertad personal

El derecho a la integridad personal está consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana y al respecto, la Corte se pronuncia señalando la importancia de la asistencia médica oportuna, así como el acceso a ella en zonas marginadas. Señala además que es necesaria la separación de las personas detenidas en situación migratoria, de las personas acusadas o condenadas por delitos penales debido a la naturaleza de su detención, ya que las personas condenadas por delitos penales difieren de las personas detenidas por su situación migratoria, y estas últimas deberán permanecer el menor tiempo (Corte IDH, 2010, Caso Vélez Loor Vs. Panamá). En lo que se refiere al principio de separación para menores, si se trata de niños no acompañados deberán alojarse en sitios distintos de los adultos, y si se trata de niños acompañados deberán alojarse con sus familiares, salvo excepciones promovidas por el principio del interés superior del menor (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14).

El derecho a la libertad personal se consagra en el artículo 7 de la Convención Americana, y la Corte se pronuncia recordando que en las detenciones deberán de respetarse las garantías que se estipulan en ese artículo. Las medidas privativas de libertad según el principio de no arbitrariedad, tendrán el objeto de la detención por razones de seguridad y orden público que a interpretación deberá ser durante el menor tiempo posible y sólo cuando fuere necesario. La Corte determina que la detención exclusiva por la situación migratoria es arbitraria. Es obligación del Estado informar de los motivos de la privación de libertad al migrante cuando ésta se produce, a la vez que se otorgará dicha información a través de un lenguaje adecuado y comprensible de acuerdo con su edad y condición para las personas detenidas.

Una de las causas de violaciones a derechos humanos de los migrantes es la inexistencia de éstos en el marco jurídico del país donde se encuentran, y la arbitrariedad con la que se desarrolla el procedimiento en el caso de las personas

privadas de su libertad. Es por ello por lo que es fundamental que se presente a la persona detenida ante una autoridad judicial competente, imparcial e independiente, la cual podrá permitir el derecho a ser oído y determinar la validez de la detención. Dada la importancia de la resolución de la autoridad competente de especificar si la detención es ilegal o arbitraria, es necesario que esta garantía sea satisfecha sin demora, respetando el principio pro persona para formular un mecanismo de protección eficiente para las personas migrantes.

El derecho de acceso a la justicia se encuentra consagrado en el artículo 8 y 25 de la Convención Americana, donde la Corte se ha pronunciado diciendo que toda persona debe “tener acceso, sin restricción alguna, a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos, independientemente de su estatus migratorio” (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 107). Aunado a lo anterior, el derecho de acceso a la información deberá garantizarse e ir más allá de lo formal; dicha garantía será real y no sólo administrativa. Las personas deberán contar con las garantías mínimas

- a) ser informada expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: i) la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra, y ii) la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación; b) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente y presentarse ante ella para tal fin, y c) ser formal y fehacientemente notificada de la eventual decisión de expulsión, que debe estar debidamente motivada conforme a la ley (Corte IDH, 2014, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, párr. 356).

Estas garantías mínimas aseguran el derecho de acceso a la justicia sin discriminación, pronta y oportuna en condiciones de igualdad, a la vez que engloba los requisitos para las detenciones dentro de un marco legal, procurando la retención durante el menor tiempo posible. La posibilidad de solicitar asistencia consular e intérprete permiten a la persona ejercer libremente y sin discriminación su derecho de acceso a la justicia.

Debido proceso

De igual forma, las garantías mínimas del debido proceso establecen las siguientes obligaciones para los Estados:

- a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al

procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR;

b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal;

c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa.

d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad;

e) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y

f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada (Corte IDH, 2013, Caso familia Pacheco Tíneo Vs. Bolivia, párr. 159).

El derecho a intérprete, la objetividad, el fundamento de las decisiones de los órganos, la protección de datos, el plazo razonable y el recurso de revisión o apelación, estructuran las garantías mínimas del debido proceso para determinar la condición del refugiado dentro de un marco de legalidad; además, se pueden incluir en la legislación del Estado receptor de los refugiados para brindar mayor seguridad en el proceso.

El debido proceso consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece las garantías que deberán ser respetadas por los órganos administrativos, impartidores de justicia con respecto de los casos de las sanciones migratorias.

El principio de no discriminación deberá estar presente a fin de garantizar el respeto al goce de derechos de las personas migrantes, independientemente del estado de su situación migratoria dentro de las condiciones de igualdad procesal (Corte IDH, 2010, Caso Vélez Looor Vs. Panamá). Así mismo, la adaptación del derecho interno juega un papel importante, ya que la legislación nacional debe prever que el funcionario cumpla con las características de imparcialidad e independencia, a fin de ser compatible con el respeto de los derechos humanos del Derecho Internacional.

Toda persona migrante, sin importar su estatus migratorio, tiene derecho a la asistencia letrada ejercida por un profesional del derecho ya que esto formula, de igual forma, el derecho a la defensa ya que permite a la persona sometida a proceso el acceso efectivo a la justicia con la defensa técnica adecuada, máxime que la persona migrante puede desconocer la legislación del Estado receptor y con ello colocarse en situación de vulnerabilidad de sus derechos. Con respecto de los menores, el Estado tiene además la obligación de proporcionar representación legal especializada según su edad y desarrollo, a la vez que velar por el interés superior del menor (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14). A través de la representación, tiene que procurarse el derecho a ser oído por medio de entrevistas y que el proceso se desarrolle en un entorno adecuado a su edad, en toda instancia llevado al cabo por personal especializado en los perfiles de menores.

Estas garantías forman parte de las mínimas con las que cuentan las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, que se complementan también con la asistencia consular a cargo del Estado receptor. El derecho de acceso efectivo a la asistencia consular prevé medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99).

El derecho de acceso efectivo a la asistencia consular debe ser notificado a la persona migrante detenida desde el momento en que es privado de su libertad, antes de rendir su primera declaración; la notificación constará de su derecho a establecer contacto con un familiar, un abogado o un funcionario consular (Corte IDH, 2004, Caso Tibi Vs. Ecuador). Este derecho está consagrado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y se compone del derecho a ser notificado de sus derechos, del derecho de acceso efectivo a la comunicación con el funcionario consular y del derecho a la asistencia. Aunado a lo anterior, la asistencia consular deberá encaminarse a la protección de los intereses del detenido y los funcionarios consulares tendrán derecho de visitar al nacional del Estado y a organizar su defensa ante los tribunales (Corte IDH, 2010, Caso Vélez Llor Vs. Panamá). El derecho de acceso efectivo a la asistencia consular permite a la persona detenida el goce de su derecho de debido proceso legal, así como lo dota de las garantías mínimas que tiene toda persona migrante detenida sin importar su estatus migratorio.

Reparación del Daño

La Corte establece como medidas de reparación:

1) La creación de programas de formación y capacitación a funcionarios públicos. La formación de funcionarios públicos es crucial para generar garantías de no repetición de hechos. Dichos programas de formación y capacitación asegurarán que:⁴

a) los perfiles raciales no constituyan, de ningún modo, el motivo para realizar una detención o expulsión; b) la observancia estricta de las garantías del debido proceso durante cualquier procedimiento relacionado con la expulsión o deportación de extranjeros; c) no se realicen, bajo ningún supuesto, expulsiones de personas de nacionalidad dominicana, y; d) no se realicen expulsiones de carácter colectivo de extranjeros (Corte IDH, 2014, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, párr. 465).

2) La realización de campañas en los medios públicos. La Corte considera pertinente la realización de campañas en medios públicos sobre los derechos de las personas migrantes en situación regular e irregular (Corte IDH, 2012, Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana), con el fin de concientizar a la población acerca de este tema y así proveer a las personas migrantes de la información necesario para su proceso en el Estado receptor.

CONCLUSIONES

El Estado mexicano a partir del marco normativo protege a los trabajadores migrantes y sus familias para lo cual reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, celebra tratados y expide y reforma sus normas de origen interno, en varias ocasiones a partir de las recomendaciones del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) y Resoluciones de la Asamblea de la ONU, Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos sobre temas de migración.

⁴ En cuanto a la adecuación de la normativa interna a los estándares convencionales, y debido a la recurrencia de las violaciones de derechos humanos, la Corte considera pertinente la adopción de medidas legales, administrativas y de otra índole para evitar la ocurrencia de estas violaciones, lo cual forma parte de la obligación del Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades contraídas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así mismo, la implantación de medidas necesarias para adoptar establecimientos para las personas detenidas por cuestiones migratorias, y respetar el principio de separación de las personas sentenciadas por delitos penales asegurando la capacidad de estos establecimientos (Corte IDH, 2010, Caso Vélez Lóor Vs. Panamá).

Las resoluciones de la Asamblea General de la ONU para proteger a los trabajadores migrantes y su familia son relativas a que los Estados parte, como el Estado mexicano, ante la alza del número de violaciones de derechos humanos, son prohibir la tortura, la desaparición forzada de personas, la no discriminación de la mujer, la discriminación racial, el respeto al aviso consular, los derechos de la mujer, del niño, los discapacitados, la lucha contra la delincuencia organizada, la trata de personas y el tráfico de personas, previstos en instrumentos internacionales. La determinación por la Corte Interamericana del ‘reconocimiento’ de refugiado, es importante debido a que confirma que no es un acto de creación del derecho a ser refugiado, sino la constatación de un hecho que se tiene. Los requisitos para ser refugiados son: estar fuera de su país; temor fundado de amenaza o persecución; estos pueden ser por motivos de discriminación; y que no quiera acogerse a la protección de su país.

La Corte Interamericana obliga a los Estados con respecto a los migrantes y refugiados: explicar de manera clara el derecho a solicitar y recibir los niños ya que muchos de ellos huyen por temor al reclutamiento forzoso por conflicto armado o crimen organizado; no podrá por devolución o expulsión llevar a un refugiado en la frontera cuando peligre su vida o integridad personal; proporcionar asistencia médica oportuna; separar a los migrantes y refugiados de las personas acusadas de su posible responsabilidad por la comisión de un delito; que las detenciones privativas de libertad por razones de seguridad y orden público, deben ser excepcionales y durar el menor tiempo posible; la privación de libertad obliga al Estado informar a migrantes y refugiados el motivo de su detención, la detención se realice por autoridad competente, ser oída, una autoridad imparcial e independiente y cumplir con las demás garantías mínimas que deben tener estos grupos vulnerables; solicitar y recibir la asistencia legal, la asistencia consular, los servicios de intérprete, la protección de sus garantías judiciales, el acceso a la justicia, y recibir resoluciones debidamente fundadas y motivadas.

Respecto de la reparación del daño, se prevé como medida de prevención, de garantía de no repetición, que a los funcionarios públicos involucrados en la violación de derechos humanos e integrantes de instituciones vinculados con estos grupos vulnerables participen en programas de capacitación y campañas masivas sobre derechos humanos y tratamiento a dichos grupos.

REFERENCIAS

Libros y artículos:

- Iglesias, A. (2013). *Trata de mujeres con fines de explotación sexual*. Valencia. Tirant lo Blanch
- Ortiz, L (2011). *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*. México, D. F.: UNAM
- Pérez, C. (2014). *Derecho internacional y protección de mujeres migrantes en situación especial de vulnerabilidad*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Prado Carrera, G. (2017). “Los derechos humanos de los migrantes”. *Perfiles de las Ciencias Sociales*, año 4, No. 8, ene-jun-2017, 240-258 pp.
- Tellez, E. (2014). *Derecho internacional en la práctica latinoamericana*. México, D. F.: UNAM-Tirant lo Blanch

Legislación interna:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 05/02/1917) (Reforma 24/02/2017)
- Ley de Migración (DOF.25/05/2011) (Reforma 21 de abril de 2016)
- Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (DOF 17 abril 2012)
- Ley Federal del Trabajo (DOF.01/04/1970) (Reforma 12/06/2015)
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF 17 de diciembre 2015)
- Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; Nueva (DOF 4 de diciembre de 2014).
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF 4 de diciembre 2014)
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos (DOF 14/06/2012) (Reforma 19 de marzo 2014)
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF 29/05/2000) (Reforma 05/12/2014) Abrogada.
- Reglamento de la Ley de Migración (DOF 28/09/2012) (Reforma 24/05/2014)

Programas:

- Programa de Regularización Migratoria (temporal) (DOF 11/10/2016)
- Programa Especial de Migración 2014-2018. (DOF 30/04/2014)

Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018(DOF 30/04/2014)

Acuerdos o convenciones internacionales:

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificados DOF 4 de marzo de 2003
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (DOF 20 de febrero 1965)
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desapariciones Forzadas, ratificada el 18 de marzo de 2008;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, (DOF 13/05/1975)
- Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (AG resolución 45/158, DOF 18 de diciembre de 1990),
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (DOF 12/05/1981)
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada el 17 de diciembre de 2007 y su Protocolo Facultativo;
- Convención Sobre los Derechos del Niño. (DOF.25/01/1995)
- Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957 (No. 105),
- Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930 (No. 29),
- Declaración Universal de Derechos Humanos, (10/12/1948)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (DOF 20 de mayo de 1981)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DOF 12 mayo de 1981)
- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (DOF 10 abril 2003)
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado el 11 de abril de 2005
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la de Personas, especialmente Mujeres y Niños (DOF 10 abril 2003);
- Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No. 86);
- Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No.151).
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a la abolición de la pena de muerte, en 2007.

Resoluciones de la ONU:

- Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familias. CMW, 2010, 13° periodo de sesiones. Observaciones Generales, N°. 1.
- Resolución 2002/59 (2002). Asamblea General de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/200. Aprobada por la Comisión de Derechos Humanos el 25 de abril de 2005 en su 55° período de sesiones.
- Resolución 2002/58 (2002). Asamblea General de Naciones Unidas, E/CN.4/2002/200. Relativa a la *Violencia contra las trabajadoras migrantes*. Asamblea General de Naciones Unidas. Aprobada por la Comisión de Derechos Humanos el 25 de abril de 2005 en su 55° período de sesiones.
- Resolución 60/169 (2006) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/60/169, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005 en su 64° período de sesiones.
- Resolución 61/165 (2007) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/61/165, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2006 en su 81° sesión plenaria.
- Resolución 63/184 (2009) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/63/184, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2008 en su 70° sesión plenaria.
- Resolución 65/212 (2011) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/65/212, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2010 en su 71° sesión plenaria.
- Resolución 18/21 (2011) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/RES/18/21, relativa a *Los derechos de los migrantes*, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 30 de septiembre de 2011 en su 37° sesión.
- Resolución 67/172 (2013) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/67/172, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2012 en su 60° sesión plenaria.
- Resolución 68/179 (2004) de la Asamblea General de Naciones Unidas, relativa a la *Protección de los migrantes*, A/RES/68/179, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013 en su 70° sesión plenaria.
- Resolución 26/21 (2014) de la Asamblea General de Naciones Unidas, relativa a la *Promoción del derecho de los migrantes al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, A/HRC/RES/26/21, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de junio de 2014 en su 39° sesión.

Resolución 29/2 (2015) de la Asamblea General de Naciones Unidas, relativa a la *Protección de los derechos humanos de los migrantes: migrantes en tránsito*, A/HRC/RES/29/2, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 2 de julio de 2015 en su 42ª sesión.

Criterios Jurisdiccionales y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 33.2, adoptado en Ginebra, Suiza, el 18 de julio de 1951, adhesión de México el 7 de junio de 2000 y decreto promulgatorio DOF, el 25 de agosto de 2000.

Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, (2003).

Corte IDH, *Caso Tibi Vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, (2004).

Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, Serie A No. 21, (2014).

Corte IDH, *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C No. 272, (2013).

Corte IDH, *Caso Vélez Looz Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C No. 218, (2010).

Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282 (2014).

Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16.

Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251 (2012).

FORTAMUN-DF 2014: META-ANÁLISIS DE OPERACIÓN Y RESULTADOS EN 14 MUNICIPIOS DE PUEBLA

*Kristiano Raccanello**

*María Guadalupe Ruiz Carrasco***

Resumen

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF) tiene como objetivos el fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios facilitando el cumplimiento de sus obligaciones financieras y la modernización de los sistemas de recaudación locales, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, y la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, entre otros. En el 2014 los recursos del FORTAMUN-DF representaron el 10.75% del Ramo 33. En este trabajo se presenta un meta-análisis de la evaluación de operación y resultados al Fondo para el año 2014, para 14 municipios del Estado de Puebla, que se realizó entre abril y septiembre de 2016. A pesar que el destino de los recursos esté acorde al Art. 37 de la Ley de Coordinación Fiscal 2014, se detectan importantes áreas de oportunidad. Los municipios utilizan los recursos para el pago de sus obligaciones, pero no modernizan sus sistemas de recaudación, manteniendo una dependencia fiscal importante respecto a las Aportaciones Federales. En particular, la falta de indicadores que permitan medir los resultados del Fondo impide apreciar con precisión los alcances de estas aportaciones.

Palabras clave: Meta-análisis, Fortamun-DF, finanzas municipales

INTRODUCCIÓN

En México, a partir del 29 de diciembre de 1997, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que constituyó el Capítulo V de

* Profesor investigador de El Colegio de Tlaxcala, A.C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con el nivel I.

** El Colegio de Tlaxcala, A.C.

la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se creó el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. El gasto que destina la Federación al desarrollo social tiene varios componentes; los más importantes son los que integran las Aportaciones Federales (Ramo 33), además de los Subsidios y las Transferencias.

La iniciativa de reforma de la LCF no previó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal que se creó por iniciativa de la Cámara de Diputados para fortalecer las administraciones municipales con el fin de “elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias”; así se direccionaron estos recursos al cumplimiento de los compromisos financieros de las haciendas municipales y a la atención de las demandas de su población en materia de seguridad pública (Auditoría Superior de la Federación, 2009).

De los ocho fondos que conforman el Ramo 33, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fism-DF), que conjuntamente con el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) conforman el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), son los únicos recursos ejercidos directamente por los municipios.

El objetivo de este trabajo es enmarcar el Fortamun-DF en el contexto municipal al nivel nacional y, a través de un meta-análisis con base en las evaluaciones de operación y resultados para el año 2014 que se han realizado para 14 municipios del Estado de Puebla, revisar su operación y señalar los obstáculos que se enfrentan para poderlo operar de acuerdo con lo establecido por la LCF en sus Artículos 36, 37 y 38 (DOF, 11 de agosto 2014).

Después de la Introducción, la sección de Metodología ubica a los municipios para los cuales se realizó la evaluación de operación y resultados del Fortamun-DF para el año 2014, así como las fuentes de datos e información utilizadas. En la sección de Resultados se describen brevemente los aspectos más importantes del Fortamun-DF, así como los principales hallazgos de las evaluaciones. Finalmente, en las Conclusiones se ofrecen comentarios breves en torno a las implicaciones de estos resultados y algunas recomendaciones.

METODOLOGÍA

Esta investigación es el resultado de las evaluaciones de operación y resultados del Fortamun-DF para el año 2014, siguiendo la Metodología del Marco Lógico, en 14 municipios del Estado de Puebla, entre abril y septiembre de 2016.¹ Las evaluaciones se sustentaron en la Guía Metodológica para la Evaluación de Consistencia y Resultados de los Programas Presupuestarios, ejercicio fiscal 2014, de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, Subsecretaría de Planeación, Dirección de Evaluación, misma que fue elaborada con base en los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados del CONEVAL, que cuenta con 51 preguntas distribuidas en seis apartados (Diseño, Planeación y Orientación a Resultados, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Atendida y, Medición de Resultados). Los municipios se distribuyen principalmente en la Sierra Norte y en la Sierra Nororiental del Estado de Puebla, cercanos a los límites con el estado de Veracruz, y en la Sierra Negra, colindando con el estado de Oaxaca.

Debido a la calidad de la información proporcionada por los municipios, además de los recursos documentales oficiales de cada uno de ellos, tales como: Plan Municipal de Desarrollo, Informe de Actividades, información reportada en el PASH (Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda), Documento de Analítico de Obras -R1- y las Cédulas de Obras, Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), ha sido también necesario tener diversas entrevistas con los responsables administrativos y ejecutivos correspondientes (Presidentes Municipales, Tesoreros, Directores de Obra Pública). Por esta razón, la investigación tiene un diseño mixto.

RESULTADOS

Importancia del Fortamun en las Finanzas Municipales

Las finanzas municipales en México tienen una acentuada dependencia de las transferencias federales, integradas básicamente por las participaciones federales, y

¹ Los municipios son: Caltepec, Cañada Morelos, Coxcatlán, Cuetzalan del Progreso, Ixtpec, Jonotla, Lafragua, Nicolás Bravo, San José Miahuatlán, Tepetzintla, Xochitlán de Vicente Suárez, Yehualtepec, Zapotitlán de Méndez, y Zapotitlán Salinas.

este Fondo, conjuntamente con el Fism-DF, es una importante fuente de recursos para los municipios en virtud de que los sistemas de recaudación tributaria existentes en gran parte de los ayuntamientos presentan fuertes limitaciones para generar recursos propios.

En la Tabla 1, de acuerdo con la información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el Fortamun-DF aportó al 0.1% de los municipios, más del 30.0% de sus ingresos totales; al 5.0% de los municipios entre el 20.1 y el 30.0%; al 35.8%, del 10.1 al 20.0%, y únicamente para el 13.5% de los ayuntamientos, menos del 10.0% de sus ingresos totales.²

Tabla 1. Proporción del Fortamun-DF en los ingresos totales municipales

% de municipios al nivel nacional	% de los ingresos totales municipales
0.1	mayor a 30.0
5	del 20.1 al 30.0
35.8	del 10.1 al 20.0
13.5	menor al 10.0

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED 2007 citado en ASF (2009).

En cuanto a la proporción del Fortamun-DF en los ingresos propios de los municipios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), para el 38.8% de las municipalidades representó el 100.0%; en el 3.8%, entre el 75.1% y el 99.9%; en el 4.4%, del 50.1% al 75.0%; en el 5.0%, del 25.1 al 50.0%, y únicamente en el 2.3%, menos del 25.0% de los ingresos propios.³ (Tabla 2).

Por otro lado, en 2014 el Fortamun-DF representó el 10.75% del monto total asignado al Ramo 33, mientras que el Fism-DF alcanzó el 9.33% de dicho Ramo (50'893,028.75 miles de pesos corrientes). Para 2015 y 2016, el porcentaje del Fortamun-DF en el Ramo 33 se redujo ligeramente (10% y 10.1% respectivamente), aunque el monto asignado se incrementó en 1% (entre 2014 y 2015) y en 5% (entre 2015 y 2016). (Tabla 3)

² Los porcentajes no suman 100 porque no se dispuso de información para aproximadamente el 45% de los municipios del país.

³ Los porcentajes no suman 100 porque no se dispuso de información para aproximadamente el 45% de los municipios del país.

Tabla 2. Proporción del Fortamun-DF en los ingresos propios municipales

% de municipios al nivel nacional	% de los ingresos propios municipales*
38.8	100
3.8	del 75.1 y al 99.9
4.4	del 50.1 al 75.0
5	del 25.1 al 50.0
2.3	menor al 25.0

* Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED 2007 citado en ASF (2009).

Tabla 3. Recursos asignados al Fortamun-DF (miles de pesos a precios corrientes)

Años	Monto Asignado Fortamun-DF	Monto Asignado Ramo 33	% del Ramo 33
2014	58'666,190.193	545'578,452.39	10.75%
2015	59'263,903.039	591'357,166.75	10.02%
2016	62'218,480.919	616'286,725.53	10.10%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, 2015 y 2016.

Contextualización de la Inversión

Mientras que el Fism-DF busca reducir las carencias que presentan los municipios del país a través del financiamiento de obras y acciones sociales que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, en las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), el Fortamun-DF contribuye al fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos que para tales efectos transfiere la Federación y que deberán aplicarse dando prioridad a los destinos previstos en el Artículo 37 de la LCF. Al respecto, este mismo Artículo establece que “(las Aportaciones Federales) se destinarán (...), dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, manteni-

miento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”. Es decir, estos recursos pueden complementar, mas no sustituir –con base en los destinos previstos– a los del Fism-DF, en el sentido de que éstos pueden ser utilizados (también) para garantizar la continuidad y el mantenimiento de los servicios públicos que tienen un evidente impacto en la calidad de vida de los habitantes. De lo anterior se desprende que los recursos del Fortamun-DF se dirigen hacia el financiamiento de bienes públicos, mientras que el Fism-DF satisface las necesidades de la población definida en los Lineamientos Generales de Operación y su Acuerdo Modificatorio.

Con base en los destinos de los recursos del Fortamun-DF, se señala que la capacidad administrativa (o institucional) ha sido conceptualizada como la habilidad de las instituciones para atender las demandas de la ciudadanía, atendiendo a sus derechos constitucionales, de la manera más eficiente y consensuada con los diferentes actores sociales sin excluir a ningún sector (Carrera, Coronilla y Navarro, 2010). Desde una perspectiva de contribución a la transparencia en los municipios del país, la capacidad institucional se puede expresar como el conjunto de las habilidades y los mecanismos que se requieren en una administración municipal para “desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, y para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible” (Rosas, 2008). La diversidad en cuanto al heterogéneo desarrollo económico de los municipios, así como las capacidades de sus administraciones (y administradores) representa un reto y también un importante obstáculo para alcanzar una mayor equidad.

El Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) es un indicador aproximado del estado de las capacidades institucionales (De Dios y Gómez, 2010) que se compone de cuatro indicadores: 1) Subíndice de capacidad fiscal (SICF); 2) Subíndice de capacidad de dotación de servicios (SICDS); 3) Subíndice de capacidad administrativa (SICA), y; 4) Subíndice de capacidad de rendición de cuentas (SICRC).

Tanto el ICCIM, como cada uno de los subíndices, toman valores entre 0 y 100, y permiten clasificar a los municipios en los niveles: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. En el año 2004, al nivel nacional, el ICCIM osciló entre 19.1 y 76.24, con un promedio de 52 (nivel medio). En cuanto a sus subíndices, el SICF presentó los menores valores (promedio: 22.3), mientras que el SICDS tuvo un valor promedio de 83.63 (muy alto); tanto el SICA como el SICRC alcanzaron un

promedio de 40.6 y 40.2, respectivamente. Al nivel agregado se observa que el 31% de los municipios se encontraba en los niveles “alto” y “muy alto”; 39% en un nivel “medio”, y; el 30% en los niveles “bajo” y “muy bajo” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). De acuerdo con este mismo estudio, hay una correlación significativa entre el ICCIM y el Índice de Desarrollo Humano (0.52), lo cual resalta la importancia de incrementar la capacidad institucional con acciones como inversión en capacitación y profesionalización de los funcionarios municipales, la mejora de la recaudación fiscal local y el reforzamiento escrupuloso y sistemático de la rendición de cuentas. En este sentido, la relevancia del Fortamun-DF radica en que contribuye a los cuatro subíndices mencionados, porque se enfoca en la aplicación de recursos para garantizar y dar cumplimiento a las obligaciones financieras de los municipios, así como en el mejoramiento y modernización de los sistemas de recaudación locales.

En relación con el tema de seguridad pública, la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2014* (INEGI, 2014) proporciona información relevante que permite la formulación e implantación de políticas públicas en esa materia. Según esta encuesta, se estima que, durante 2013, el 33.9% de los hogares del país tuvo, al menos, una víctima de delito, lo cual representa una tasa de 28 mil 224 víctimas/100,000 habitantes, y significando un aumento del 3.24% respecto a las 27 mil 337 víctimas/100,000 habitantes registradas en el año anterior (2012). En cuanto a la percepción de la población de 18 años y más, al nivel nacional, el 58.1% considera la inseguridad y la delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad federativa. Además, se estima que, en 2014, el 73.3% de la población de 18 años y más, consideraba que vivir en su Estado era inseguro a consecuencia de la delincuencia, cifra estadísticamente mayor a la reportada para 2013. Por esta razón, los recursos del Fondo con el objetivo de mejorar la seguridad pública de los municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal están plenamente justificados.

Asignación y Operación de la Inversión

De acuerdo con lo establecido en el Art.36 de la LCF, el presupuesto del Fortamun-DF “...se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el Art.2 de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el Art.37 de este ordenamiento; y

b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año...”

Con base en el Art. 38 de la LCF, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), distribuirá el Fondo en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa.⁴ Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los municipios y Demarcaciones Territoriales, y de acuerdo con la información estadística más reciente emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Con la finalidad de garantizar la transparencia y rendición de cuentas, de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el ejercicio fiscal 2014 (DOF 31 marzo 2014), las administraciones municipales deberán entregar oportunamente a la SHCP un informe trimestral que dé cuenta del ejercicio, destino y resultados obtenidos a partir de los recursos del

⁴ Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante.

Fondo; también, informarán en detalle el avance físico y se reportarán los indicadores de desempeño previamente establecidos. Adicionalmente, los municipios deberán hacer del conocimiento de su población el monto de los recursos recibidos, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, ubicación, metas y beneficiarios, comprobando que los informes sobre el ejercicio y destino de los recursos del fondo, fueron difundidos públicamente. La congruencia de dichos informes se verificará con los reportes de avances y registros contables en la Cuenta Pública Municipal, asegurando su publicación y difusión entre la población para validar la información.

La evaluación de operación y resultados del FORTAMUN-DF en los 14 municipios del Estado de Puebla ha detectado que, en relación con:

Planeación/Diagnóstico

-Son pocos los Planes Municipales de Desarrollo que presentan una estructura y metodología clara, un diagnóstico preciso que permita mostrar las características del municipio, así como un claro análisis de las necesidades de cada una de las localidades que lo conforman en materia de servicios y bienes públicos. Es común que esta información, cuando se reporta, se presente como una lista de los proyectos que se planean llevar al cabo durante la administración. En general no hay mención a los costos de cada uno de ellos, y de forma esporádica se menciona que serán financiados a través de las participaciones federales, mas sin indicar a través de cuál(es) fondo(s), lo cual suscita suspicacia en torno a los conocimientos en materia por parte de la administración entrante y/o de sus asesores y colaboradores.

-Aunque en los Planes Municipales de Desarrollo se haga referencia a las necesidades en materia de seguridad pública (falta de elementos de seguridad, equipo, etc.), en algunos de los municipios más pequeños, los índices delictivos son bajos y en ocasiones, afortunadamente, no se ha registrado ningún delito. No obstante, en la mayoría de los planes no se reporta ninguna estadística de seguridad pública.

-En los Planes Municipales de Desarrollo no se mencionan los aspectos financieros del municipio más allá de los compromisos de la administración entrante en cuanto a transparencia, honestidad, rendición de cuentas a la población, y de un manejo sano de las finanzas municipales. En algunos Planes estos temas se limitan al apartado de “visión” de la nueva administración.

Consecuentemente, tampoco se presentan las estrategias para el logro de estos objetivos, lo cual suscita dudas evidentes en torno a cómo podrán ser alcanzados, y si la nueva administración municipal cuenta con toda la información financiera.

Operación

-De acuerdo con la Tabla 4, los municipios cumplen con el destino de los recursos del Fortamun-DF según lo estipulado en el Art. 37 de la LCF; es decir, los fondos se abogan al cumplimiento de las obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua (22.07%), descargas de aguas residuales y mantenimiento de infraestructura (bajo el rubro 'Urbanización': 34.73%), y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes (12.38%). De acuerdo con las evaluaciones realizadas, los recursos se utilizan para el pago de deudas con la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua, para el mantenimiento de plantas de bombeo y pozos, alumbrado público, mantenimiento de instalaciones educativas y al pago de sueldos y/o prestaciones para los elementos de seguridad pública, así como adquisición de patrullas, equipo de radiocomunicación y uniformes, y también aportaciones para los Centros de Readaptación Social. En cuanto a la modernización de los sistemas de recaudación locales, las inversiones que se han realizado son nulas, por lo que es de esperarse que los municipios seguirán dependiendo financieramente de las participaciones federales debido también a que, adicionalmente, muchos de ellos se ubican en un entorno que dificulta el cobro de impuestos que permitan satisfacer las necesidades de las administraciones de forma significativa.

-Se desconoce el monto total de las obligaciones financieras de los municipios; de esta forma no se puede saber si las Aportaciones Federales destinadas al pago de las deudas efectivamente reducen, y eventualmente en qué porcentaje, los pasivos de los ayuntamientos. Para poder afirmar que el Fortamun-DF logra su propósito de fortalecer las finanzas municipales, es necesario realizar un análisis de la cuenta pública, determinar prioridades, eficientar el gasto y tener un estricto control de los recursos. Sin embargo, no hay rastros de ninguno de estos elementos en los documentos que han sido proporcionados para la realización de las evaluaciones en los 14 municipios.

-En las áreas administrativas de los municipios se observa una elevada rotación de personal que no tiene las habilidades, ni los conocimientos necesarios,

para desempeñar adecuadamente sus funciones. La precaria estabilidad en el puesto (a veces de sólo algunos meses), impide el aprendizaje basado en la práctica y provoca retrasos en la preparación y seguimiento de la información financiera.

Tabla 4. Fortamun-DF 2014 de los 14 municipios, condensado por rubro

Destino de los recursos Fortamun-DF 2014		
Rubro	Monto	%
Urbanización y aguas residuales	\$ 33,438,462.74	34.73
Pago de deuda y obligaciones financieras	\$ 21,252,627.24	22.07
Educación	\$ 16,990,428.64	17.65
Seguridad pública	\$ 11,920,004.04	12.38
Mantenimiento de espacios públicos	\$ 2,996,441.37	3.11
Apoyos productivos	\$ 2,738,885.43	2.84
Elaboración de proyectos y estudios	\$ 2,465,880.20	2.56
Salud	\$ 1,929,207.66	2.00
Compra de equipo para la administración pública	\$ 1,351,198.23	1.40
Asistencia social	\$ 502,300.58	0.52
Para ejercerse en el siguiente año fiscal	\$ 393,372.00	0.41
Vivienda	\$ 305,000.00	0.32
Total	\$ 96,283,808.10	100.00

Fuente: Elaboración propia con reportes del PASH de cada municipio.

-Las limitaciones de infraestructura en las Direcciones de Obra de los municipios constituyen un obstáculo para cumplir con lo dictado en la LCF en tiempo y forma en perjuicio de los responsables de estas áreas, además de que afectan la transparencia de las cuentas públicas. Por ejemplo, los municipios pueden no contar con computadoras que tengan instalado *software* oficial o actualizado (lo cual dificulta el manejo de archivos compatibles), y carecen de líneas de comunicación (algunos municipios cuentan con una sola línea telefónica). En el caso del acceso a *internet*, si el servicio está disponible, puede ser irregular, impidiendo capturar la información en los tiempos establecidos por el sistema, y si el municipio no tiene cobertura, los responsables deben trasladarse a otro municipio que cuente con el servicio para poder realizar la captura. Consecuentemente, la mayoría de los municipios no cuentan con página en *internet*, no pudiendo publicar lo señalado en la LCF, e incumpliendo la normatividad.

RESULTADOS

La evaluación de resultados del Fortamun-DF analiza en qué medida se han alcanzado los objetivos del Fondo a través de la información pertinente. En este sentido, los indicadores de la MIR, sus fichas (generalmente inexistentes o, cuando disponibles, estructuradas de manera incorrecta) y sus metas (frecuentemente establecidas de forma general o poco realistas, mas siempre sin una justificación oportuna), no están alineados con los requerimientos de la SHCP en materia del Presupuesto basado en Resultados, lo que imposibilita evaluar los alcances referidos en el Resumen Narrativo de la MIR, o aportar valor a la propia MIR, dificultando la toma de decisiones de las autoridades municipales.

-No se ha establecido un mecanismo para evaluar la satisfacción de los beneficiarios, por lo cual se puede suponer, mas no asegurar, que los servicios públicos que hayan sido proporcionados, o que la infraestructura que haya recibido su mantenimiento, están desempeñando su función de forma adecuada. Esta retroalimentación, sobre todo cuando se proporciona con un enfoque participativo, es fundamental en el proceso de evaluación de los resultados ya que, además de los indicadores de la MIR, se estaría contando con la opinión de los usuarios.

-La metodología de evaluación requerida para la realización del análisis del Fortamun-DF (basada en la Guía Metodológica para la Evaluación de Consistencia y Resultados de los Programas Presupuestarios) no permite un análisis profundo del Fondo -que no es un programa y que no cuenta con Reglas de Operación- ya que está regido por únicamente tres artículos de la LCF. De hecho, la última sección de la evaluación (Medición de Resultados) prácticamente no aplica en su totalidad.

CONCLUSIONES

Al nivel nacional, el Fortamun-DF representa la principal fuente de recursos como proporción de los ingresos propios de los municipios en el país y permite fortalecer las finanzas públicas de estos órdenes de gobierno. Las evaluaciones de operación y resultados de este Fondo para los 14 municipios del Estado de Puebla permiten realizar un meta-análisis que revela: 1) Los municipios no cuentan con una estrategia orientada a fortalecer la captación de recursos propios para reducir

la dependencia de las Aportaciones Federales, ni reportan anualmente el saldo total de las obligaciones financieras a cubrir, ni los costos del Sistema de Seguridad Pública Municipal, entre otros. Con base en lo anterior, se recomienda realizarlos ajustes pertinentes para construir una línea base a partir de la cual se puedan monitorear los avances logrados en materia de fortalecimiento de las finanzas municipales. 2) No se cuenta con un sistema de seguimiento de los resultados de las acciones realizadas, o cuando existe, es deficiente. Para solucionar este problema, se debe generar la MIR con los indicadores pertinentes para cada nivel de objetivos del Resumen Narrativo, acompañada con la información estadística oportuna. El seguimiento de estos resultados a través de la revisión y análisis de los datos permitirá esclarecer el alcance de las acciones realizadas. Así mismo, será útil también homologar los formatos de las Cédulas de Información Básica de cada obra, para cumplir con los lineamientos de la SHCP en lo relativo al Presupuesto basado en Resultados.

REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación (2009). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2009*. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- Carrera, A., Coronilla, R., y Navarro, A. (2010). *Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal*. México, D.F.: IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.
- De Dios López, J., y Gómez, D. (2010). “Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad”. En D. Gómez. (Ed.). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. México, D.F.: Cámara de Diputados/PNUD/Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa. (Pp. 209-278),
- Diario Oficial de la Federación (29 diciembre 1997). *Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905189&fecha=29/12/1997
- Diario Oficial de la Federación (31 marzo 2014). *Reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el ejercicio fiscal 2014*. Recuperado de:

- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5338830&fecha=31/03/2014
- Diario Oficial de la Federación (11 de agosto 2014). *Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado de: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/XIV%20Leyes%20expedidas%20por%20el%20Congreso%20de%20la%20Unin/Ley%20de%20Coordinaci%C3%B3n%20Fiscal%2011082014.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*. Aguascalientes, México: INEGI.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. México, D.F.: Producción Creativa.
- Rosas Huerta, A. (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Política y Cultura*, (30), pp. 119-134.

VIOLENCIA Y MERCADO DE DROGAS. EL FENÓMENO DE LA ILEGALIDAD Y LA ECONOMÍA DE LOS ESTUPEFACIENTES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

*Luis M. Morales Gámez**
*M. Rocío Palacios Espinosa***

Resumen

Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se generó en México una violencia sin precedentes, en buena medida por haberse decidido entonces enfrentar con violencia a las organizaciones criminales que traficaban droga, y cuyos miembros se disputaban el liderazgo de sus organizaciones buscando monopolizar el mercado de Estados Unidos, ya que los precios de los estupefacientes tuvieron una alta variabilidad de 2005 a 2012. En este trabajo se reportan los resultados de un estudio de la relación entre el precio de la droga en Estados Unidos y las muertes violentas generadas en México durante ese sexenio, aplicando el análisis estadístico de correlación y análisis de varianza a información oficial procedente de fuentes estadounidenses y mexicanas.

Palabras clave: drogas, violencia, mercado, seguridad

INTRODUCCIÓN

La violencia en México, producto en parte de la decisión del gobierno mexicano de combatir abierta y declaradamente a los narcotraficantes durante la administración del presidente Felipe Calderón, aumentó el número de homicidios en el país, particularmente en 13 entidades federativas.

* Profesor Investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) de la B.U.A.P. Doctor en Ciencias de Gobierno y Política en la BUAP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con el nivel C.

** Doctora en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico, Universidad Popular Autónoma del estado de Puebla. Maestra en Estudios sobre Estados Unidos, Universidad de las Américas Puebla. Licenciada en Economía, Universidad de las Américas Puebla, Especialidad en temas de economía internacional, seguridad nacional, y movilidad social.

En este trabajo se considera que existe una relación directa entre los precios de las drogas en Estados Unidos y el número de muertes generadas en México, sosteniendo que las organizaciones delictivas tratan de monopolizar ese mercado y la violencia es el resultado de la competencia entre ellas para lograrlo.

La hipótesis planteada en el trabajo es que, a mayores ganancias en el mercado ilícito de drogas en Estados Unidos, correspondía una mayor violencia generada en México como resultado de la disputa por el control del mercado por parte de los narcotraficantes.

La caída del precio de los estupefacientes se debió a una mayor cantidad de ofertantes en el mercado, afectando directamente las ganancias de los productores bajo una lógica de que $P \cdot Q = IT$ (precio por cantidad vendida igual a ingreso total). Así, la violencia se convirtió en el medio que consideraron los productores para acaparar el mercado y reducir la competencia bajo el enfoque de que a mayor oferta menor precio, ya que el de los estupefacientes no es un mercado lícito, y la violencia es un mecanismo para posicionar su producto y mantener el control de precios.

Para contrastarla relación planteada en la hipótesis se hizo un análisis de correlación de datos entre cinco tipos de drogas más demandados en el mercado estadounidense: marihuana, cocaína, *crack*, heroína y metanfetaminas, comparándolos con el índice de homicidios que ocurrieron en México, en parte producto de la competencia entre las organizaciones delictivas.

Se eligieron estas drogas porque están consideradas como las más demandadas según el reporte de consumo de drogas del Departamento de Estado de Estados Unidos (National Drug Control Strategy, 2014). Ahí se hace un recorrido de la evolución de los precios que han tenido a lo largo de veinte años, y su incremento o disminución permite verificar si tienen una relación directa con las muertes en México producto de la violencia generada.

La información sobre el número de homicidios en México fue recopilada de la base de datos del INEGI (2014) en el rubro de muertes por homicidio, estableciéndose que las muertes en México son producto de la violencia entre grupos delictivos, o entre éstos y el Estado.

Consideramos entonces que la violencia que se generó en México a partir de que el presidente Calderón decidió combatir a los narcotraficantes, capturando y extraditando a los líderes y utilizando al ejército para realizar tareas de seguridad pública, se combinó con la que derivó de la competencia y rivalidad entre ellos a partir de la fragmentación de sus organizaciones.

En el siguiente apartado se describe el mercado de las drogas en Estados Unidos. Luego se comenta el caso de las organizaciones delictivas y la violencia en México. Enseguida se describe el análisis estadístico de correlación y análisis de varianza, aplicado para contrastar la hipótesis central del trabajo. En el último apartado, se ofrecen algunas conclusiones.

EL MERCADO DE DROGAS EN ESTADOS UNIDOS

En los años 20, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos sostenía la hipótesis de que, si los países productores de droga combatían la producción y el tráfico, entonces los precios subirían extremadamente haciendo que fuera imposible para los consumidores comprarlas. Sin embargo, se ha demostrado que el mercado de las drogas prohibidas no funciona bajo esa hipótesis y, por tanto, no ha tenido ese efecto. (Scherlen, 2012; Recio, 2002).

El argumento del gobierno de Estados Unidos era que quitando y combatiendo la cadena de abastecimiento de drogas a su país, disminuiría la disponibilidad y su pureza y se incrementaría el precio, por lo que ese ciclo llevaría a una disminución en el uso de drogas en su país. Pero esta idea ha sido cuestionada por varios autores, y la realidad en lo que va del siglo XXI ha evidenciado lo contrario. (Fowler, 1996; Reuter y Kleiman, 1986).

También se ha visto que a pesar de que se ha tratado de imponer la ley y tener mejores controles para disminuir la oferta de los países de América Latina al enfrentar a los narcotraficantes en los años ochenta y noventa, que fue una decisión tomada ante la presión de Estados Unidos, no se pudieron eliminar por completo sino que siempre encontraron formas de seguir con sus actividades y llegar al mercado estadounidense, sabiendo que pueden pactar o negociar con las autoridades locales para este tipo de actividades. (Serrano y Toro, 2005).

En el reporte de las Naciones Unidas de 2014 sobre el consumo de drogas en el mundo, se divide por regiones a cada uno de los continentes (norte, sur, este y oeste). Comparando a América del Norte con las demás regiones, se puede notar que el consumo por los tres países que la componen (Canadá, Estados Unidos y México) guarda una proporción muy alta en el consumo mundial de *cannabis* (mariguana), opioides, cocaína y ATS. Si se toma el dato por país en el mundo, el consumo en Estados Unidos es muy alto; ahí, el porcentaje total, sumando el consumo de estas drogas, que es 11.3%, 4.3%, 1.8%, 1.6% respectivamente, alcanza un 19% del total mundial. (Tabla 1)

Por otro lado, considerando el incremento de los precios de las drogas al menudeo en Estados Unidos en los últimos 18 años, se demuestra que la idea de combatir la cadena de abastecimiento no ha sido la correcta y sobre todo no ha tenido los efectos esperados, sino que por el contrario se han incrementado y se ha mantenido el nivel de abastecimiento ante su constante demanda. De haber sido correcta la hipótesis del gobierno de Estados Unidos, los efectos ya se hubieran visto desde hace tiempo, cuando se comenzó a presionar a países de América Latina para que combatieran el tráfico de drogas. (Scherlen, 2012). (Tabla 2)

Tabla 1. Consumo anual *per capita* de drogas en el mundo entre personas de 15 a 64 años de edad

	Cannabis	Opiodes	Opiaceo	Cocaína	ATS	Extasis
África	57,530	3,140	2,290	4,680	8,950	1,880
América del Norte	35,430	13,600	1,490	5,600	5,100	2,800
Asia	88,100	15,380	12,990	2,230	34,520	18,850
Europa	24,800	4,100	3,090	3,970	3,220	3,260
Oceanía	3,540	830	60	460	530	720
Total Mundial	227,300	38,200	20,200	20,900	54,800	28,200

Fuente: tomado de Serrano y Toro (2005)

**Tabla 2. Precio de las drogas de 1994 a 2012
(Dólares de Estados Unidos)**

Años	Cocaína	Crack	Heroína	Metanfeta- minas	Mariguana
	10 a 100 gramos	10 a 100 gramos	10 a 100 gramos	10 a 100 gramos	10 a 100 gramos
1994	77.96	82.45	451	127	12.91
1995	81.78	83.42	366	192	7.37
1996	72.21	76.73	399	201	8.12
1997	76.27	82.9	328	152	6.13
1998	66.48	74.35	284	271	7.67
1999	72.7	85.14	272	239	10.61
2000	80.56	91.94	238	191	6.75
2001	77.93	88.27	215	157	7.41
2002	69.93	78.42	216	143	12.43
2003	64.51	68.23	213	116	10.25
2004	59.68	63.78	245	103	7.91
2005	53.84	58.45	228	86	9.73

2006	47.76	55.19	219	122	11.3
2007	58.74	61.33	197	139	10.55
2008	74.73	77.24	166	131	6.9
2009	83.09	89.16	205	111	11.75
2010	78.72	90.13	230	89	9.9
2011	73.78	85.82	211	77	12.38
2012	84.43	99.37	193	70	11.53

Fuente: tomado de National Drug Control Strategy (2014). Consultado el 20 de octubre de 2014.

Con los datos sobre los precios de las principales drogas que se consumen en Estados Unidos (cocaína, marihuana, metanfetaminas y heroína), se puede considerar que el mercado de droga estadounidense sí es atractivo para las organizaciones delictivas que se han formado en el continente americano a lo largo de los últimos treinta años y las que existen en México, puesto que representa grandes ganancias económicas para ellas.

El consumo internacional que reportan las Naciones Unidas en el 2014, se muestra en la Tabla 3. Se observa que del 2005 al 2010, de las cuatro principales drogas que se consumen en Estados Unidos, el gasto total (en esos seis años) fue de \$ 666 mil millones de dólares, cifra que representa una alta demanda a pesar de los esfuerzos del gobierno por combatir el suministro desde otros países, incluido México, donde no se ha logrado reducirla. (Tabla 3)

**Tabla 3. Gasto nacional en consumo de drogas en Estados Unidos
(Miles de millones de dólares)**

Años	Cocaína	Heroína	Mariguana	Metanfetaminas
2005	44	22	30	23
2006	43	21	30	22
2007	39	21	30	20
2008	34	23	32	16
2009	31	26	35	15
2010	28	27	41	13
Total	219	140	198	109

Fuente: tomado de National Drug Control Strategy (2014). Consultado el 20 de octubre de 2014.

Este panorama del mercado de consumo de drogas en Estados Unidos puede relacionarse con la violencia en México, la cual se representa a través de los homicidios que reporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Esa información se puede tomar para relacionar la fluctuación de los precios de la droga en Estados Unidos con la violencia que se ha generado en México al

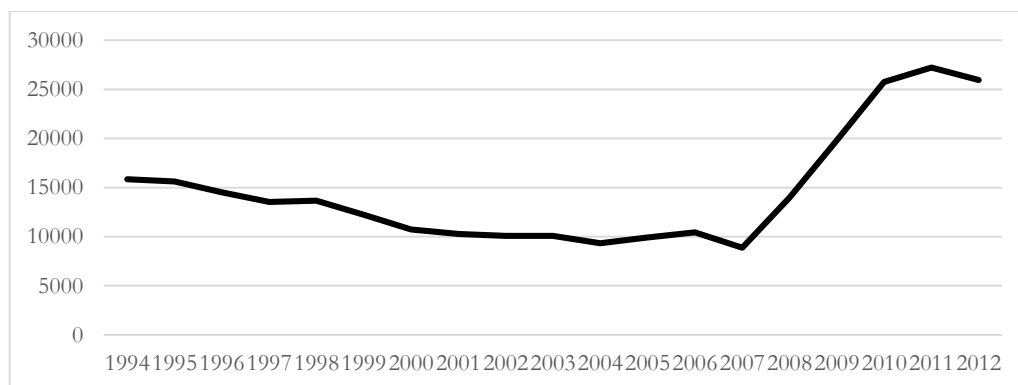
combatir a los narcotraficantes, y el incremento en la tasa de homicidios, como producto de que el objetivo de los narcotraficantes es monopolizar ese mercado a través de la violencia. (Gráfica 1)

Si se toman en cuenta los años que van de 2006 a 2012 que cubren la presidencia de Felipe Calderón, se pueden ver tres características:

1) Que los homicidios se habían reducido a su mínima expresión dos años antes, pues la tasa de homicidios, como lo señala Guerrero (2014), no había pasado de 10 por cada 100 mil habitantes. La violencia no era tan elevada como aseguraba el presidente Calderón, argumentando que esa era la razón por la que atacaba a esas organizaciones. (Guerrero, 2014).

2) En los últimos tres años del mandato del presidente Felipe Calderón, los homicidios llegaron a cifras que sobrepasaron por mucho la media nacional de años anteriores, aunque en el último año había bajado, no era el impacto que se esperaba al combatir a los narcotraficantes, como lo anunciaba el gobierno.

Gráfica 1. Defunciones por homicidios en México, 2007-2012



Fuente: tomado de INEGI (2014). Consultado el 20 de septiembre de 2014.

3) El año 2011 fue el más violento (por la cifra que representa), pero observando más de cerca los datos de 2010, y comparándolos con los demás años se puede considerar que la violencia se agudizó ese año, y esto se debió a que se agudizó bastante en algunas entidades federativas del país. (Tabla 4)

4) La característica que representan estas entidades es que son frontera o costa y algunas son de paso importante para llegar a Estados Unidos. Es representativo entonces el hecho de que la violencia se haya concentrado en estas entidades y no en todo el país.

5) En lo que respecta a la información que arroja el “Reporte de drogas y el uso de las drogas por número de iniciados por tipo de droga” ha habido un crecimiento del 8.54% de iniciados (de personas mayores de 12 años) en las drogas entre 2002 y 2012, de 2,656 a 2,883 miles de personas en los Estados Unidos. Al analizar la información por tipo de droga, el incremento en el número de iniciados en el uso de la marihuana fue de 9.19%. En cuanto a la cocaína, se da una disminución del 38.08%; el *crack* presenta una disminución en cuanto al número de iniciados, del 75.07%; la heroína tuvo un incremento del 33.3%, y; los alucinógenos, una reducción del 6.85%. El tipo de droga que capta un mayor número de iniciados en Estados Unidos es la heroína, según el Reporte “Estrategia Nacional de Control de Drogas 2014”. (National Drug Control Strategy, 2014).¹

Tabla 4. Número de homicidios en entidades federativas seleccionadas de México, 2006-2011

Entidades Federativas	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baja California	465	369	1,031	1,530	1,525	822
Coahuila de Zaragoza	104	107	175	270	449	718
Chihuahua	648	518	2,604	3,680	6,421	4,487
Distrito Federal	819	848	931	981	1,078	1,100
Durango	181	178	426	1,033	1,112	1,085
Guerrero	788	764	1,001	1,851	1,567	2,397
Jalisco	480	450	547	681	1,081	1,527
México	1,748	1,243	1,579	1,864	2,114	2,627
Michoacán de Ocampo	988	556	658	934	707	853
Morelos	141	126	215	259	494	435
Nayarit	103	108	155	195	541	583
Nuevo León	169	279	241	342	928	2,149
Oaxaca	520	563	617	598	731	685

Fuente: tomado de Guerrero (2014). Consultado el 21 de marzo de 2014.

Por otra parte, existe un cambio en el tipo de consumidores. Hay un incremento en el número de mujeres que consumen marihuana entre 1993 y 2013,

¹ Departamento de Estado de los Estados Unidos (2014), *Estrategia Nacional de Control de Drogas. Suplemento de Datos*. Basado en la tabla 6 del Reporte. Número de iniciados el año pasado entre personas mayores de 12 años 2002-2012 (miles). Administración de Servicios en Abuso de Sustancias y Servicios de Salud Mental. Centro para las estadísticas de salud mental y calidad. Encuesta Nacional sobre Uso de Drogas y Salud para los años 2002 a 2012. Rockville MD: Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos (2003-2013)

de 37.06%, y uno entre hombres del 14.4%. El grupo que más consume es el de los hispanos (48.8%), seguido por el de los negros no hispanos (46.8%) y el de los blancos no hispanos (36.7%). El principal grupo que consume este producto es el de aquellos que han alcanzado el doceavo grado o más de estudios.

En el caso de la cocaína hay un incremento de mujeres (7.14%) y de hombres (20%) entre 1993 y 2013; por otra parte, el grupo que más la consume son los hispanos (9.5%), después los blancos no hispanos (4.8%), y los negros no hispanos (2.1%) son el grupo que menos consume este tipo de estupefaciente.

Las mujeres que han consumido *crack* de por vida, representan el 19.4% del total de ese género, mientras que el de los varones representan el 17.1% de su género. En el caso de los grupos étnicos, el que más consume son los hispanos (46.4%), seguido por blancos no hispanos (43.8%) y negros no hispanos (5.7%). Los principales consumidores son aquellos que tienen una escolaridad que oscila entre diez y doce años. (National Drug Control Strategy, 2014).

Estos datos muestran que hay una disminución de la demanda de estupefacientes, lo cual significa que, si los precios se mantienen constantes o disminuyen, bajarán las utilidades o ganancias de los productores y comercializadores. La violencia es el mecanismo idóneo para expulsar a los competidores o posibles competidores, y es a través de cómo se incrementa el precio.

Si bien este estudio sólo se concentra en la relación que existe entre los precios de drogas en Estados Unidos y la violencia en México, la violencia es recurrente en las entidades que son clave para la producción, recepción y paso fronterizo de las diferentes drogas que se trafican, y sería un error afirmar que esa violencia se da en todo el país.

LAS ORGANIZACIONES DELICTIVAS Y LA VIOLENCIA EN MÉXICO

En México, las organizaciones delictivas habían operado tradicionalmente mediante una presencia pactada y asociada con el gobierno. De hecho, hubo gobernadores que eran los principales operadores de esta actividad en diferentes partes del país. (Gómez Estrada, 2007). El régimen priista controlaba todo el país; era capaz de someter a cualquiera que desafiara su poder en cualquier momento y con cualquier acción; los poderes locales no eran libres de actuar para negociar o tratar con organizaciones de esta índole. Pero a raíz de la crisis de poder centralizado en los años 90 y sobre todo con la transición política que se vivió a

inicios del siglo XXI, esta relación se rompió y las organizaciones crecieron y se fortalecieron.

Otro dato para entender el crecimiento y fortalecimiento de estas organizaciones es que, cuando se cerró el paso por el Caribe hacia Estados Unidos en el decenio de los años 80, las organizaciones delictivas de Colombia crearon una nueva ruta: el territorio mexicano. (Carpenter, 2010). Ya había narcotraficantes en México, pero eran organizaciones pequeñas y en este decenio fue cuando comenzaron a crecer, producto de los negocios que desarrollaron con el tráfico de drogas hacia Estados Unidos. (Krujit, 2011).

Lo que favoreció a que crecieran y se fortalecieran en México estas organizaciones en el decenio de los 90 fueron los siguientes factores: se consolidaron como productores de *cannabis*, heroína y de traficar cocaína; la apertura comercial que tuvo México con el TLC; la detención o muerte de los principales líderes de los cárteles de Medellín y de Cali; el acceso a tecnología y telecomunicaciones; el sometimiento que ejercieron sobre autoridades locales y finalmente, su desarrollo diversificado de crear empresas, comprar bancos, propiedades y hacer inversiones tanto en México como en Estados Unidos, e incurrir en otras actividades ilícitas que les favorecieron con el objetivo de seguir controlando el mercado norteamericano. (Gómez Estrada, 2007).

A pesar de que hubo dos gobiernos de partido contrario al PRI de forma consecutiva, el Reporte Internacional de Estrategia contra las Drogas de Estados Unidos en 2011, resalta el hecho de que la corrupción en México permaneció, lo cual significó un impedimento para combatir el tráfico de droga en el país cuando se trató de hacer funcionar a las instituciones de seguridad pública y, sobre todo, cuando Estados Unidos deseó colaborar de forma conjunta con el gobierno mexicano a través de la Iniciativa Mérida (IM). (Scherlen, 2012).

Existen dos explicaciones que se han dado sobre la violencia de las organizaciones delictivas en México. La primera sostiene que como negocio los narcotraficantes esperan un ambiente estable y seguro para seguir trabajando y operando bajo un esquema ilegal que les permita ganancias rentables. (Velasco, 2005). La segunda, sostiene que la violencia está propiciando más negocios ilícitos, tales como la apropiación de bienes, el tráfico de personas y, sobre todo, la extorsión de autoridades para seguir sacando ventaja de las actividades que realizan; la violencia les representa más dividendos. De esta forma es como Villalobos (2010) dice que los criminales no deben de ser considerados empresarios sino criminales porque la competencia se elimina con la violencia y no con estrategias de mercado como se da en la competencia formal del comercio, por lo

que la relación entre precios de drogas y muertes en México sería muy fuerte, demostrándose que el lucro de la violencia son las ganancias que representa el monopolio del mercado norteamericano.

Guerrero (2014) expone que la violencia en México se debió a lo siguiente: a) capturas y asesinatos de líderes de las organizaciones provocando que recurran a la violencia para sobrevivir; b) los nuevos grupos compiten para imponerse; c) las organizaciones recurren a la violencia para incursionar en diversos negocios, además del mercado de la droga; d) la violencia es el principal recurso para imponerse en un territorio y acceder al mercado de la droga; e) asentándose en un territorio eliminan pandillas y criminales, se defienden de la policía y de los militares, y; f) si un líder es abatido o capturado, si hay sospechas de traiciones o venganzas, se recurre a la violencia para solucionar estos desequilibrios. (Guerrero, 2014).

Benítez (2013), señala que la guerra por las drogas en México se debe a que el Estado decidió enfrentarlas y a que hay una competencia entre ellas por el control de las rutas y el mercado de Estados Unidos, explicación que menciona Guerrero (2014) como causa de la violencia, de la disputa entre las organizaciones criminales, señalada hasta por el presidente Calderón.

Carpenter (2010), señala que la violencia fue provocada por los narcotraficantes porque los atacó el Estado; su fortaleza radicó en ser organizaciones estructuradas como empresas; su interés era controlar el mercado de droga en el cual operaban y su objetivo era no dejarse someter o abatir por otras organizaciones o por el Estado. Carpenter (2010). Los narcotraficantes mexicanos, a diferencia de los colombianos manejan muchos aspectos del sector ilícito de las drogas: financiamiento, exportación, venta en los mercados internacionales y control de los centros de distribución en Estados Unidos, su comportamiento es monopolístico y de violencia. (Shoumatoff, 1995).

La forma en que operan los nuevos narcotraficantes es mediante la contratación de sicarios, o personas que ya no tienen lealtad a la organización, que su conducta no es la de proteger una zona en especial previamente acordada, y ahora luchan por el poder y el dinero en extensiones geográficas que representan ganancias con el narcotráfico hacia Estados Unidos.

Si se toma como lógica de comportamiento que la actitud de las organizaciones es actuar como empresas, se podrá entender que a falta de sus líderes quienes los controlaban, ahora su deseo es sobrevivir en la competencia; sus acciones van a ser violentas y no de mercadeo como lo hacen las empresas formales para posicionarse en la oferta y demanda de productos en la economía

formal. Otra explicación es que la competencia se da y se intensifica al interior por el liderazgo de la organización, la cual también es violenta (sobrevive el más fuerte). Por ello es que no se cree que el uso de la fuerza haya sido la mejor forma de combatirlos desde el principio en México.

Se considera que el Estado al haber capturado, extraditado o aniquilado a sus líderes, propició una escalada en la violencia entre ellas y a su interior. Los acuerdos y pactos se borraron una vez que sus jefes ya no estuvieron (algunos controlaban a sus organizaciones desde los penales). Las muertes solían ser un arreglo de cuentas entre las organizaciones a su interior de forma sigilosa y selectiva y no en el día y públicas como lo han sido recientemente. (Lawson, 2008; Benítez, 2013).

Pereyra pone de ejemplo a los Zetas, como prueba de la escisión que tuvieron las organizaciones delictivas. Cuando su líder Osiel Cárdenas fue extraditado, los Zetas se salieron de la organización y crearon la suya, y a través de la violencia se fueron apoderando del tráfico de drogas a Estados Unidos. La Familia y los Zetas fueron organizaciones que recurrieron a la violencia para imponerse a las organizaciones del Golfo, Juárez y Sinaloa, para tener acceso al mercado estadounidense. (Montemayor, 2006; Naim, 2006).

Benítez (2013) hace un análisis de cómo estas organizaciones se han dividido, quiénes han sido sus líderes por algún tiempo en algunos casos, y qué nuevas organizaciones han surgido a partir de otras y de las que han desaparecido. Este análisis confirmaría el hecho de que la violencia no sólo es el mecanismo por el cual se consolidan o desaparecen las organizaciones en el mapa criminal, sino que no existe otra forma de aventajar a la competencia en una actividad ilícita que es atacada por el Estado. Su sobrevivencia se obtiene enfrentándose entre ellas y al Estado mediante la violencia. (Benítez, 2013).

Se sostenía la hipótesis de que la ingobernabilidad que se vivió en diferentes partes de México era producto de esta violencia, que posicionaba a las organizaciones criminales como verdaderos poderes del Estado. En la práctica, eran esas organizaciones las que ejercían el control y la autoridad en localidades donde la fuerza de las autoridades legítimas era mínima y sobre todo donde su fuerza era sometida por la corrupción o el miedo. (Birns and Sánchez, 2007; Sullivan and Bunker, 2002).

La dispersión del poder criminal no debilitó al negocio del narcotráfico, sino que, por el contrario, fue la fuerza que representó el mercado haciendo que se expandieran y diversificaran. El sostén de ellas para seguir imponiéndose fue su fragmentación, que no debilita al mercado de drogas porque se asienta sobre el

ejercicio de la violencia. En pocas palabras, es una relación de mercado (oferta y demanda), donde la toma de decisiones no está concentrada en un lugar neurálgico; están dispersas para operar, siendo una guerra muy difícil, y no convencional la necesaria para enfrentarlas.

La guerra entre las organizaciones delictivas se puede ver entonces como la escisión que tuvieron de 2008 a 2010 y el proceso de consolidación para que otras alcanzaran el acceso al mercado norteamericano; el incremento del número de muertos se relaciona con esta violencia en el país. Fue un proceso que se generó fuera de todas las consideraciones políticas y sociales que se pudieron haber sostenido por parte de la administración calderonista, porque los narcotraficantes estuvieron dispuestos al extremo de las acciones violentas en que incurrieron, con tal de consolidarse como narcotraficantes, recibiendo las ganancias de esta actividad (decapitaciones, uso de ácido para desaparecer cuerpos, muerte de población civil, ataques en pleno día y en plena actividad social y económica). (Guerrero, 2011).²

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO Y EL PRECIO DE LAS DROGAS EN EU

El análisis estadístico realizado consistió en el desarrollo de dos métodos de estudio. El primero fue un análisis de correlación que permitió identificar la relación y tipo de relación existente entre el precio de cada una de las drogas y el número de homicidios suscitados en México de 1994 a 2012, como un método explicativo para contrastar la hipótesis de que a mayor precio de la droga mayor violencia. Este análisis permitió encontrar dos resultados: tanto el de una relación positiva como de una negativa entre ambas variables, exponiendo la importancia de la concentración en el mercado de productores de estupefacientes y su comportamiento.

En segundo lugar, se realizó un análisis estadístico de análisis de varianza (ANOVA), que permitió identificar la diferencia de las medias en los precios de cada uno de los tipos de drogas (mariguana, cocaína, *crack*, heroína y metanfeta-

² En ese panorama, los narcotraficantes seguirán en el mercado de Estados Unidos. La violencia ha demostrado que las organizaciones que sobreviven, además de que se mantienen con ganancias rentables, les hacen ver que ese es el camino a seguir para imponerse a otras que compiten contra ellas en el corto plazo.

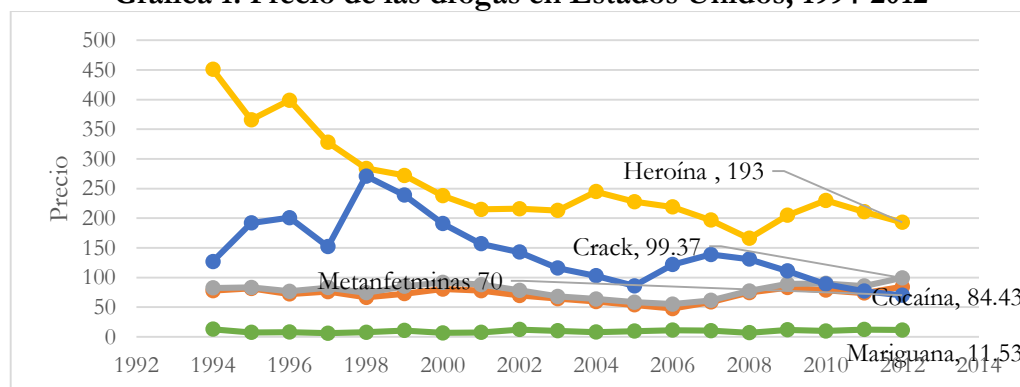
minas), lo que significa que existen diferencias significativas entre los precios de los estupefacientes, pudiéndose relacionar con el número de homicidios por los cambios que se registran en el nivel de precios.³

Análisis de Correlación

Se graficaron los precios de las principales drogas en el periodo 1994-2012, mostrando su evolución. Derivada de este análisis, sobresale una tendencia a la baja en el precio de la heroína desde 2004, teniendo un repunte en 2010 y luego una disminución del precio a partir de ese año. Algo semejante sucede con el precio de las metanfetaminas y la mariguana. Mientras tanto, el precio de la cocaína y el crack presentan una leve tendencia hacia el alza. (Gráfica 1)

Analizando estos datos bajo una lógica económica de precios de los productos en la economía se observa una tendencia de ellos a disminuir cuando aumenta la oferta, la oferta es resultado de una función en la mejora tecnológica, la disminución en los costos o bien por una mayor competencia.

Gráfica 1. Precio de las drogas en Estados Unidos, 1994-2012



Fuente: calculado con datos de National Drug Control Strategy(2014).

Dado que en estos mercados no se tienen controles gubernamentales para la venta de estupefacientes -ya que son actividades ilícitas- existe información asimétrica y un riesgo moral.⁴ Por ello, el mecanismo más plausible para controlar

³ Este análisis permite contrastar la hipótesis nula de que las medias de k poblaciones (k mayor a 2) son iguales, frente a la hipótesis alternativa de que por lo menos una de las poblaciones difiere de las demás. Basado en Universidad de Barcelona (2014).

⁴ Perrotini (2002), explica que la información asimétrica es analizada por George Akerlof (Universidad de California Berkeley), Michael Spence (Universidad de Stanford) y Joseph Stiglitz

los precios es a través de colusiones, o bien, por medio de la violencia entre las organizaciones. Con estas acciones se logra elevar el precio, concentrando entre menos productores su participación en el mercado.

Así lo demostró el análisis de correlación que se realizó con la información del periodo de 1994 a 2012. En primer lugar, la Gráfica 2 correlaciona el precio de la mariguana con homicidios; la R cuadrada fue de 0.1152, demostrando que la relación entre ambas variables es positiva. Es decir, a mayor precio, mayor número de homicidios.

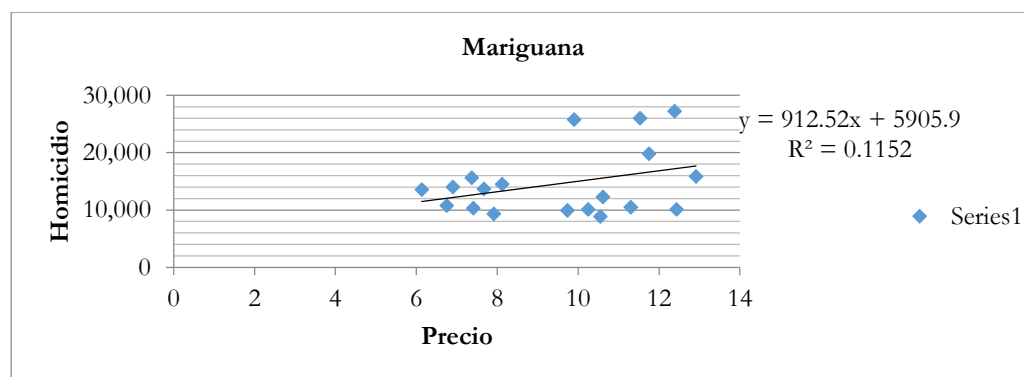
Y, es la variable dependiente y se refiere a homicidios y X, es la variable independiente, que corresponde al precio de la mariguana. Con una ecuación de $y = 912.52x + 5905.9$, en donde 912.52 es el factor que relaciona el precio con el número de homicidios, y 5,906 los homicidios en México que no se pueden atribuir al tráfico de drogas. El resultado indica que existe una relación positiva, implicando que a mayor precio mayor número de homicidios. Esto explica que el mercado se encuentra muy concentrado y que el ejercicio de la violencia mantiene el precio elevado, significando con ello costos en armamento, pero también costos en vidas humanas.

La Gráfica 3, muestra la correlación del precio de la cocaína con homicidios. En este caso, y a diferencia de la mariguana, la relación entre el precio del estupefaciente y los homicidios es más fuerte, con una R cuadrada de .3235. Y, es la variable dependiente que son homicidios, y X es la independiente, el precio. La ecuación muestra una relación positiva entre las dos variables $y = 324.42x - 8510.3$, en donde 8,510.3 son homicidios y no se explican con la relación precio, pero el factor 324.42 si explica esta relación. Implica que un mayor precio se da

(Universidad de Columbia), la cual se atribuye a las fallas propias del mercado y el mecanismo de precios en mercados agrícolas, mano de obra y finanzas. Así se postula que de acuerdo a la teoría macro-keynesiana del modelo IS-LM, la información asimétrica se da por la competencia imperfecta, las externalidades y la segmentación continua de información en los diferentes mercados. Dichas condiciones se pueden ver exacerbadas en mercados en donde no hay formalidad y la actividad es ilícita, siendo este el caso del comercio de estupefacientes, en donde además no hay competencia perfecta. Por otro lado, según Eumed (2014), el riesgo moral corresponde a la teoría de agencia en donde el agente (gestor empresarial) puede buscar objetivos personales en detrimento de los intereses del principal (ciudadano) por lo que las decisiones económicas se dan desde un enfoque unilateral, habiendo una pérdida de eficiencia bajo costos y perjuicios ocasionados por decisiones que no necesariamente benefician a todas las partes. Una forma de reducir el riesgo moral es a través de estímulos, contratos, concesiones e incentivos a la estabilidad. Sin embargo, en mercados ilegales, difícilmente se pueden establecer contratos o concesiones, por lo que el único incentivo que existe para hacer que gane el agente es afectar los intereses de otros participantes en el mercado a través del uso de la violencia.

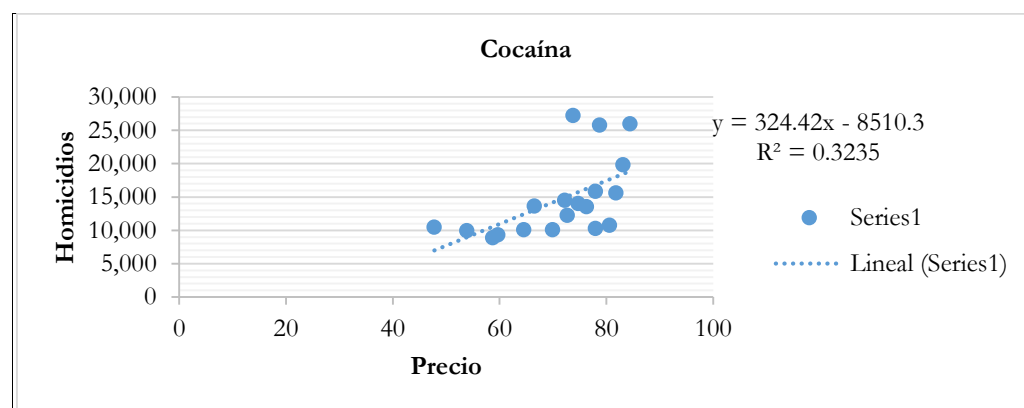
por una mayor violencia, porque los costos de traficar la mariguana son más elevados, además de que no hay acuerdos formales entre productores ni coaliciones y la violencia es la única forma de mantener el precio elevado para que deje de ser monopolizado el mercado.

Gráfica 2. Correlación del precio de la mariguana con homicidios, 1994-2012



Fuentes: National Drug Control Strategy(2014) e INEGI (2014).

Gráfica 3. Correlación del precio de la cocaína con homicidios, 1994-2012

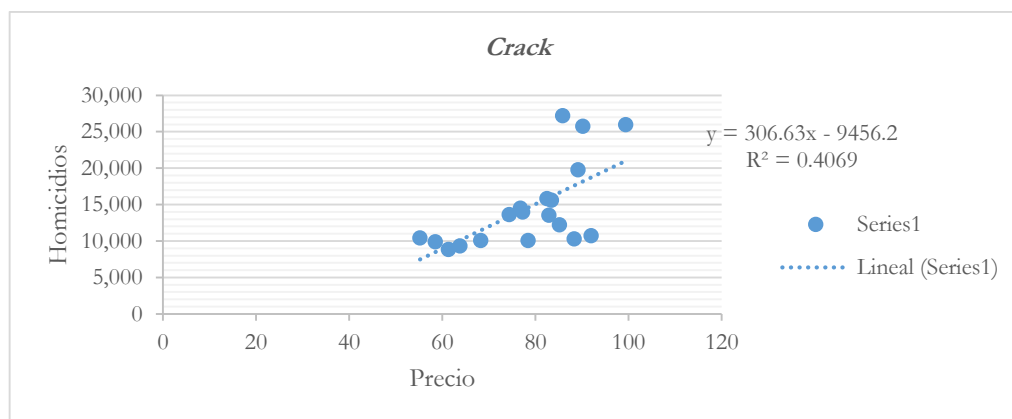


Fuentes: National Drug Control Strategy(2014) e INEGI (2014).

La Gráfica 4, muestra la correlación entre homicidios y precio del *crack* con un coeficiente de .4069.

La estadística muestra una relación positiva también entre el precio del *crack* y los homicidios, ya que el mercado también se encuentra muy monopolizado y sólo con el ejercicio de la violencia se puede mantener la proporción del mercado, y con ello también las ganancias. La ecuación $y = 306.63x - 9456.2$ demuestra un factor de 306.63 que relaciona el cambio en el precio con los homicidios y no se puede evitar la violencia, ya que ésta mantiene el precio del producto en el mercado.

Gráfica 4. Correlación del precio del *crack* con homicidios, 1994-2012



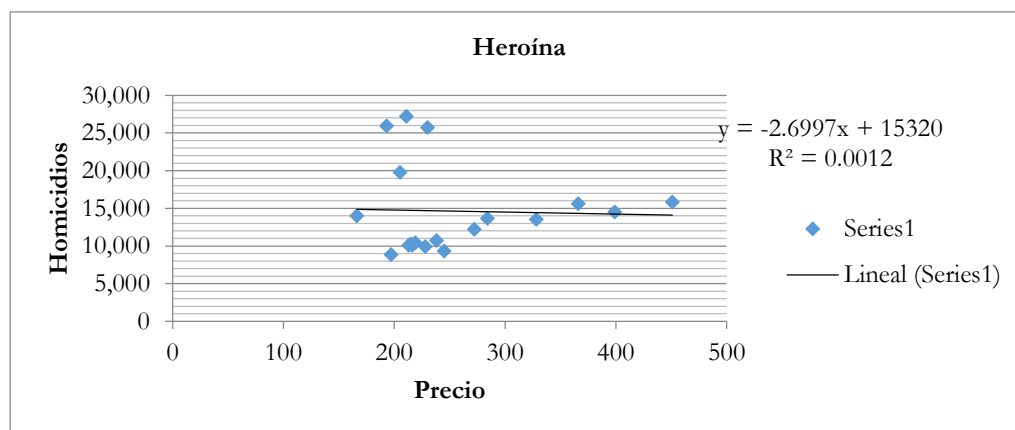
Fuentes: National Drug Control Strategy(2014) e INEGI (2014).

La Gráfica 5, representa la correlación entre homicidios y el precio de la heroína, con una R cuadrada de .0012.

La ecuación que representa la relación entre precio de la heroína (independiente) y los homicidios (dependiente) es: $y = -2.6997x + 15320$, siendo 15,320 homicidios que no se explican por su relación, en donde el factor (b) es negativo y equivalente a -2.6997. Se establece una relación negativa entre el precio y el número de homicidios; es decir, a mayor precio, menor violencia y a menor precio, mayor violencia. Esto podría significar que hay mayor competencia en el mercado de la heroína, haciendo que cuando el precio se incrementa, la violencia simplemente se reduce.

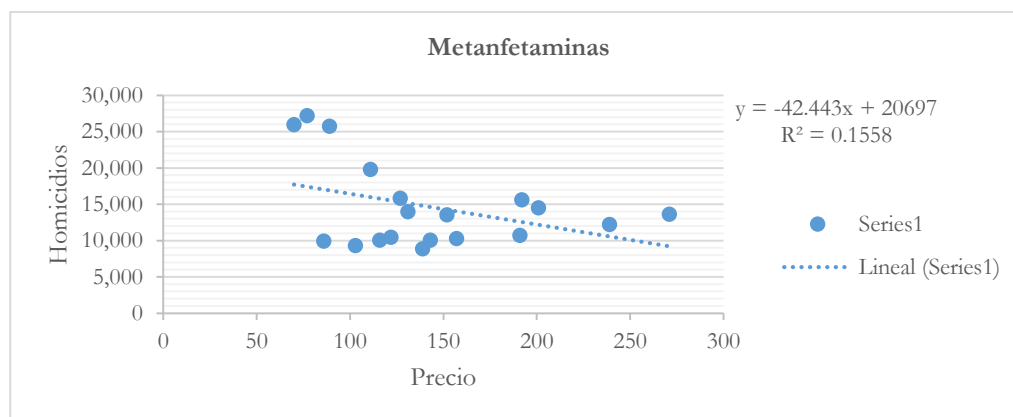
La Gráfica 6, representa la correlación entre homicidios y el precio de las metanfetaminas, con una R cuadrada de 0.1558.

Gráfica 5. Correlación del precio de la heroína con homicidios, 1994-2012



Fuentes: National Drug Control Strategy(2014) e INEGI (2014).

Gráfica 6. Correlación del precio de las metanfetaminas con homicidios, 1994-2012



Fuentes: National Drug Control Strategy(2014) e INEGI (2014).

En esta gráfica se muestra una relación negativa entre el precio de las metanfetaminas y el número de homicidios para el periodo comprendido entre 1994-2012. Y, es el número de homicidios y X, es el precio de las metanfetaminas, y la relación entre ellas está determinada por la ecuación $y = -42.443x + 20697$, en donde 20,697 homicidios no son determinados por la relación, pero el factor

-42.443 sí las relaciona, mostrando una pendiente negativa. Ello implica que, ante el aumento en los precios, se da una menor violencia. Esto tiene que ver con el hecho de que México se caracteriza por comercializar las metanfetaminas, pero no por producirlas y procesarlas, al menos hasta 2012, ya que su incursión en el rubro de la producción fue posterior a este año.

En la Tabla 7, se muestran los resultados de las diferentes correlaciones realizadas.

Tabla 7. Tabla de estadísticos por tipo de droga

Tipo de droga	Media del precio	Ecuación	R ²	Tipo de relación	Concentración de mercado
Mariguana	11.53	$y = 912.52x + 5905.9$	0.1152	Positiva	Monopolio/Oligopolio
Cocaína	84.43	$y = 324.42x - 8510.3$	0.3235	Positiva	Monopolio/Oligopolio
<i>Crack</i>	99.37	$y = 306.63x - 9456.2$	0.4069	Positiva	Monopolio/Oligopolio
Heroína	193	$y = -2.6997x + 15320$	0.0012	Negativa	Competencia
Metanfeta- minas	70	$y = -42.443x + 20697$	0.1558	Negativa	Competencia

Fuente: elaboración propia basada en información de National Drug Control Strategy (2014) e INEGI (2014).

Se puede considerar que la influencia de los precios de las drogas en el número de homicidios, según el tipo de drogas, depende de qué tan demandadas son éstas en el mercado. Una vez que el precio se incrementa a un nivel lo suficientemente alto, el monopolista u oligopolista logran controlar el mercado, como es el caso de la mariguana, la cocaína y el *crack*, en donde la relación es positiva, significando que a mayor precio mayor número de homicidios.

Por su parte la heroína y las metanfetaminas, son drogas que se presentan en mercados más competidos –y son drogas producidas al nivel mundial- lo que implica que, a mayor precio, disminuye el número de homicidios, ya que en México sólo se comercializan, no se consumen. Y al elevarse el precio, disminuyen los incentivos para incrementar la violencia, por el hecho de que un pequeño grupo de organizaciones busca mantener su proporción del mercado, pero no mantener el control, como es el caso de los productores.

Análisis de Varianza

El análisis de varianza permite contrastar la hipótesis nula de las medias de k poblaciones. Para el caso que nos ocupa, se trata de comparar las medias del precio de diferentes drogas comercializadas en el mercado, incluyendo cocaína, *crack*, heroína, metanfetaminas y marihuana. La hipótesis alternativa indica que al menos una de las poblaciones difiere de las demás. El contraste es de suma importancia en el análisis de factores respecto a una variable dependiente.

$$H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_K = \mu$$

$$H_1: \exists \mu_j \neq \mu \quad j = 1, 2, \dots, K$$

El método estadístico ANOVA requiere el cumplimiento de los siguientes supuestos:

- Las poblaciones deben tener una distribución normal.
- Las muestras deben ser independientes. En este caso, los precios de cada una de las drogas deben variar independientemente del comportamiento de los otros.
- Las poblaciones tienen todas igual varianza (homoscedasticidad).

En el procedimiento que a continuación se muestra, se aplicó el análisis ANOVA en precios de estupefacientes; se realizó el cálculo de los valores de sumatoria de x , x cuadrada y el cuadrado de la sumatoria de x . Los datos indican que la media de los precios de heroína y metanfetaminas es más alta que las de *crack* y marihuana y mayor que la cocaína. El método ANOVA permite comparar las diferencias en las medias de los valores.

Tabla 8. Tabla de medias de precios de drogas, 1994-2012

Media	Cocaína	Crack	Heroína	Metanfeta- mina	Marihuana
$\sum x$	1,355.10	1,492.32	4,876.00	2,717.00	181.60
$\sum x^2$	98,565.88	119,913.14	1,356,706.00	442,537.00	1,822.06
$(\sum x)^2$	1,836,296.01	2,227,018.98	23,775,376.00	7,382,089.00	32,978.56

Fuentes: National Drug Control Strategy(2014) e INEGI (2014).

Tomando en consideración que se cuenta con 19 años de observación del comportamiento de la demanda en el mercado de drogas de 1994 a 2012, en

donde la información se presenta para las cinco drogas analizadas en este estudio, al realizarse el análisis estadístico, Ct , equivale a 111.811; la desviación estándar SS_{total} , es 2,019,432.26; una SS_{entre} , de 1,855,349.17 y un valor SS_{dentro} , de 164,083.09.

El método estadístico ANOVA se basa en la descomposición de la variación total de los datos con respecto a una media global (CT), obtenida en dos partes:

- Variación *dentro* de las muestras o intra-grupos, cuantificando la dispersión de los valores de cada muestra con respecto a sus correspondientes medias. Dentro de los grupos, la dispersión de los valores de la muestra es de 1,855,349.17, lo cual quiere decir que las variaciones de precio de cada una de las drogas entre años son elevadas, significando que hay poca estabilidad en el precio de las drogas. La alta variabilidad se debe sin duda a la dinámica de un mercado donde existen diferentes ofertantes y la lucha entre ellos es a través de la violencia para obtener el control del precio.

- Variación *entre* muestras (SCE) o inter-grupos, cuantifica la dispersión de las medias de las muestras con respecto a la media global. Por su parte, la variación *entre* muestras es elevada, equivalente a 164,083.09, lo que implica que hay diferencias significativas en los precios de las drogas entre sí de un año a otro. Ello muestra que el papel de la demanda y de la oferta no es simbólico, sino de alta relevancia, y los cambios en los precios se ven afectados drásticamente por la violencia que ejercen los diversos grupos que producen o comercializan los estupefacientes.

Con estos datos se obtuvo una F de 257.24, la cual se interpreta como un rechazo de la hipótesis nula de que las medias de la población y subconjuntos son iguales, comprobándose la hipótesis de $H_a: \mu_1 \neq \mu_2 \neq \mu_3 \neq \mu_4 \neq \mu_5$, en donde cada una de ellas es la media de los precios de las drogas que se estudian en esta investigación.

Lo anterior permite reconocer que los precios de las drogas no son interdependientes entre sí, por lo que la correlación entre los precios de las drogas y el número de homicidios puede ser interpretado de manera diferenciada, como fenómenos que se dan de manera aislada, lo que nos hace suponer un comportamiento diferenciado de las organizaciones o grupos que comercian los diferentes tipos de estupefacientes en el mercado de los Estados Unidos.

La hipótesis que se plantea es que, a mayores ganancias en el mercado ilícito de drogas en Estados Unidos, mayor es la violencia que se genera en México porque los grupos delictivos se disputan el control de ese mercado. Lo anterior se

comprueba con el análisis estadístico de las correlaciones para la marihuana, cocaína y *crack*, pero no para metanfetaminas y heroína. Ni las metanfetaminas ni la heroína son producidas en México, ya que son drogas sintéticas. Las metanfetaminas requieren de inversión en laboratorios, lo cual hizo que México incursionara posteriormente al periodo estudiado, sin ser un competidor importante, mientras que, en el caso de la heroína, los principales proveedores para Estados Unidos son Afganistán primero, y luego Burma. (United Nations, 2014).

CONCLUSIONES

En la medida en que el mercado de Estados Unidos no tenga una política de combate efectivo hacia el consumo de drogas, difícilmente podrá ser abatido este problema en su totalidad, sobre todo porque la lógica de los precios rechaza la hipótesis del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de que llegarían a ser tan exorbitantes que se dejarían de demandar estupefacientes en el largo plazo. Esto no sucede, ya que la violencia que se ejerce entre los diferentes grupos delictivos para mantener el control del mercado, provoca cambios drásticos en los precios de un año a otro. Tal como lo demostró el análisis de Variación *dentro* de las muestras o intra-grupos y la Variación *entre* muestras (SCE) o inter-grupos.

El año 2010 fue el más violento del sexenio del presidente Calderón, motivo por el cual se identificaron los Estados más violentos del país durante ese año, comparando cómo habían estado en años anteriores y el posterior, el 2011, de acuerdo con los datos de INEGI. Se calculó la tasa de crecimiento de la violencia en aquellas entidades que presentan de forma más sobresaliente este problema (Tabla 4), identificando que la violencia se elevó entre un 31.7% y un 1171.6 % entre 2006 y 2011. Esto hace evidente que la violencia se asocia a la presencia de los cárteles de narcotráfico en esos Estados. Las entidades con mayor violencia y tasas crecientes de homicidios entre 2006 y 2011, fueron: Oaxaca (31.7%), Baja California (76.8%), Estado de México (50.3%), Morelos (208.5%), Guerrero (204.2%), Jalisco (218.1%), Nayarit (466%), Durango (499.4%), Coahuila de Zaragoza (590.4%), Chihuahua (592.4%) y Nuevo León (1171.6%). Lo anterior hizo imprescindible un estudio cuantitativo acerca del comportamiento del mercado de estupefacientes, analizando su relación con el número de homicidios y la violencia que se suscitó en México.

En lo que corresponde a la demanda por tipo de droga, existe un incremento en el número de iniciados en el uso de la marihuana, que fue de 9.19%.

En cuanto a la cocaína, se da una disminución del 38.08%; el *crack* presenta una disminución en cuanto al número de iniciados del 75.07%; la heroína, un incremento del 33.3%, y; los alucinógenos, una reducción del 6.85%. Ello muestra una disminución de la demanda, por parte de nuevos iniciados.

La correlación de los precios con las muertes en México corroboró la hipótesis que se propuso en esta investigación, siendo significativo el crecimiento del consumo de drogas en Estados Unidos con el hecho de que hay más oferentes dispuestos a arriesgarse a través de la violencia para monopolizar ese mercado. De ahí que a menor precio mayor violencia, sobre todo cuando se trata de mercados altamente competidos y una demanda menor.

De hecho, una de las evidencias que se demuestran en este estudio se da con el caso de la cocaína, que a pesar de no ser un producto mexicano y sólo ser transportado desde Sudamérica, la lucha entre las organizaciones que lo distribuyen es tal, que propicia violencia por lo rentable que es arriesgarse a incursionar en esta actividad por parte de las nuevas organizaciones que han surgido en el país. También son representativos los mercados de la heroína y las metanfetaminas, productos en los que recientemente han incursionado productores mexicanos, pero que deben de afrontar la competencia del exterior, lo que los hace participar en un mercado más competido.

En el caso de la marihuana, el resultado que se obtuvo indica que existe una relación positiva entre el precio de este estupefaciente y el número de homicidios. Esto quiere decir que la violencia mantiene el precio elevado, expulsando a posibles productores o competidores del mercado. Así, a menores ofertantes mayor precio y mayores ganancias; esto, tomando en consideración que México sí es productor de marihuana(a diferencia de la cocaína).

El ciclo de la violencia no se frenó con la detención, muerte o extradición de narcotraficantes en México, sino que, por el contrario, se incrementó conforme las organizaciones eran combatidas, ya que del seno de ellas surgían otras por la rivalidad que se propiciaba sin sus líderes, demostrando con este hecho que el precio de las drogas en Estados Unidos tiene un costo, pero que a su entender vale la pena para las organizaciones arriesgarse por controlarlo.

Entre más organizaciones surgen, el precio de las drogas no disminuye o se estabiliza, sino que, por el contrario, se incrementa porque el costo de su traslado sube el precio y sólo así representa mayores ganancias para las organizaciones a pesar de ser relativamente nuevas en el negocio. Los mercados poco competidos son aquellos en donde el precio de los estupefacientes se mantiene alto; es decir, el mercado se comporta como un monopolio. Tal es el caso de la marihuana, la

cocaína y el *crack*, dados los resultados de la relación positiva encontrada entre sus precios y la violencia, que se interpreta como una alta concentración del mercado; es decir, se comporta como un monopolio u oligopolio.

El análisis de ANOVA indicó finalmente que el comportamiento de los precios de las diferentes drogas es independiente de unos y de otros, considerando el resultado del análisis de medias, varianzas y prueba *F*, demostrando una mayor elasticidad de la oferta en unos casos y menor en otros, no siendo considerados como productos sustitutos entre sí, por lo que cada droga tiene su propio mercado.

Así, el comercio de estupefacientes se puede interpretar desde una lógica del mercado; cada uno de ellos tiene un mercado propio, consumidores con características definidas; como tal se comportan de manera distinta dependiendo del número de productores, y del comportamiento de oferentes y demandantes. A diferencia de otros mercados en donde existe regulación de la competencia, leyes, normas, o acceso al sistema bancario de forma abierta, en este caso predominan el lavado de dinero y la falta de incentivos para la competencia y los controles, por lo que la única forma de mantenerse en el mercado es a través de la violencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Astorga, Luis (2010). "Mexico: Its Democratic Transition and Narco-Terrorism", (mimeo). Disponible en: [http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/obama/pdfs/Astorga 2009](http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/obama/pdfs/Astorga%202009.pdf). Consultado: 30 de octubre de 2010.
- Benítez, Raúl (2013). "México, violencia, fuerzas armadas y combate al crimen organizado". En *¿A dónde vamos?, análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, p 29-50.
- Birns, L., and Sanchez, A. (2007). "The Government or Druglords: Who Rules Mexico?". *Council on Hemispheric Affairs*. April, 2007. En: [http://www.coha.org/2007/04/the-government-and-the-druglords-who-rules-](http://www.coha.org/2007/04/the-government-and-the-druglords-who-rules-mexico/) mexico /consultado en Dic. 1, 2008.
- Carpenter, Ami (2010). "Beyond Drug Wars: Transforming Factional Conflict in Mexico". En *Conflict Resolution Quarterly*. Vol 27, No. 4, Summer, pp. 410-421.

- Eumed Enciclopedia Virtual (2014). “El problema del riesgo moral y la teoría de agencia”. Recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/1/instagencia.htm#>
- Fabre, Guilhem (2003). *Criminal Prosperity. Drug Trafficking, Money Laundering and Financial Crisis after the Cold War*. Nueva York: Routledge.
- Fowler, T. (1996). “The International Narcotics Trade: Can It Be Stopped by Interdiction?”. *Journal of Policy Modeling*, 18 (3), 233–270.
- Gómez Estrada, José Francisco (2007). *Gobierno y casinos, el origen de la riqueza de Abelardo L. Rodríguez*. México, D. F.: Universidad Autónoma de Baja California / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2011). “La raíz de la violencia”. *Nexos*, 1 de junio. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328> en 2011. Consulta: 6 de junio de 2011.
- _____. (2014). “Cómo reducir la violencia en México” [en línea]. *Nexos*, 3 de noviembre. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1197808> 2010. Consultado: 21 de marzo de 2014.
- INEGI (2014). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.aspx> consultado el 20 de Septiembre del 2014.
- Krujtit, Dirk (2011). “México” en *drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*. La Haya: NIMD.
- Lawson, G. (2008). “The War Next Door: As Drug Cartels Battle the Government, Mexico Descends into Chaos.” *Rolling Stone*, 43–47, 164.
- Montemayor, Carlos (2006). *La guerrilla recurrente*. México, D.F.: Debate.
- Naim, Moisés (2006). *Ilícito*. México, D.F.: Debate.
- National Drug Control Strategy Data Supplement (2014). En: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_data_supplement_2014.pdf consultado el 20 de Oct. de 2014
- Perrotini, Ignacio (2002). “La economía de la información asimétrica: micro-fundamentos de competencia imperfecta”. *Aportes*, enero-abril, año/vol. Número 019. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México. Pp. 59-67.
- Recio, Gabriela (2002). “Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico, 1910–1930”. *Journal of Latin American Studies* 34, 21–42, 2002.
- Reuter, P. and Kleiman, M. (1986). “Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement. Crime and Justice”. *Annual Review of Research*, 7, 289–340, 1986.

- Serrano, Mónica y María Celia Toro (2005). “Del narcotráfico al crimen transnacional organizado en América Latina”. En Mats Berdal y Mónica Serrano (compiladores). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, pp. 233-273. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Scherlen, G. Renee (2012). “U.S. Evaluation of Mexican Drug War Efforts: Short Termed and Short Sighted”. En *The Latin Americanist*. Vol. 56, Issue 2, p 35-61, June.
- Shoumatoff, A. (1995). “Trouble in the Land of Muy Verde.” *Outside*. Marzo 15, 56–63.
- Sullivan, J. P., and Bunker R. J. (2002). “Drug Cartels, Street Gangs and Warlords.” *Small Wars and Insurgences*, 13(2), 40–53.
- Universidad de Barcelona (2014). *Estadística*. Recuperado de: http://www.ub.edu/aplica_infor/spss/cap4-7.htm
- United Nations (2014). *World Drug Report (2014)*. En: <http://www.unodc.org/wdr2014/> consultado el 20 de Octubre.
- Velasco, José Luis (2005). *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's Democratization*. Nueva York: Routledge.
- Villalobos, Joaquín (2010). “Doce mitos de la guerra contra el narco” [En línea]. *Nexos*, 1 de enero. Disponible en: <http://nexus.com.mx/?P= leer articulo&Article=72941> [Consulta: 23 de octubre de 2014].

PROGRAMAS SOCIALES PARA EL DESARROLLO. ANOTACIONES SOBRE LA BASE ANALÍTICA DEL PROGRAMA INTEGRAL DE CONECTIVIDAD ESCOLAR DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*Mario Miguel Carrillo Huerta**

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es mostrar que el Programa Integral de Conectividad Escolar (*Aula Digital*), implantado en 2009 por el gobierno de la Ciudad de México, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación básica mediante la instalación de computadores, *internet* y otros accesorios en escuelas públicas de ese nivel, no solo es evaluado positivamente por sus beneficiarios y sus familias, sino que fue diseñado sobre la base de los resultados de una investigación formal que mostró que la decisión de adoptar computadores por las familias urbanas de México está influida por la relación entre su ingreso y el precio de los equipos, por lo que las familias de ingresos bajos difícilmente podrían adquirir computadores para el hogar. Por tanto, un programa que posibilitara su uso por los estudiantes, no solo ayudaría a mejorar la calidad de la educación, sino que también apoyaría en la promoción del desarrollo en general.

Palabras claves: programas sociales, calidad educativa, adopción de innovaciones, evaluación de programas, Ciudad de México.

INTRODUCCIÓN

Cuando son incorporadas a equipos como los computadores, las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) juegan un papel muy importante en el desarrollo de las capacidades humanas, haciendo a las personas más competitivas en el manejo y en el uso de la información. De hecho, como se verá más adelante, una revisión de literatura reciente en el área de la educación, muestra que el uso de tecnologías modernas como los computadores y el internet

* Profesor investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con el nivel III.

aumentan la calidad de la educación de manera importante. No obstante, en muchas regiones del mundo, México incluido, los computadores aún son relativamente costosos, de manera que su uso no es tan generalizado como lo es en las regiones desarrolladas. En esas condiciones, un programa gubernamental que permitiera el uso de TIC en escuelas tendría un impacto importante en el desarrollo, a través del aumento en la calidad de la educación.

A principios de 2009, el autor de este trabajo recibió la invitación del gobierno de la Ciudad de México a participar en el diseño e implantación de un programa social que ayudara a reducir la brecha digital existente entre las escuelas públicas de educación básica de la Ciudad. Como resultado de esa iniciativa se diseñó e implantó a finales de ese año, el Programa Integral de Conectividad Escolar (*Aula Digital*), con el propósito de dotar a escuelas primarias y secundarias públicas, de computadores e *internet*. Específicamente, el Programa consistió en instalar 50,000 computadores de escritorio conectados a *internet* de alta velocidad, así como impresoras y otros accesorios, en las escuelas públicas del nivel básico de la Ciudad que en ese entonces no contaran con esos servicios, de manera que todos los estudiantes de escuelas públicas de ese nivel tuvieran acceso a las TIC.

El trabajo consta de seis secciones. La siguiente sección, incluye una discusión de la relación existente entre las TIC y el desarrollo en general, así como del impacto del uso de dichas tecnologías en la educación. En la tercera sección, se presentan los resultados de un estudio dirigido por el autor en 2004 sobre la influencia del ingreso familiar y otras variables en la adopción de computadores en los hogares urbanos, el cual jugó un papel clave en el diseño del Programa. Después, en la cuarta sección, se describe el Programa *Aula Digital*. En la sección quinta, se presentan los resultados de una evaluación del Programa a partir del levantamiento de dos encuestas: una entre estudiantes beneficiarios del Programa, y otra entre sus familiares. En la sexta sección, se presentan algunos comentarios finales.

LOS IMPACTOS DE LAS TIC EN EL DESARROLLO Y LA EDUCACIÓN

Impactos en el Desarrollo General

Las TIC han impactado el estilo de vida y las condiciones de trabajo al nivel mundial. Por ejemplo, el uso de los computadores y del *internet* se ha generalizado actualmente en los sectores público y privado, y ha significado avances tecnoló-

gicos en áreas como la educación, la salud y la investigación, entre otros, haciendo disponible la información a costos menores que cualquiera otro medio masivo anterior, lo que ha resultado en niveles altos de eficiencia en los procesos productivos y en el acceso al conocimiento.

De acuerdo con Carrillo y Cerón (2012), un estudio reciente realizado en los Estados Unidos de Norteamérica “...concluye que el uso de los computadores y las redes aumenta la productividad laboral en aproximadamente el 5% al nivel agregado en la industria manufacturera...” (p. 23). Otros estudios realizados en algunos países latinoamericanos llegan a conclusiones semejantes con respecto del efecto general de la difusión de la tecnología, incluidos los de Pavnick (2000) para Chile, así como de Hanson y Harrison (1995) y López-Acevedo (2001) para México.

En otras palabras, las TIC tienen un potencial considerable para promover el desarrollo y el crecimiento económico de un país al impulsar la innovación y aumentar la productividad, además de permitir la disminución de los costos de transacción y el acceso casi inmediato al conocimiento al nivel mundial. De hecho, se ha argumentado que la brecha existente entre los países pobres y los países ricos, se debe no tanto a las diferencias en sus niveles de inversión, como a las diferencias entre sus niveles de desarrollo tecnológico (Lederman y Maloney, 2003).

Impactos en la Educación

El Banco Mundial (2007) considera que las TIC aumentan la calidad del proceso de aprendizaje, así como la expansión del acceso a la información y la comunicación de los estudiantes en cualquier momento y en cualquier lugar, y desarrollan sus capacidades, su motivación y su compromiso. Para la UNESCO (2004), el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos educativos se justifican si se considera que uno de los objetivos básicos de la educación es preparar estudiantes que se conviertan en ciudadanos productivos en una sociedad plural, democrática y avanzada tecnológicamente hablando, y que tales tecnologías ofrecen posibilidades de enseñanza y aprendizaje de largo alcance. De hecho, de acuerdo con la UNESCO (2004):

...“El uso de tecnologías de la información en los salones de clases, [...] ayudará a que los estudiantes se conviertan en usuarios competentes de la información obtenida de diferentes fuentes; a desarrollar habilidades claves como pensamiento lógico, solución de problemas y análisis de datos a través del uso de *software* estadístico [y] de cálculo [...]; a manipular y analizar configuraciones geométricas

a través de paquetes geométricos dinámicos; a lograr la capacidad para leer y escribir como un medio de desarrollo y comunicación de ideas a través del uso de diferentes herramientas procesadores de palabras y para compartir, intercambiar y discutir textos a distancia; para explorar y analizar fenómenos del mundo físico a través de la representación y manipulación de sus variables con paquetes de simulación, modelación, gráficas y bases de datos. [...] Este tipo de acercamiento interdisciplinario resultará no sólo en estudiantes que logran y aplican sus habilidades cognitivas avanzadas en su trabajo escolar, sino también en la preparación de ciudadanos que pueden poner en práctica estas habilidades más allá de la esfera escolar y después de que ellos completan su educación básica” (UNESCO, 2004, p. 43).

Para poner en perspectiva la importancia de la incorporación de las TIC a la educación, es necesario mencionar las características principales de la brecha digital que existe en América Latina. Para la Comisión Económica de América Latina (de la ONU), se deben distinguir dos dimensiones diferentes de dicha brecha: 1) la brecha internacional, que plantea problemas semejantes a los habituales en los debates clásicos sobre la difusión “relativamente lenta e irregular” del progreso tecnológico desde los países de origen hacia el resto del mundo (Prebisch, 1963), así como la importancia de la capacidad de actualizarse y no quedar demasiado rezagados, y; 2) la brecha local, donde el debate incluye las discusiones de cómo involucrarse universalmente, de cómo crecer con equidad y la aparición de una nueva forma de inclusión social (CEPAL, 2003). Por tanto, las TIC representan una herramienta fundamental de ayuda para que los estudiantes accedan al conocimiento, colaboren con sus compañeros de clase, consulten con los expertos, compartan conocimientos y resuelvan problemas complejos con el uso de herramientas cognitivas.

LA ADOPCIÓN DE COMPUTADORES PERSONALES

En un trabajo sobre la adopción de computadores personales, Carrillo, Delgado y Guridi (2008), analizaron el patrón de la difusión de esos equipos entre las familias de una zona urbana importante de México, así como los factores que influyen en la decisión de adopción. Su análisis consistió en contrastar los dos modelos de difusión de tecnología usados con mayor frecuencia en estudios empíricos: el epidemiológico, que sugiere que una innovación tecnológica se adopta de acuerdo con la información sobre ella existente (con base en las

externalidades que su uso por un sector de la sociedad genera en otros miembros), y el modelo de umbral (que sugiere la existencia de un umbral de beneficios percibidos por el adoptante potencial). En cuanto a los factores que influyen en la decisión de adoptar, su hipótesis fue que algunos factores socioeconómicos son las causas más significativas de las diferencias en los patrones de difusión entre clases sociales.

Su estudio empírico se basó en modelos de regresión (*probit*) aplicados a datos provenientes de una encuesta levantada en la Ciudad de Puebla, México, en la primavera de 2004, entre 356 familias residentes de cinco zonas geográficas (usadas como aproximaciones de los niveles de ingreso de los hogares), clasificadas oficialmente como: 1=muy pobre; 2=pobre; 3=mediana; 4=medianamente alta, y; 5=alta.

Los factores socioeconómicos considerados por los autores en su estudio incluyen: a) Género de la persona entrevistada (hombre/mujer); b) Edad (en años); c) Tamaño de la familia (número de miembros en el hogar); d) Años de escolaridad del jefe (o jefa) de familia; e) La presencia de miembros menores a 18 años de edad en el hogar (quienes usarían los computadores en casa para realizar sus tareas); f) Traer trabajo de la oficina para realizarlo en casa, y; g) Usar computador en el trabajo.

En cuanto a la hipótesis del modelo de umbral, los diferentes precios de reserva de computadores (en miles de pesos mexicanos a precios corrientes) considerados fueron: 1= \$0 a \$5; 2= \$5 a \$10; 3= \$10 a \$15; 4= \$15 a \$20, y; 5= \$20 o más.

Los resultados del modelo usado para contrastar la hipótesis de la influencia de los factores socioeconómicos en la decisión de adopción, se incluyen en el Cuadro 1. Los resultados del modelo usado para contrastar la hipótesis de la influencia de los precios de reserva en la decisión de adopción, se muestran en el Cuadro 2.

Cuadro 1. Resultados del modelo de regresión de adopción con variables socio-demográficas

Factores	Probit	Valor “t”	DProbit	Valor “t”
Género	-0.073	(0.40)	-0.027	(0.40)
Edad	0.004	(0.30)	0.001	(0.30)
Tamaño de la familia	-0.034	(0.37)	-0.013	(0.37)
Años de Escolaridad	0.120	(2.72)***	0.044	(2.72)***
Personas menores de 18 años	0.213	(0.86)	0.078	(0.86)

Trae trabajos de la oficina	-0.022	(0.08)	-0.008	(0.08)
Usa computadores en el trabajo	1.125	(4.10)***	0.368	(4.10)***
Zona 2	0.687	(1.67)*	0.263	(1.67)*
Zona 3	1.297	(3.16)***	0.483	(3.16)***
Zona 4	2.187	(4.77)***	0.713	(4.77)***
Zona 5	3.852	(6.57)***	0.875	(6.57)***
Constante	-2.365	(3.92)***		
Número de observaciones	361			
Pseudo R ²	.5028			

*=significativo al 10%; **=significativo al 5%; ***=significativo al 1%.

Fuente: Tomado de Carrillo, Delgado y Guridi (2008: 253), donde Hombre es la referencia para el Género, y la Zona 1, es la referencia para la Zona, que es la aproximación al nivel de ingreso.

Cuadro 2. Resultados del modelo de regresión con precios de reserva

Factores	Probit	Valor “t”	DProbit	Valor “t”
Precio de Reserva 2	1.111	(4.52)***	0.392	(4.52)***
Precio de Reserva3	1.577	(5.67)***	0.557	(5.67)***
Precio de Reserva4	(descartado)		(descartado)	
Precio de Reserva5	(descartado)		(descartado)	
Zona 2	0.329	(0.81)	0.112	(0.81)
Zona 3	0.799	(2.01)**	0.286	(2.01)**
Zona 4	1.332	(3.34)***	0.479	(3.34)***
Zona 5	2.177	(4.50)***	0.716	(4.50)***
Constante	-2.150	(6.28)***		
Número de observaciones	330			
Pseudo R ²	.4435			

*=significativo al 10%; **=significativo al 5%; ***=significativo al 1%.

Fuente: Tomado de Carrillo, Delgado y Guridi (2008: 259), donde el Precio de Reserva 1 es la referencia para el Precio de Reserva, y Zona 1, es la referencia para la Zona, que es la aproximación al nivel de ingreso.

Los resultados generales principales del estudio de Carrillo, Delgado y Guridi (2008) incluyen los siguientes: la adopción de computadores es influida por ambos efectos, el epidemiológico y el de umbral; sin embargo, el efecto de umbral predomina considerablemente en la decisión de comprar (o no comprar) un computador personal. Por otro lado, además de la importancia de los años de escolaridad (del jefe/jefa de familia) para adquirir un computador, el ingreso y el precio de reserva fueron altamente significativos, lo que sugiere que, excepto por un aumento considerable en el ingreso, o una caída igualmente considerable en el

precio de los computadores, las personas no cambiarán su decisión acerca de la adopción.¹

EL PROGRAMA AULA DIGITAL

Generalidades

De acuerdo con Carrillo y Cerón (2012), el Programa *Aula Digital* “...busca generalizar la Conectividad de las escuelas públicas de la entidad, asegurando el acceso a la información y a los servicios educativos en línea para todos los estudiantes, mediante la dotación e instalación de un total de 50,000 equipos de cómputo con conexión a *internet* de banda ancha e inalámbrica a las escuelas públicas de educación básica y a otros centros educativos y de investigación ubicados en el Distrito Federal”. (p. 38). Los objetivos principales del Programa incluyen los siguientes: 1) Reforzar la educación, pieza clave del desarrollo económico y social en la Ciudad. 2) Fomentar la equidad y reducir la marginación y desigualdad para apoyar así las posibilidades de desarrollo, crecimiento y bienestar social de la población de la entidad. 3) Reforzar la incorporación de la Ciudad a la dinámica de desarrollo mundial a través de la inversión en ciencia y tecnología. 4) Apoyar en la transformación del modelo educativo para mejorar la formación de los estudiantes de la Ciudad. 5) Agregar calidad a la educación básica en las instituciones públicas de la entidad. 6) Acercar el conocimiento científico y tecnológico a los habitantes del Distrito Federal. 7) Impulsar el acceso a la informática e *internet* en la Ciudad. (Carrillo y Cerón, 2012:38)

Operación del Programa

De acuerdo con Rivera, *et. al.* (2016), en 2007 se estimaba que existían 2,156 escuelas públicas del nivel básico sin capacidades digitales en la Ciudad de México, de las cuales 2,120 eran primarias, mientras que las otras 36 eran secundarias. En términos de los estudiantes inscritos en esas escuelas, su número en conjunto ascendía a 716,000.² (Cuadro 3)

¹ En otro estudio, realizado después de la implantación de *Aula Digital*, Carrillo y Cerón (2012) reportaron que la información oficial de hogares mexicanos sugiere que la posesión de computadores en México está relacionada directamente con los niveles de ingreso y educación de la familia, reforzando los hallazgos del estudio de Carrillo, Delgado y Guridi (2008).

² Carrillo (2014), ofrece información que indica que dichas estimaciones no eran completamente correctas, ya que incluían algunas escuelas que tenían capacidades digitales como si no las tuvieran, y otras que no tenían dichas capacidades, eran consideradas como si las tuvieran. También existían

También, de acuerdo con Rivera, *et. al.* (2016), el Programa finalmente incluyó un total de 2,621 escuelas, que representaron alrededor de 936,347 estudiantes, mediante la instalación de 30,225 computadores en escuelas primarias, y 12,475 en escuelas secundarias (Cuadro 4). El Programa también llegó a otras 19 instituciones públicas, incluyendo bibliotecas, preparatorias y centros de investigación, que significaron 292 *aulas digitales* instaladas, 7,300 computadores, y 110,960 beneficiarios.

Cuadro 3. Conectividad en escuelas públicas de la Ciudad de México, 2007

Tipos de escuelas	Número de escuelas			Número de estudiantes		
	Sin conectividad	Con conectividad	Total	Sin acceso	Con acceso	Total
Primarias	2,120	178	2,298	701,000	61,087	762,087
Secundarias	36	935	971	15,000	402,357	417,357
TOTAL	2,156	1,113	3,269	716,000	463,444	1,179,444

Fuente: Tomado de Rivera, *et. al.* (2016), Cuadro 1, p. 21.

Cuadro 4. Instalaciones incluidas en el Programa *Aula Digital*, 2012

Tipo de instalación	Instalaciones	Aulas Digitales	Número de computadores	Número de beneficiarios
Escuelas Primarias	1,919	1,209	30,225	635,189
Escuelas Secundarias (Técnicas)	119	148	3,700	51,051
Escuelas Secundarias (Regulares)	583	351	8,775	250,107
Otras instituciones	19	292	7,300	110,960
TOTAL	2,640	2,000	50,000	936,347

Fuente: Tomado de Rivera, *et. al.* (2016), Cuadro 4, p. 22.

RESULTADOS DE UNA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

En 2012, el autor dirigió una encuesta entre estudiantes beneficiarios del Programa y familiares suyos. La encuesta incluyó muestras aleatorias de 466 estudiantes de

casos en los que dos escuelas compartían aula digital, ya que operaban en el mismo edificio: una en el turno matutino y otra en el turno vespertino.

primaria y 465 estudiantes de secundaria, para un total de 931. La encuesta también incluyó una muestra de 931 padres o madres (uno/una por estudiante).³

El objetivo de la encuesta fue obtener información de la opinión de los entrevistados para detectar su grado de satisfacción con el Programa. Los resultados de ese ejercicio se muestran en la siguiente sección, separando los de los estudiantes de los correspondientes a sus familiares.

Resultados de la Encuesta entre Estudiantes Beneficiarios

La encuesta entre estudiantes, cuya muestra estuvo compuesta en un 43.1 por ciento por hombres y en un 56.9 por ciento por mujeres, indica que en su mayoría (68.0 por ciento) asisten a clases en el *aula digital* y utilizan el *internet* por lo menos una vez a la semana. Y aunque más de un 60.0 por ciento de los entrevistados afirmaron que ya sabían usar ambas tecnologías antes de usar el *aula digital*, el 21.0 por ciento de la muestra total dijeron habían aprendido en dicha aula.

En cuanto a la opinión de los estudiantes sobre la utilidad de los servicios de las *aulas digitales*, una proporción importante de ellos (64.2 por ciento) argumentaron que disfrutaban las actividades que realizaban en las aulas; un 42.6 por ciento las consideraba útiles para realizar sus tareas, y; el 30.9 por ciento consideraba que los servicios del aula digital les ayudaban a mejorar sus calificaciones.

Los resultados también muestran que, a la pregunta de qué tan satisfechos(as) estaban del conocimiento que obtenían al usar las *aulas digitales*, el 66.3 por ciento de estudiantes dijeron que estaban ya sea muy satisfechos (30.0 por ciento) o satisfechos (36.3 por ciento). Cuando se les pidió que calificaran el Programa, los estudiantes entrevistados le asignaron una calificación de 8.2 (en una escala 1-10). Entre las razones que los entrevistados tuvieron para dar su calificación, se encontraban las siguientes: a) el Programa ayuda a mejorar el proceso de aprendizaje (31.8 por ciento del total de la muestra), y; b) el Programa permite el acceso a la tecnología de manera equitativa (29.4 por ciento).

Finalmente, las ‘satisfacciones’ que los estudiantes entrevistados dijeron que derivaban del Programa, incluyen las siguientes: a) obtienen más y mejores conocimientos (86.7 por ciento); b) les motiva a asistir a la escuela (70.6 por

³ La encuesta incluyó también muestras aleatorias de 136 directivos de las escuelas participantes y de 95 instructores responsables de los cursos que se ofrecen en las *aulas digitales*, con el objetivo de conocer las características de la operación del Programa en general, pero también el grado en que el Programa estaba cumpliendo sus objetivos asignados. Una gran mayoría de ellos/ellas consideraron que el Programa es muy significativo y bien operado.

ciento), y; c) el Programa muestra que el gobierno local les toma en cuenta cuando se trata de promover una mejor educación (58.3 por ciento).

Resultados de la Encuesta entre Padres/Madres

Como ya se ha dicho, la encuesta entre padres/madres incluyó a 931 individuos, de los cuales el 81.3 por ciento eran mujeres y el 18.7 por ciento, hombres. La ocupación más frecuente entre los elementos de la encuesta fue la de labores del hogar. Una proporción importante de entrevistados (63.7 por ciento), mencionaron estar casados; 21.1 por ciento eran parejas sin casarse, y sólo el 9.3 por ciento dijeron estar solteros. En cuanto a los ingresos familiares, la encuesta muestra que un 63.7 por ciento de los entrevistados dijeron que sus ingresos familiares equivalían a menos de cuatro salarios mínimos (alrededor de \$9,000.00 pesos) mensuales

La encuesta muestra que a la pregunta sobre la opinión de los efectos que el Programa tenía en el desempeño académico de sus hijos(as), alrededor del 29.0 por ciento del total dijeron que había mejorado ‘considerablemente’, mientras que el 25.7 por ciento de la muestra dijeron que había mejorado. Por otro lado, cuando se les preguntó sobre su grado de satisfacción con el conocimiento que sus hijos/hijas obtenían con el uso de las aulas digitales, el 35.8 por ciento dijeron estar satisfechos, mientras que el 28.6 por ciento dijeron estar ‘muy satisfechos’. Cuando se les pidió que calificaran el Programa los individuos en la encuesta asignaron una calificación de 7.7 (en una escala 1-10). Las razones principales argumentadas por las que se asignó esa calificación son las siguientes: a) el Programa ayuda a mejorar el proceso de aprendizaje (28.7 por ciento del total de individuos en la muestra), y; b) el Programa permite el acceso a las nuevas tecnologías de manera equitativa (27.1 por ciento de la muestra total).

Otro resultado importante de la encuesta ente padres/madres se refiere a los ‘ahorros’ que el Programa les representa, ya que dijeron que antes de que se iniciara el Programa, ellos/ellas gastaban un promedio de cerca de \$250.00 pesos mensuales por el uso del *internet* por sus hijos(as).

Finalmente, las ‘satisfacciones’ que los entrevistados dijeron que derivaban del Programa, incluyen las siguientes: a) el Programa motiva a sus hijos(as) a asistir a la escuela (87.1 por ciento); b) el Programa les ayuda a sus hijos(as) a obtener más y mejores conocimientos (84.7 por ciento), y; c) el Programa muestra que el gobierno local les toma en cuenta cuando se trata de promover una mejor educación (83.2 por ciento).

COMENTARIOS FINALES

Aunque es ampliamente conocido el hecho de que el uso de computadores e *internet* tienen efectos positivos importantes en la educación y el desarrollo, en México existen brechas serias en la disponibilidad y el uso de las nuevas TIC entre grupos poblacionales, que muestran un acceso desigual a dichas tecnologías y a los beneficios que representan, lo que al final de cuentas redunda en mayores desigualdades de oportunidades entre quienes tienen el acceso y los que no lo tienen.

Una parte del análisis presentado en este trabajo es el resultado de una investigación de los factores que influyen en la decisión de las familias mexicanas de adquirir computadores personales, que muestra que la brecha digital es una consecuencia de otras brechas sociales, ya que las condiciones económicas y de educación están asociadas con posibilidades diferentes de que una familia posea un computador. Fue entonces posible encontrar que las familias con niveles bajos de ingreso y en las que sus cabezas familiares tenían pocos años de escolaridad, tenían posibilidades bajas de acceder a computadores. Dado que esta evidencia empírica fue tomada en cuenta para el diseño y la implantación del Programa Integral de Conectividad Escolar (*Aula Digital*) por el gobierno de la Ciudad de México en 2009, puede decirse que se trata de un programa sólido, orientado por resultados de investigaciones científicas.

Finalmente, la evidencia presentada en este trabajo muestra que, sin el Programa, hubiera sido muy difícil para una buena proporción de la población estudiantil tener acceso al uso de computadores y el *internet*, ya que se trata de equipos que todavía son relativamente costosos en México. Además, en vista de que, según los datos de una encuesta, tanto los estudiantes beneficiarios como sus padres/madres están satisfechos con el Programa, porque reconocen la ayuda que ofrecen las *aulas digitales* en el proceso de aprendizaje y en la calidad de la educación, también se puede decir que el Programa es de utilidad y pudiera ayudar en los esfuerzos de promoción del desarrollo.

REFERENCIAS

Carrillo Huerta, Mario M., y José Arturo Cerón Vargas (2012). “Una estrategia hacia una ciudad digital: el caso de los programas ‘Aula Digital’ y ‘Cibercentros’ de la Ciudad de México”. En Marcelo L. Ebrard Casaubon,

- Mario M. Carrillo Huerta, Laura E. Carrillo Cubillas y Patricia E. Millán Arroyo (Coordinadores). *Tecnologías de la información y las comunicaciones, el arte y el deporte*. Ciudad de México: Colegio Interdisciplinario de Especialización y Universidad de Puebla, 2012, pp. 21-54.
- Carrillo Huerta, Mario M., Rodrigo Delgado Aguilera and Boris Guridi Fraga (2008). “Difusión y adopción de tecnología nueva por hogares en zonas urbanas. El caso de las computadoras personales en Puebla”. En Carrillo Huerta, Mario M. (2008). *Transferencia y adopción de tecnología en la competitividad y el desarrollo regional*. Ciudad de México: Dirección de Publicaciones, Instituto Politécnico Nacional (cap. 10, pp. 239-265).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2003). *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Libros de la CEPAL No. 72, julio.
- Hanson, Gordon and Ann Harrison (1995). *Trade, Technology, and Wage Inequality*. Cambridge, MA.: NBER Working Paper 5110.
- Lederman, D. and Maloney, W. (2003). *R&D and Development*. Washington D.C.: World Bank Policy Research Working Paper Series No. 3024.
- López-Acevedo, Gladys (2001). “Technology and Firm Performance in Mexico”. En *Mexico: Technology, Wages and Employment. Vol. II*. Washington, D. C.: World Bank.
- Pavcnik, Nina (2000). *What Explains Skill Upgrading in Less Developed Countries?* Cambridge, MA.: NBER Working Paper 7843.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rivera Hernández, Claudia, Mario M. Carrillo Huerta, Wietse De Vries Meijer y Francisco M. Gutiérrez Ochoa (2016). “Las tecnologías de la información y de la comunicación en la educación y el desarrollo. El caso del programa ‘Aula Digital’ de la Ciudad de México”. *Ciencias de la Información*. Vol. 47. No. 3 (septiembre-diciembre), pp. 19-25.
- UNESCO (2004). *The Development of Education. National Report of Mexico*. 47th International Conference on Education.
- World Bank (2007). *ICT-in-Education Toolkit for Decision Makers, Planners & Practitioners*. Disponible en internet: <http://www.ictinedtoolkit.org/user/login.php>.

ACTUALITY OF CICERO'S POLITICAL DOCTRINE

*Jorge Adame Goddard**

Abstract

This paper contrasts the foundations of Law and the public order, proposed by Cicero in Book One of his work *De las leyes*, with those of the present political order in democracies in general, and of Mexico in particular. It is argued that only two (out of three) precepts, equality and justice exist in present democracies, with certain differences due to their particular conditions. However, the third precept, that of collaboration, not only does not rule nowadays, but the opposite (competition) is actually promoted. It is also argued that Cicero's proposal that those who do not have a right reason, formed and pre-eminent to utility or fear to pain, should not deal with public matters, is still awaiting its realization in present democracies and also in Mexico.

Key words: Cicero, political order, public service, Mexico

INTRODUCTION

Political science nowadays almost always is presented as the sociology of power; its objective is to analyze the source of power for certain groups in a given society, their behavior and interactions, or their distribution in a determined territory. It has neglected the idea that political activity has as its own objective the common good or the service to the people. The Mexican Constitution recognizes this in article 39, which reads "...all political power is instituted for the benefit of the people". When political activities are considered from this perspective, it can be understood that political science has as its main purpose, not the analysis of power, but rather, the peoples' good, or the common good.

That is the point of view of Cicero in his Dialogue *De las leyes*, which was recently published by the Instituto de Investigaciones Jurídicas of the Universidad

* Instituto de Investigaciones Jurídicas of Universidad Nacional Autónoma de México. Member of the National System of Researchers, with level III. This paper was translated into English by Mario M. Carrillo Huerta, from its original version, written in Spanish ("Actualidad de la doctrina política de Cicerón", pp 1-12 above).

Nacional Autónoma de México, as part of the Bibliotheca Iuridica Latina Mexicana collection.¹

Cicero's work has been translated into Spanish by Julio Pimentel Alvarez, who knows the language because he has translated other Cicero's works before, and presents a translation which is according (as it is possible) to the original text, and it is expressed in a clear language and enjoyable reading, which allows the reader to access Cicero's philosophical and political thought. The book includes an Introduction by Martha Patricia Irigoyen Troconis, in which she offers very opportune data on the life and work of Cicero, as well as on the characters intervening in the dialogues, all of which help to locate the work in its appropriate context, and also to better understand its meaning.

This essay is the outcome of a meticulous reading of the first book of Cicero's abovementioned work, where he exposes his general ideas about the foundations of Law and the political order. Cicero himself (2016: I, 37) declares which is the objective of this first book by saying the following: "...all of our discourse aims at strengthening the republics, to stabilize the cities and to heal the peoples".²

In the first three sections of this essay, I discuss what I could grasp from Cicero's thoughts on the foundations of the public order. In the fourth section, I contrast Cicero's principles with those of present democratic orders with the purpose of opening the discussion on the possible improvement of the present political system.

I want to stress the unavoidable convenience of reading the classical works, not just as a mere act of knowing the past, but with the intention to use them for the analysis and solution of contemporary problems. I do not mean that old times were better; neither do I want to say that the present is the best time possible. Human matters suppose a tension between the possible good and the natural facts. Conservative persons are mainly the ones who disregard those tensions and prefer what is happening, as they consider it the best possible. Classical works, such as Cicero's *Las leyes*, make us remember (at the bottom it is as unforgettable memory, and at the same time a permanent aspiration) that the present can be better.

¹ Marco Tulio Cicerón, *De las leyes*. Introduction, by Martha Patricia Irigoyen Troconis; translation, notes and indexes, by Julio Pimentel Álvarez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Filológicas, of Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

² It is interesting that Cicero also refers to "heal the peoples..." (*sanandos<que>populos*), as it implies that he is convinced that peoples which do not follow such principles, get either sick or corrupted.

THE FOUNDATIONS OF LAW

After rejecting that the foundation of Law is the Pretor's Edict or the Law of the XII Tables, that is, that the foundation could be the positive juridical ordinance itself, Cicero (2016: I, 17) declares that he intends to find the final foundation of Law, and he finds it in human nature (*hominis natura*).³

This assertion leads him to explain human nature. He considers that all nature is ruled "...by the forces of the immortal gods, by their nature, by their reason, by their mind, by their will." As one of the dialogue's interlocutors, Tito Pomponio Ático is an epicurean who does not accept such a proposition, Cicero asks him if he can consider the premise as accepted, so as to be able to continue with his discourse, because otherwise he would have to prove before he could continue.⁴ Ático accepts, and Cicero continues (2016: I, 22-23).⁵

Cicero describes the human being as an animal that is "...cautious, ingenious, acute, thoughtful, full of reason and advice..." and argues that what makes human beings different from other animals is that the former participate in reason and thought. (Cicerón, 2016: I, 22). Notice that he affirms that man participates in reasoning, because he considers that reason fully belongs to the god who governs nature. That is why he insists that man "... was created by the supreme god with certain sapient condition..." (*preclara quaedam condicione generatumesse a supremo deo*) (Cicerón, 2016: I, 22). Although it is not necessary to say it, it is important to recall that Cicero is neither a Jew nor a Christian, so that he came to that conclusion by his own reasoning, and not over any religious faith. More precisely, he sustains that the human spirit or soul was generated by god. (*animumesse ingeneratum a deo*) (Cicerón, 2016: I, 24).⁶

Given the spiritual component of a human being, Cicero goes one step forward in his conception of human nature by saying that "...we have been born

³ See also I. 20, where he affirms that he can extract from nature the root or bottom of Law, and that with such a guidance, determine which are the laws convenient to the republic.

⁴ One of Epicurus' maxims is that god has no worries to give to others. God does not have either benevolence with mankind, nor does he have rage. (See Cicero's quotations of Epicurus' maxims in *De Natura deorum* 1,8,18).

⁵ This form of reasoning is interesting: to accept the assertion of somebody else in order to know the content and congruency of the discourse which follows suit, instead of rejecting it at the outset.

⁶ The paragraph where he makes this assertion is interesting because, previously, he says that amid perpetual changes and revolutions, there was a moment when it was possible to create the human gender, and god gave its soul. This is a good example that man's conception as a creature of God is not in conflict with the recognition of the evolution of the species.

for justice...” (*nos ad justitiamesse natos*) (Cicerón, 2016: I, 28). This is a very important assertion, Cicero himself recognizes, as it indicates that humans are called to live a life according with its rational nature, because that is what justice is about and not in limiting themselves to live for pleasure or for utility. Cicero will abound more of these aspects when he disserts about the wise or virtuous man.

If we have been born for justice, then the foundation of Law is not men’s opinion, but nature itself. This will be clear if one recognizes what society is and what is the union among men. (Cicerón, 2016: I, 28).

Human nature is one, common to all mankind. That essential equality is an indispensable postulate for Law and Politics, which is widely recognized nowadays.⁷ Cicero says that there is not a thing as equal to another, like humans are all equal. That is why any given definition of a human being necessarily includes all of them. All of them have the same rational nature, although reason or intelligence might vary from one another depending upon the formation one gives to both qualities, something that Cicero explains by saying that reason can be “...different because of doctrine, but equal because of the capacity to learn...” (Cicerón, 2016: I, 30). Because rational nature is common, all men have the capacity to live according to reason, that is, to live honestly. In Cicero’s words: “And there is no one from any nation who, if taking nature as a guide could not get to virtue”. (Cicerón, 2016: I, 30).

From the fact that all human beings have the same essence or nature, Cicero concludes that the human gender is naturally associated with itself and, lastly, that the decision to live rightly, that is, according to nature, makes everybody better. (Cicerón, 2016: I, 32). Cicero finds this conclusion so important that, before continuing with his argument, he asks his interlocutors if they agree with him on that, and having their consent he continues with an assertion that collides with the nowadays ruling individualism. Instead of living with autonomy and independence, he affirms that humankind was made by nature in order “...to be at the disposition of one to another, and to share, among all, a common right...” (Cicerón, 2016: I, 33).⁸

⁷It is a paradox of present cultures that the equality of humans is recognized and defended, while a definition of human nature is not. It is even argued that it is not possible to define the nature of manor anything else. A common nature is necessary for equality to exist; otherwise it is possible to assert that there are some humans with better nature than others’.

⁸ He says: *Sequiturigitur ad participandum aliumcum alio comunicandumque inter omnes ius nos natura esse factos.* Perhaps, a better translation could have been “...to participate with others...”

This tendency to collaboration, founded on the essential equality of all men, is perceived especially in the friendship realm where, according to Cicero it is produced “...that which seems unbelievable to some, but is necessary: that no one loves itself more than another...” (Cicerón, 2016: I, 34). If a friend did not love that way, there would not be equality, neither friendship because, Cicero says, if one wants something for itself, and not for a friend, there is not friendship.⁹ He says that all of that is a premise so that “...it can be understood more easily that Law is posed by nature...” Later he will repeat that the tendency of human beings to love each other, which assumes equality, is the foundation of Law. (Cicerón, 2016: I, 43).

On the basis of what has been discussed so far, it can be said that Cicero sees the foundation of Law, which includes the political and legislative orders, in human nature, which is one and common to all men, and which drives everyone to justice and to collaborate with each other. Thus, and in consonance with the *estoical* philosophy, each man can be recognized itself as a “...citizen of the entire world, as from only one great city, in this magnificence of things and in this knowledge and contemplation of nature...” (Cicerón, 2016: I, 65).

THE FIRST LAW

From the rational nature, common to all men, it is understood that the first law that governs human conduct is reason itself which, once it is formed and perfected, indicates what has to be done and thus forbids the contrary. (Cicerón, 2016: I, 18). The intellectual virtue which orders what has to be done and what to be avoided is prudence, which is the rule of the just and the unjust (*iuris atqueiniuris regula*) (Cicerón, 2016: I, 19). That is why he asserts that prudence is law, or better, that prudence expresses or manifests the law. That supreme law is common to all times and it “...was born before any other law was written or any city was constituted...” (Cicerón, 2016: I, 19).

The idea that the supreme law is the right reason could be understood in the sense that each one subjectively and autonomously decides what is the law, if one does not pay attention to the fact that Cicero does not mean any kind of reason, but only the ‘right reason’, that is a formed reason. He considers that

⁹ This concept of honest or true friendship is a frequent theme in Cicero’s writings. Cicero wrote a dialogue about it (Cicerón, 1997) *Lelio o de la amistad* as also did the Greek philosophers, included Aristóteles (1983) in the eighth book of his *Ética Nicomaquea*.

nature is the reason's guide; in the first place, it puts in the human mind certain principles or foundations of knowledge (*fundamenta quaedamscientia*) (Cicerón, 2016: I, 26), among which there is the notion of the supreme law and its first principles, as he argues that such a law is as natural as the human mind (*insita in natura*) (Cicerón, 2016: I, 18). In order to know the law, one has first to know one's self, thanks to what one discovers the dignity that is conferred by one's intelligence, that in turn will drive one to think and act according to such dignity. (Cicerón, 2016: I, 59).¹⁰

If nature guides reason, and the law is the right reason, or a reason formed according to human nature that has made us for reciprocal justice and love, then it is understood that Cicero asserts that such right or common law was not constituted by men's opinions but by nature, or that Law cannot be reduced to the laws that peoples give themselves, or to the decrees of governments, or to the judges' sentences, or in general to what is approved by the multitudes. (Cicerón, 2016: I, 28). With nature's norm (*naturae norma*) (Cicerón, 2016: I, 44), a bad law can be distinguished from a good law, but to consider that such a judgment is simply a matter of opinion, that is, without a foundation on nature, Cicero says is proper of an insane individual. (Cicerón, 2016: I, 45). In the same way in which what is true or false is judged intrinsically by itself, that is, by what it is and not by an exterior decision, also the good is known for what it is, by its conformity to nature, and not because it is praised. (Cicerón, 2016: I, 46).

Cicero has mentioned some precepts or judgments about human conduct derived from the simple observation of nature or the essence of the human being: the equality of all human beings because they share one same nature, and that, because of such sharing, they are together and form a natural society; the assertion that human beings have been born for justice (Cicerón, 2016: I, 28); that is, to respect each other and not to aggravate themselves, and still more, to serve and love each other (Cicerón, 2016: I, 33,43), to such a degree that nature moves those men who know how to listen to it, to form a society of love (*societascari-tatis*). (Cicerón, 2016:I,60). These three precepts, equality, respect and collaboration or reciprocal service are the foundations of any political order (monarchy, republic, empire or state) at any time and for any people. The fact that this does not happen fully, for example, that the essential equality is not respected because of the introduction of slavery or other forms of discrimination, or that the rights

¹⁰ He says that whoever that knows itself discovers in the first place that has something divine in its self: *primumaliquid se haberesentietdivinum*.

of others are not respected appropriately, or that the few exploit the majority is not a valid argument to disqualify the authenticity of those principles, which is evident, in as much as the high frequency of robberies and homicides is an argument to negate the authenticity of the precepts of respect to others' goods or lives.

It could be thought that Cicero, by proposing those natural precepts of the social order that he calls supreme law or right reason, is not more than an idealist or a poet who dreams with something impossible. But that is very far from the life of Cicero, who occupied the highest political ranks of the Roman Republic (*pretor*, *propretor* or governor of the Asian province, and also delegate in various provinces), and gained fame as an orator in his participations in the defense or prosecution of criminal causes, which had great impact on the public life of Rome (such as the Catilina case), and who was assassinated because he was considered Octavio's enemy. Evidently, Cicero knew about intrigues, alliances and treasons among the powerful, but notwithstanding, or perhaps because of that, he knew better what was convenient for the republic.

Cicero was not an idealist who aspired to an impossible good. He is aware that the supreme law is perceptible and practicable, but not without some effort. Those who get to know it and practice it, are men who have developed a peculiar effort that philosophers used to identify with the word *virtus*, virtue, word that nowadays is rarely used.¹¹ That is the reason why Cicero uses a great deal of his dialogue to explain what virtue is, and the way in which it impacts the social order.

VIRTUE AND HONESTY

Cicero says that virtue is the perfection of the rational nature. (Cicerón, 2016: I, 60). Since all men have the same nature "...there is not anybody from any nation

¹¹ The Greek philosophers defined and used this concept. See, for example, *Etica Nicomachea*, (Aristóteles, 1983) which deals with moral virtues (prudence, justice, strength; Books II to V) and also with intellectual virtues (Book, VI); they understood it as a strongly rooted habit or disposition to act, which was acquired by the repetition of acts, and which was maintained as a permanent disposition to act beneficially (moral virtue) or to think correctly (intellectual virtue). Although nowadays it is unusual to talk about virtues, there are some words with similar meaning, such as 'attitude' or 'ability'. For a real deepening in the knowledge of the human capabilities and therefore of the possibilities for the political and social order, it is convenient to recall and to rethink in a present context the doctrine of virtues, which was the basis of the education that peoples with the Greek-Latin tradition received during more than twenty centuries.

who, taking nature as a guide could not get to virtue...” (Cicerón, 2016: I, 31).¹² It is not a possibility reserved for a few men, nor it is a privilege acquired by birth. All might acquire it, but in fact, only a few do.

Difficulties arise when men are carried away more by their emotions, especially pleasure and pain, than by what reason tells them is better. Cicero openly says that those who “...are indulgent with themselves and serve their bodies and weight with pleasures or pains...” all of what they do or do not do in life, better stay away from any participation in public affairs. (Cicerón, 2016: I, 39).

The good or virtuous man is the one who lives according to his rational nature and loves or wants the goods which are good by themselves, such as Law, justice, all the rest of virtues and friends whom he loves in such a way. (Cicerón, 2016: I, 56).¹³ Also, “...if friendship must be cultivated by itself, so must also be the society of men...” (Cicerón, 2016: I, 49). Thus, anyone who wants to participate in public affairs must be, beforehand, an honest man who really wants to serve the community, and not to take advantage of the public position for his own utility. Those who do well, not for the sake of well itself but for the utility they might obtain from it are not good, even if they do some good things, but rather they are “astute”, and at some juncture they will make prevail the utility they look for, over the public good. (Cicerón, 2016: I, 41).¹⁴

It is difficult to find honest men as they are not a spontaneous product that exists by natural causes or by the social structures. It requires a personal effort to recognize what is good by itself and then subordinate to it all pain and pleasure. It is an effort that, besides being personal, must be socially motivated and promoted. That is why, Cicero says (following what Plato used to say that public law must be “...corrective of vice and recommendatory of virtues...” that from virtue one can “...derive a doctrine of life”. (Cicerón, 2016: I, 58). And that is also the reason why he worries about young people being proposed with pleasure as the principal good, because in so doing, they lose their capacity to recognize “...things which are good by nature”. (Cicerón, 2016: I, 47).

¹²He says that virtue is *perfecta et ad summum perducta natura*, and since in a different place (1,45) he says that virtue is the reason of life, it can be inferred that it is the perfection of the rational nature.

¹³ He says that the maximum good is to live according to nature, which is materialized by either living a moderate life according to virtue, or following nature’s law.

¹⁴ The Latin word is *callidus* which means able, experienced, but also malicious, thief. In this context, as Cicero says *callidussumus, non boni*, it is clear that the meaning of the adjective *callidus* is one of a negative nature, opposed to *bonus*.

The ones that should take care of public issues are the honest men, who are capable of knowing virtues and subordinate pleasure and pain, who know they are tied to all men through love, who have intelligence enough to choose the good and reject the contrary, and who will know how to rule the peoples, to define the contents of laws, and to promote good and reprimand bad. (Cicerón, 2016: I, 60-62).

SOME FINAL CONSIDERATIONS

By confronting Cicero's doctrine with the political doctrine prevailing at present in Mexico and, in general in the Western World, one finds some interesting contrasts.

Cicero's idea of the existence of a superior law, which measures what is just and what is unjust, which is common to all peoples in all times, has been rejected on the basis of the idea that there is only one law: the one which is approved by the legislative powers, whose legitimacy, according to the theory of democracy is explained not because it promotes the wellbeing of society, but because it is a manifestation of the will of the majority of the people.

In Cicero's opinion, "...it is nonsense to consider as just all of what has been decreed in the institutions or in the laws of the peoples..." (Cicerón, 2016: I, 42); somewhere else he says that is "...proper of an insane individual..." to consider that the distinction between what is just and what is unjust, the good and the bad, depends upon the personal (or collective) opinion and not upon nature. (Cicerón, 2016: I, 45)

Out of the three foundations of the social order proposed by Cicero, the equality of nature, the justice or respect to each other and the reciprocal service or collaboration, today's dominant public opinion recognizes only two, equality and justice, but with certain limitations. Instead of the equality of nature, today it is accepted the equality before the law or the equality of fundamental rights, which allows the negation of human rights to those whom the law does not recognize their rational nature, which is the case of unborn human beings. Justice, respect to others and especially political power to citizens are goods that are promoted today as the outcomes of the democratic political order, and that might be reasonable, but, while Cicero defined the just and the unjust on an objective basis, nature, as of today what is just and what is unjust, solely depends on what is prescribed and ordered by the political power.

The reciprocal service principle and the possibility of a society of love among all men (*caritatis societas*) is out of the realm of the present individualistic democratic theory that promotes the defense of personal rights as the principal good, and collaboration is only a secondary option, because what is really important is the independence and self-sufficiency of each individual. That is why it is proper today to insist in the defense and use of rights and not about the compliment of tasks.

Instead of collaboration, today competition is identified as the more adequate means to promote the common good, but competition does not conduce to solidarity, only to the preponderance of some (the winners) over some others (the losers). Political life itself is structured on that basis: competition among the powers of the State; competition among political parties; competition among different groups within the same political party; competition among firms and the economic interests; competition among countries for markets; competition among the value of different currencies; competition among powers for armament, and so on. Should not competition be a subordinate to collaboration?

The example of that honest and virtuous man who aligns his life with what reason presents as the best, that is, who looks preferably for what is good by itself and not for what is useful to him, and who does not separate himself from what is honest because of fear to pain, might still be partially in the present culture, but it seems very alien to the political arena. Cicero wanted for those men who did not have such integrity to stay away from public service. Today, according to democratic theory, public positions go to those who win elections, those who are most popular and have the best ways and means, but that does not mean that they are virtuous men. The corruption scandals that we know about every day in all states of the Mexican Republic, featured by government officials from different political parties, are proof that the system to assign public posts through popular elections does not guarantee honesty.

To combat corruption is today a national and even a world priority. It is attempted to eliminate corruption through some systems and controls, by making public all the information, by holding public officials accountable, with the help of surveillance, inspectors and prosecutors so that the corrupt ones be properly punished. All of that assumes that in order to prevent corruption one needs to punish and to promote the fear to punishment. But Cicero correctly advises that if punishment is the only thing that keeps one from acting without honesty, thus the unjust and corrupt are the careless ones, those who did not have the ability to avoid punishment by hiding out their unjust acts. (Cicerón, 2016: I, 40).

Instead of fighting corruption, political action should be oriented primarily toward promoting honesty, and only secondarily to pursue punishment. But today it seems difficult to understand that because of the prejudice that the distinction between good and bad is a matter that depends on personal opinion. It is true that there is a common, almost universal understanding around human rights as a main guide for political action, which could entail the acceptance of a common rule to discern what is just from what is unjust.

But it is necessary to comprehend human rights not only as an individualistic key in the defense of the subjective rights, but also, and mainly, from the point of view of the solidarity obligations that imply, for all men and all peoples, to collaborate over the individual interest, to the formation of the universal common good, or to what Cicero used to call the society of love.¹⁵

REFERENCES

- Cicerón, Marco Tulio (2016). *De las leyes*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigaciones Filológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016. (Introduction by Martha Patricia Irigoyen Troconis; translation, notes and indexes, by Julio Pimentel Álvarez).
- Cicerón, Marco Tulio (1997). *Leilio o de la amistad*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana. (Bilingual edition by Julio Pimentel Álvarez).
- Aristóteles (1983). *Ética Nicomaquea*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Latinorum Mexicana. (Bilingual edition by Antonio Gómez Robledo).

¹⁵Among all of the international instruments for human rights, only the *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*, which does not have judiciary strength, refers to the tasks that persons have among them and for the community. Article XXIX says: “Every person has the obligation to live with all others so that all and everyone of them can form and develop integrally its personality”, which means that it has the obligation not to interfere or do harm, but there is still the need to go to the obligation to collaborate so that each person achieves its full development.

MIGRANT WORKERS IN MEXICO: RULES AND RESOLUTIONS OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

*Alfredo Islas Colín**

Abstract

Migrant workers in Mexico is exposed in two parts, in the first are the rules of internal and external origin that regulate them and in the second part the applicable jurisdictional criteria of the Inter-American Court of Human Rights. In the first part is analyzed the legal norms that determine the limits and scope of the human rights of migrants in Mexico in the light of the contrasting documentary method and its evolution in order to know the adequacy of the constitutional norms that contain rights of migrants to the International Convention On the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the norms derived from there, norms of internal and external origin, as well as resolutions issued by the United Nations. It is noted that Mexico has reformed the Basic Charter to bring it into line with international standards, and has signed various international treaties to adequately protect migrant and family workers. We expose the violation of the human rights of migrants and refugees based on the judgments and advisory opinions issued by the Inter-American Court of Human Rights, in three parts: first refugees and migrants, concepts, children, asylum. In the second part, the minimum guarantees of migrants and refugees are analyzed, such as integrity and personal freedom, access to justice, due process, non-discrimination, assistance and consular notification. And in the third part, the repair of the damage, which includes training programs and campaigns in public media.

Key words: Migrants workers, international instruments, human rights, Inter-American Court of Human Rights

* Professor researcher at the Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (México). Member of the National System of Researchers of CONACYT, level III. Master's and Ph.D degrees in Constitutional Law from the Université Panthéon-Assas, Paris II. Master's degree in Constitutional Law from the University of Castilla-La Mancha. Degree in Law from the UNAM Law School. Email: islas40@hotmail.com web page: www.alfredoislasc.com.

MIGRANTS IN MEXICO: NORMS WHICH REGULATE THEM

Introduction

We will discuss the rights of migrant workers and their families in the light of domestic and external legislation of the Mexican State and the United Nations resolutions. A migrant worker is considered to be a "person who is going to perform, carry out or have made a remunerated activity in a state of which it is not national ..." in accordance with article 2 of the International Convention on the Protection of the rights of all the migrant workers and their families (Convention). The International protection is also for the "relatives" of migrant workers, which include those "persons married to migrant workers or who maintain with them a relationship that, in accordance with the applicable law, produces effects equivalent to marriage, as well as to children and other persons recognized as family members by the applicable legislation or by bilateral or multilateral agreements applicable between the country in question", in accordance with article 4 of the aforementioned Convention.

The international body responsible for observing the application of the referred Convention, is the Committee for the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families (CMW) of the United Nation (UN), in accordance with Article 72 of the aforementioned Convention. In accordance with the Political Constitution of the United Mexican States (CPEUM), migrants have the same rights as nationals because that Fundamental Law provides that all persons, without distinction, may enjoy the rights provided in the same Fundamental Law, such as those foreseen in the treaties in which Mexico is a party; likewise, the same provision prohibits discrimination based on national origin (a.1 of the CPEUM, reform DOF 100611).

Foreign persons are considered those who are not from the national Country where they are located; in this sense, foreigners are those "who do not have nationality by birth", *ius solis* or *ius sanguinis* or those who "did not obtain nationality by naturalization", in compliance to article 30 of the CPEUM.

Slavery is forbidden in the national territory, so those who come from abroad, will obtain their immediate freedom and will have the protection of national laws, Article 1, paragraph 4 of the Fundamental Law; Likewise, all persons are granted freedom of movement and residence, in accordance with Article 11 of the Mexican Constitution, which includes migrants and their families, freely entering and leaving the national territory.

The human rights of migrants and their families are provided for in the international treaties to which Mexico is a party, and those other international instruments set out below.

The Mexican State as Promoter of the Protection of Human Rights of Migrants

The Mexican State, faced with the large number of migrants that pass through the Mexican territory, has carried out various actions both at the international and national levels to deal with the problems presented by the treatment of migrants. The actions undertaken by the Mexican authorities are from the conclusion of treaties, issuance of laws and publication of Programs.

Treaties

The protection of migrant workers and their families is a commitment of the Mexican State to ratify various International Treaties that the international community has generated, to protect human rights to migrant workers and their families, such as the following: 1) the International Convention on Protection of the Rights of all Migrant Workers and their Families; 2) the Universal Declaration of Human Rights; 3) the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; 4) the International Covenant on Civil and Political Rights; 5) the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; 6) the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; 7) the Convention on the Rights of the Child; 8) the Convention on Forced or Compulsory Labor, 1930 (ILO, No. 29); 9) the Convention on the Abolition of Forced Labor, 1957 (ILO, No. 105); 10) the Migrant Workers Recommendation (No. 86), and; 11) the Migrant Workers Recommendation (No.151).

Also recently, the Mexican State has ratified several international treaties for the protection of the human rights of migrants and their families, such as the following: 12) in 2003, the Protocol to Prevent, Suppress and Punish People, especially Women and Children; 13) the same year, the Protocol against the Illicit Trafficking of Migrants by Land, Sea and Air, both complement the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, ratified on May 4, respectively; 14) the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, ratified on April 11, 2005; 15) the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified on

December 17, 2007 and its Optional Protocol, and; 16) the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances, ratified on March 18, 2008, and; 17) Ratification of the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights concerning the abolition of the death penalty, in 2007.

In addition, the Mexican State has contributed to the protection of human rights: 18) for the renewal of the mandate of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants in 2008; 19) the approval of the paragraphs on migration in the Declaration and Program of Action of the World Conference on Migration and Development, held in October 2008, and; 20) acceptance of the competence to receive communications from individuals to the Committee for the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families (CMW), on April 16, 2008, on the recommendation of the same Committee in 2006.

In 2011, Article 33 of the Political Constitution of the United Mexican States, which established since 1917, was reformed, that the Executive of the Union had the exclusive power to "have it leave the national territory", immediately and "without the need of a prior trial to any foreigner "whose stay he judges" inconvenient ", attribution that was modified in 2011, now demanding" previous hearing "to expel foreigners. Therefore, the Mexican country requested the withdrawal of the reservation to article 22, paragraph 4 of the Convention, for lack of justification once the constitutional reform of reference has been made, as recommended by the same Committee to the Mexican governor (CMW, General Secretariat of the UN receives request of the Mexican government on 110714)

However, the efforts of the Mexican State, to ratify and promote the protection of human rights of migrant workers and their families, as of March 20, 2017, Mexico has not adopted measures to ratify: the Migrant Workers Convention (revised)), 1949 (No. 97); nor the Convention on Migration in Abusive Conditions and the Promotion of Equal Opportunities and Treatment of Migrant Workers, 1975 (No. 143), of the International Labor Organization (ILO), as recommended by the CMW (CMW / C / MEX / C / 2, paragraph 12).

Legislation

The rules of internal origin that the Mexican State has issued regarding migration to adapt them to constitutional reforms and international commitments for the conclusion of treaty and compliance with recommendations of international organizations, are the following: 1) The reform of the General Population Law (LGP) that repeals prison sentences of 18 months to 10 years for undocumented

migrant workers, in force since July 22, 2008; 2) The adoption of the Law to Prevent and Punish People Trafficking and the General Law of Women's Access to a Life Free of Violence; the criminalization of human trafficking as an offense in the Federal Criminal Code - as recommended by the CMW -, the creation of the Special Prosecutor for Crimes of Violence against Women and People Trafficking; 3) The reform of article 67 of the LGP according to which it cannot be denied or restricted to foreigners who require it, whatever their migratory situation, the attention of complaints in the matter of human rights and the procurement of justice, in vigor since November 23, 2010; 4) Law on Refugees and Complementary Protection in January 2011; 5) General Law to Prevent and Punish Crimes in the Matter of Kidnapping; 6) The Collaboration Framework Agreement for the prevention and fight against the kidnapping of migrants, of August 31, 2010.

Programs

The public policies that are implemented by the Mexican State for the protection of the rights of migrants and their families are through the publication of Programs such as the following: 1) Southern Border Program, implemented since March 2008, which allows for the granting of migrant forms of border worker (FMTF) and local visitor (FMVL) to Guatemalan and Belizean migrant workers; 2) Immigration regularization program in force since November 2008 to May 2011; 3) Migration Criteria and Procedures Manual of the National Institute of Migration (INM), January 2010; 4) Immigration Regularization Program of 2011; 5) Prevention and care strategy for unaccompanied migrant and repatriated children and adolescents; 6) The adoption of the Integral Strategy for the Prevention and Fight against the Abduction of Migrants; 7) The establishment of the Migrant Kidnapping Technical Group; 8) The different programs established by the State to provide assistance to Mexican migrant workers abroad, as well as the measures adopted to facilitate the reintegration of migrant workers repatriated to Mexico, such as the e-Migrantes electronic portal, the human repatriation program, and the Voluntary Home Repatriation Program; 9) National Program to Prevent and Punish Trafficking in Persons; 10) Adoption by the National Institute of Migration (INM) of Protocols for the detection, identification and attention to foreigners victims of crimes and the possibility of granting visas for the legal stay of victims and witnesses of crimes; 11) Agreement by which regulations for the operation of migratory stations are issued, effective as of October 8, 2009, and; 12) Set of measures adopted to improve the conditions of the migratory stations, to reduce

overcrowding and the time of stay in them, to facilitate access to medical assistance, as well as the access of the shelters to communication with the outside world.

RESOLUTIONS OF THE GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS FOR THE PROTECTION OF MIGRANT WORKERS AND THEIR FAMILY, 2002-2015

Following are the resolutions of the General Assembly of the United Nations that approved that the Human Rights Council and the Human Rights Commission issued eleven resolutions on the topic of the protection of the rights of migrants during the period from 2002 to 2015. These resolutions are binding for the Mexican State and therefore are incorporated into domestic law. We will begin with defining which treaties are applied in the protection of the rights of migrants, which are the vulnerable groups (women, children, migrant workers and their families) and the specific human rights, the subjects of obligations and their actions with regarding these rights, as well as the rules issued by the different United Nations bodies to protect migrants and their families.

International Treaties

The explanatory statement of the reference resolutions is based on the Universal Declaration of Human Rights by reaffirming that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that every person has the rights and freedoms enunciated In it, without distinction, as every person has the right to circulate freely and to choose his residence in the territory of a State, and to leave any country, including his own, and return to his country. (UN, Resolution 63/184, 2009:1)

Specifically, it is stated that the rights of migrants such as the prohibition of torture, the prohibition of the enforced disappearance of persons, non-discrimination against women, racial discrimination, respect for consular notice, Rights of women, children, the disabled, the fight against organized crime, trafficking in persons, the trafficking of persons among others from the fulfillment of the following international instruments: the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention against Torture and other cruel, inhuman or degrading Treatment or Punishment, the International Convention for the Protection of All

persons from Enforced disappearance, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention on the Rights of the Child, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial discrimination, the Vienna Convention on Relations Consular, the Convention on the Rights of People with Disabilities, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their families, the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its protocols, including the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish People, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. (ONU, resolution 29/2, 2015:1-2) It also recognizes the importance of high-level dialogue on International migration and development, the High-level Dialogue declaration on International Migration and development, and the Global Forum on Migration and development in its various Emissions. (UN, Resolution 26/21, 2014:2-3)

Vulnerable Groups

The protection of vulnerable groups are foreseen in the UN Resolution of reference, which are in accordance with Article 1 of the CPEUM, which states that all persons are equal before the law and also in this fundamental provision, it is prohibited discrimination based on origin Therefore, the Fundamental Charter also protects those people who are at a disadvantage to other people, for which compensatory rules are foreseen to put in the same equality those people in a disadvantaged situation, such as workers migrants, women, children, who are expected in the protection of the following UN resolutions.

Women and Children

The General Assembly of the United Nations encourages States, together with non-governmental organizations, civil society and interested parties, to undertake information campaigns to explain the opportunities, limitations and rights associated with migration so that these people, in particular, can women and children, may decide with knowledge and to prevent them from becoming victims of human trafficking and using means of access that endanger their lives and physical integrity. The UN recalls the vulnerability of women, mentioning their resolution 55/25 of November 15, 2000, of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, of the Protocol against the Smuggling of

Migrants by Land, Sea and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons (Resolution 2002/59, 2002: 1-2).

Likewise, the UN General Assembly observes that: the number of women from developing countries who decide to emigrate to more prosperous countries has increased due to the lack of stability of the economic, political and social situation that is the responsibility of the State; encourages States to consider signing and ratifying or acceding to the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its two Protocols Additional -The Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish People Trafficking, Especially Women and Children-, as well as the 1926 Convention on Slavery (Resolution 2002/58, 2002: 1-2).

The UN General Assembly is concerned about the increasing number of migrant women and children who place themselves in a vulnerable situation when they attempt to cross international borders without the necessary travel documents, in particular unaccompanied or separated children. his parents (Resolution 68/179, 2014: 4); for manifestations of violence, racism, xenophobia and other forms of intolerance and calls on States to promote and effectively protect the human rights and fundamental freedoms of all migrants, especially women and children (UN, Resolution 60/169, 2006: 3-4) regardless of your immigration statutes. It should be noted that Resolution 65/212 indicates that the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms are in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and the international treaties to which States are parties (UN, Resolution 65/212, 2011: 1). At the same time, the UN encourages States to integrate the gender perspective in the development and implementation of international migration policies and programs in order to adopt the necessary measures to better protect migrant women and girls from the dangers and abuses to which they are exposed during migration (Resolution 65/212, 2011: 1).

The UN points out that many migrant women are employed in the informal sector of the economy and in jobs that require less training compared to men, which means that these women are more exposed to abuse and exploitation (UN, Judgment 61/165, 2007: 2). Of utmost importance, urges the UN General Assembly to States that deal with international migration through cooperation and dialogue at the international, regional or bilateral level and the application of a comprehensive and balanced approach recognizing the responsibilities of the

countries of origin, transit and destination in the promotion and protection of the rights of all migrants (UN, Resolution 63/184, 2009: 1).

The countries represented in the UN General Assembly expresses its concern about the intensification of the activities of transnational and national organized crime entities, as well as of others that profit from crimes against migrants, especially women and children, without to care for the dangerous and inhumane conditions to which they subject their victims and in flagrant violation of national and international laws and in contravention of international standards (UN, Resolution 65/212, 2011: 1). It also worries about the high and increasing number of migrants, including women and children who have lost their lives or have been injured trying to cross international borders (UN, Resolution 29/2, 2015: 2), and on the other hand, exhorts States to strengthen laws, institutions and national programs to combat gender-based violence, including trafficking in persons and discrimination against women and girls (Resolution 29/2, 2015: 3).

Migrant Workers

The UN Human Rights Commission: encourages States of origin to promote and protect the human rights of the families of migrant workers who remain in their countries of origin and paying special attention to children and adolescents whose parents have emigrated; and encourages international organizations to consider providing support to States in this regard (UN, Resolution 2002/59, 2002:1); also urges States to consider, when designing and implementing legislation and policies designed to provide more protection for workers' rights, to pay special attention to the serious situation of lack of protection, and in some cases of exploitation, trafficked persons, clandestine migrants and domestic workers smuggled (UN, Resolution 2002/59, 2002:1). It calls on all States, the UN, to submit, in accordance with their national legislation, all cases of violation of labor laws with regard to the working conditions of migrant workers, in particular those relating to their remuneration and conditions of hygiene and safety at work (Resolution 2002/59, 2002:1). It emphasizes the need for accurate, objective, exhaustive and comparable information, as well as for a broad and systematic exchange of experience acquired by countries with regard to the protection and promotion of rights and well-being of female migrant workers for the formulation of policies and the adoption of common measures (Resolution 2002/58, 2002:1).

Invites the UN to the governments concerned, in particular those of the countries of origin and of host countries, to consider the possibility of adopting appropriate legislation against intermediaries that deliberately encourage the

clandestine movement of workers and exploit migrant workers and violate your human dignity Urges States to ensure full respect for and compliance with the 1963 Vienna Convention on Consular Relations, especially insofar as it relates to the right of foreign nationals, regardless of their legal and immigration status, to communicate with a consular official of his own State in the case of being detained or remanded in custody and to be informed of that right without delay (Resolution 2002/58, 2002:1).

The General Assembly recalls that the Millennium Declaration and the 2005 World Summit renewed its commitment to adopt measures to ensure respect for and protection of the human rights of migrants, including migrant workers (Resolution 60/169, 2006:2). Encourages States of origin to promote and protect the human rights of the families of migrant workers who remain in their countries of origin, paying special attention to children and adolescents whose parents have emigrated, and encourages international organizations to consider the possibility of supporting States in that regard (Resolution 60/169, 2006:6).

The UN calls on all States, in accordance with national legislation and applicable international laws to which they are parties, to effectively enforce labor law, including dealing with violations of such legislation, with regard to labor relations and conditions. of migrant workers, among others, regarding their remuneration and the conditions of hygiene and safety at work and the right to freedom of association (Resolution 60/169, 2006:2).

The Assembly mentions the report on the seventh and eighth sessions of the Committee for the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Resolution 63/184, 2009:5). It recalls that migrant workers are among the most affected and vulnerable people in the context of the financial and economic crises according to the final document of the Conference on the world financial and economic crisis named above (Resolution 65/212, 2011:2). It reaffirms the purpose of taking new measures to ensure respect for and protection of the human rights of migrants, migrant workers and their families (Resolution 18/21, 2011:2). It recalls that remittances have been negatively affected by the increase in unemployment and by the low growth of the income of these workers in some countries of destination (Resolution 18/21, 2011:2). It also recognizes that migrants who are not documented or who are in an irregular situation are frequently employed in less favorable working conditions than other workers. (Resolution 18/21, 2011:3).

It also reaffirms that the State in which a migrant is employed has the obligation to ensure respect for the human rights of that worker in the labor

sphere and urges the States to reinforce measures designed to protect the human rights of migrant workers, in times of humanitarian crisis (UN, Resolution 18/21, 2011:3). It recognizes that migrant workers make an important contribution to the social and economic development of countries of origin and destination, through the economic and social repercussions of their work, and underlining the value and dignity of their work, including that of domestic workers. Urges States that have not yet done so to ensure the protection of the human rights of women migrant workers, promote fair working conditions and ensure that all women, including those working as helpers, are legally protected from violence and exploitation. (Resolution 67/172, 2013:3)

The Assembly urges governments to combat the unfair and discriminatory treatment of migrants, particularly migrant workers and their families, and encourages States to implement policies and programs for women migrant workers in response to gender issues, to provide safe and legal ways that recognize the skills and education of women migrant workers and facilitate their productive employment, decent work and integration into the workforce, among other things in education and in science and technology (Resolution 67/172, 2013:3).

Finally, it recognizes that women represent almost half of all international migrants and also recognizes in this respect that women migrant workers contribute significantly to the social and economic development of countries of origin and destination, and highlighting the value and dignity of their work, including that of domestic workers (Resolution 68/179, 2014:3).

Subjects of Obligations

The obligations and responsibilities of States in the framework of protection and promotion of the human rights of all migrants, including women, children and migrant workers, as well as the exhortations and rules issued by the General Assembly and the Human Rights Commission are listed below: Countries or States have a duty to respect the obligations in the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other international human rights instruments: The Assembly calls on States to facilitate the reunification of families in an expeditious and efficient manner, taking due consideration of the applicable legislation, given that such reunification has a positive effect on the integration of migrants.

1. Urges States, in designing and implementing legislation and policies aimed at providing more protection for workers' rights, to consider the possibility of paying special attention to the serious situation of lack of protection, and in

some cases of exploitation, people trafficked, clandestine migrants and domestic workers smuggled. (Resolution 2002/59, 2011)

2. Ensure full respect and compliance with the Vienna Convention on Consular Relations of 1963.

3. Encourages States to consider signing and ratifying or acceding to the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Two Additional Protocols. (Resolution 2002/58, 2002)

4. The States have the obligations reaffirmed in the ruling of the International Court of Justice of March 31, 2004 in the Avena case and other Mexican nationals.

5. They are obliged to respect the human rights of migrants who cross international borders without the necessary documents.

6. Urges States to comply with the laws in force when acts of xenophobia or intolerance occur, manifestations or expressions against migrants to end impunity for those who commit racist and xenophobic acts, as well as the commitments contained in the Declaration and the Durban Program of Action.

7. Calls upon all States to consider reviewing and, where necessary, amending immigration policies with a view to eliminating all discriminatory practices and calling on States to promote and effectively protect human rights and freedoms fundamental rights of all migrants, whatever their immigration status.

8. Remove obstacles that may impede the rapid, unrestricted and secure transfer of income, assets and pensions of migrants to their countries of origin or to any other country.

9. Urges all States to take effective measures to end the arbitrary arrest and detention of migrants and take action to prevent and punish any type of illegal deprivation of the freedom of migrants by individuals or groups.

10. Also urges all States to employ duly authorized and trained public officials to enforce their immigration laws and border controls and to take appropriate and effective measures to prevent individuals or groups from violating the criminal and immigration laws related to the border enforcement and unduly take actions reserved for public officials, including prosecuting those who violate the law as a result of such actions.

11. Requests Member States to ensure that the human rights perspective of migrants is one of the priority issues in the debates on migration and development that are taking place in the United Nations system. (Resolution 60/169, 2006)

12. Recommends that States, in cooperation with non-governmental organizations, undertake information campaigns to explain the opportunities, limitations and rights involved in migration, so that everyone can make an informed decision and not use dangerous means to cross international borders.

13. Calls on States to take concrete measures to prevent the violation of the human rights of migrants during transit, including in ports and airports and at borders and immigration checkpoints, to train public officials working in These services and in the border areas to treat migrants with respect and in accordance with the law, and prosecute, in accordance with the applicable legislation, any case of violation of the human rights of migrants, such as arbitrary detentions, torture and violations of the right to life, including extrajudicial executions, during transit from the country of origin to the country of destination and vice versa, including transit across national borders.

14. Requests all States, in accordance with national legislation and the applicable international legal instruments to which they are parties, to effectively enforce labor law and act when such legislation is infringed. (Resolution 61/165, 2007)

15. The Assembly recognizes the importance of the laws and regulations relating to irregular migration being consistent with the obligations of States under international law, including international human rights standards.

16. It urges States to ensure that their laws and policies fully respect the human rights of migrants.

17. Urges all States to adopt effective measures to prevent and punish any illicit form of deprivation of liberty of migrants by individuals or groups.

18. Invites Member States to strengthen their initiatives to increase awareness of the important contribution of migrants in all spheres of society, and to explore the possibility of creating appropriate instruments to highlight the contribution of migrants to the countries of destination, in particular, through the collection of data and the production of statistics. (Resolution 63/184, 2009)

19. Urges States that have not yet done so to consider as a matter of priority the possibility of signing and ratifying the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

20. Urges all States to respect the human rights and intrinsic dignity of migrants and to put an end to arbitrary arrests and detentions.

21. Stresses the right of migrants to return to their country of nationality, and reminds States that they must ensure an appropriate reception for returning nationals. (Resolution 65/212, 2011)

22. Urges all States to strengthen measures to protect the human rights of migrant workers in times of humanitarian crisis. (Resolution 18/21, 2013)

23. Is mindful of the obligation of States, under international law, where appropriate, to act with due diligence to prevent and investigate crimes against migrants and punish those responsible, and that failure to comply with that obligation violates and impairs or nullifies the enjoyment of human rights and the fundamental freedoms of victims.

24. Also encourages States to continue to strengthen their cooperation in the protection of witnesses in legal actions related to the smuggling of migrants and trafficking in persons. (Resolution 67/172, 2013)

25. Encourages States to take into consideration the specific needs and circumstances of young migrants by recognizing contributions to countries of origin and destination. (Resolution 68/179, 2014)

26. Invites States to take due account of the recommendations contained in the report of the Special Rapporteur on migration.

27. Calls upon States to promote and protect the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and encourages them to promote equitable access to health services and to the prevention and care of diseases for migrants, in accordance with national legislation and practices, without discrimination of any kind.

28. Encourages States and regional and international organizations to intensify their cooperation with the Special Rapporteur. (Resolution 26/21, 2014).

In conclusion, the resolutions provide for considerations on international migration, such as violations of the human rights of those who cross international borders, the increasing number of subjects involved in migration in search of better job opportunities, the increasing number of children including those not accompanied by migration dynamics as well as the Treaties, conferences, documents and forums for the protection of all migrants. Taking into account each of the considerations, the assembly generally issues a set of specific rules for States where it calls for a change in their migration policies, and to ensure the promotion and protection of the human rights of all migrants. Finally, remember

to take the recommendations of the Special Rapporteurs and invite the States to continue collaborating in the field studies.

MIGRANTS AND REFUGEES: RESOLUTIONS OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Introduction

Due to the massive movement of people in Latin America because of the wellness concentration in a few number of the population; a wide and savage competence; unemployment; the lack of respect to human rights; the destruction of the environment; hunger; the undernourishment; general violence; fear; the corruption; and the presence of politicians in organized crime; the slowness of the national justice that sometimes represents the delay of procurement and national justice administration, becoming impunity of justice in Latin America that the Inter-American Court of Human Rights solves the cases in a subsidiary manner and by means of advisory opinions regarding the human rights of the refugees and migrants. We expose the most important criteria, either about violations to human rights to these vulnerable groups, we explain the legal reasoning, and motivations that fulfill the protection of these human rights.

Refugees and Migrants

Currently, the concepts of migrant and refugees might be confused due to the increasing number of forced migrations. Migrant is a concept that covers the individual (immigrant) that leaves one country with the purpose to move to another one and get established there, as well as the immigrant that goes to another country with the intention to be resident there. (IACHR, Advisory Opinion OC-18/03).

In the case of the refugee, it is provided in article 1 of the *1951 Convention Relating to the Status of Refugee*, modified by the Protocol of 1967 that a refugee is a person who:

- As a result of well- founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion,
- is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country;

- or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. (IACHR, Case Tibi vs. Ecuador, para. 144).

Differently to common migration, refugees based their displacement on persecution motives as established by the resolution cited, they move from one country to the other, in search of protecting their personal integrity and life. This contrast between migrant and refugee allows the International Law the inclusion of specific rights for individuals considered refugees to protect them in the country where they obtained such condition, because the contrary would permit an extreme vulnerability in relation with their rights.

It is important to mention that once the condition of refugee has been determined, it would not end unless one of the clauses of cessation of article 1 of the Convention of Refugees exists. Additionally, a strict procedure of recognition by the State where the refugee is and the other States is necessary (IACHR, Case Tibi vs. Ecuador). For the recognition of refugee to be valid it has to have the elements of inclusion, specifically: a) be outside the country of origin, it means the country of nationality or of habitual residence of the stateless; b) have well - founded fear; of c) being persecuted d) for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, e) as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. (IACHR, Advisory Opinion OC-21/14).

Children

Likewise, it is important to interpret the request and condition of a refugee in favor of children accompanied or not to obtain asylum without restriction. The State is bound to clearly explain the children how to request and obtain asylum according to article 22.7 of the American Convention (IACHR, Advisory Opinion OC-21/14) since the children are not sage from the consequences of the bad treatment caused by the forced migration, such as organized transnational crime and violence associated with these groups. That is why the State has an obligation to carry out an early identification of the children that run away due to the fear of being forcibly recruited by the organized crime or armed conflict. The right to request asylum in the State includes:

- (i) to allow children to request asylum or refugee status, which consequently means they may not be rejected at the border without an adequate and individualized analysis of their requests with due guarantees by the respective procedure;
- (ii) not to return children to a country in which their life, freedom, security or personal integrity may be at risk, or to a third country from which they may later be returned to the State where they suffer this risk; and
- (iii) to grant international protection when children qualify for this and to grant the benefit of this recognition to other members of the family, based on the principle of family unity (IACHR, Advisory Opinion 21/14 para. 81)

The age and gender should be elements to consider when interpreting the request and condition of a refugee, regarding the minors, the girls that are under vulnerability because of their gender by means of a cultural, economic or judicial situation.

On the other side, the decision to be adopted by the competent authority in regards with the request of recognition or not of the refugee condition should be founded and communicated in a language according to the age and development of the kid. In case of recognizing the condition of refugee, the issuance of the corresponding document about the migratory condition of the one requesting constitutes a safeguard as it concedes the necessary rights to avoid expulsion or return.

Asylum

The right to request asylum is composed by the *corpus iuris* that was firstly codified by the Treaty of International Criminal Law in 1889, until the adoption of the Convention on Territorial Asylum and the Convention on Diplomatic Asylum, both of 1954. The American Declaration of Rights and Duties of Man in 1948, established on its article XXVII the right of asylum. Lately, the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951, was approved as law framework to treat the situation of the refugees as consequence of the Second World War. On the other side, the American Convention of 1969 establishes the right of every person to look and obtain asylum as provided in article 22.7 (IACHR, 2013, Case Family Pacheco Tineo vs. Bolivia)

The inclusion of the right to request and obtain asylum in different international treaties and the creation of Protocols over the same issue in America have allowed that this right becomes of general interest as they are necessary to

protect subjective rights to guarantee every person, including children, the opportunity to request and obtain asylum. (IACHR, Advisory Opinion OC-21/14)

The identification of the need of protection allows that the procedures contain measures of individually protection and depending on each individual situation, together with the corresponding amendments for the superior interest of the child, the participation of the children and the right to be heard during the whole administrative or judicial procedure where they are involved. The procedures of needs identification constitute the positive obligation of the State as the refugee may enjoy the corresponding assistance and support and of their rights.

In case of children, it is necessary to consider special measures according to their age and development, such as the legal representation that shall be free of cost, and have the requested specialization. During the process it is of the essence the participation of the children in the communicative dynamic, to express their opinions, to participate on a personal interview to execute their right to be heard, specially when they can't give an interview it would be mandatory to implement non verbal communication methods so their right is not obstructed. The interview should be done in adequate environment according to the needs and safety of the children.

Likewise "none Contracting State should, by expulsion or return, put in any way a refugee in the borders of the territories where their life or freedom are in danger for reasons of their race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion" (Convention Relating to the Status of Refugees article 33.2). The State has the obligation to protect the personal integrity of the refugee, as well to guarantee the accomplishment of the principle of no return through positive measures. Violations to the rights of due process come with the violation of the principle of no return, which is the main reason of the positive measures.

Minimum Rights of Migrants and Refugees

Integrity and personal freedom

The right of personal integrity is provided in article 5 of the American Convention and the Court establishes the importance of on time medical support, as well as the access of this help in marginal areas. It establishes also that is

necessary the separation of the retained persons in migratory situations from the ones condemned by criminal crimes due to the nature of their confinement in a migratory situation, and the later should remain the less time possible. (IACHR, 2010, Case Vélez Llor vs.. Panamá). Regarding the principle of separation of underage if they are children not with the company of an adult, they should stay in a different place than adults and if it is children with adults, they should stay with their families except in cases of a higher interest of the kid. (IACHR, Advisory Opinion OC-21/14)

The right of personal freedom is constituted in article 7 of the American Convention and the Court establishes that in confinements it should be respected the rights of such article. The confinement measures according to the principle of no arbitrary detentions would have the object of the detention for reasons of safety and public order that under interpretation should be during the less time possible and only when it is strictly necessary. The Court establishes that the confinement exclusively for migratory situations is arbitrary.

Is a State obligation to inform the reasons of the arrest to the migrant when this takes place and it would be provided such information through a comprehensive language according to the age and condition of the person detained.

One cause of violations to human rights of migrants is the non existence of rights in the legal framework of the country they are and the arbitrary of the development of the procedure in case of imprisonment of persons. That is why is of the essence to present the detained person to a competent judicial authority that would allow the right to be heard and determine the validity of the detention, such authority must be impartial and independent.

The right to access to justice is established in article 8 and 25 of the American Convention, where the Court has pronounced itself mentioning that "States must ensure that all persons have access, without any restriction, to a simple and effective recourse that protects them in determining their rights, irrespective of their migratory status" (Advisory Opinion OC-18/03 para. 107.). Alongside with the above, the right to access to information should be guarantee above to than formally, it should go to reality than administrative situation. Persons should be guaranteed:

- (a) to be informed expressly and formally of the charges against them and the reasons for the expulsion or deportation. This notice must include information on their rights, such as: (i) the possibility of explaining their reasons and contesting the charges against them, and (ii) the possibility of requesting and receiving

consular assistance, legal advice and, if appropriate, translation or interpretation services; (b) if an unfavorable decision is taken, the right to request a review of their case before the competent authority and to appear before this authority in that regard, and (c) to receive formal legal notice of the eventual expulsion decision, which must be duly reasoned pursuant to the law. (IACHR, CASE OF EXPELLED DOMINICANS AND HAITIANS vs. DOMINICAN REPUBLIC, para. 356.)

These minimum guarantees assure the right to justice access without discrimination, expedite and on time in equality conditions as well to include the requirements for the detentions under a legal frame procuring the confinement during the less time possible. the possibility to request diplomatic assistance and a translator allow the person to freely and without discrimination exercise his/her right to access to justice.

Due process

a) They must guarantee the applicant the necessary facilities, including the services of a competent interpreter, as well as, if appropriate, access to legal assistance and representation, in order to submit their request to the authorities. Thus, the applicant must receive the necessary guidance concerning the procedure to be followed, in words and in a way that he can understand and, if appropriate, he should be given the opportunity to contact a UNHCR representative;

b) The request must be examined, objectively, within the framework of the relevant procedure, by a competent and clearly identified authority, and requires a personal interview

c) The decisions adopted by the competent organs must be duly and expressly founded;

d) In order to protect the rights of applicants who may be in danger, all stages of the asylum procedure must respect the protection of the applicant's personal information and the application, and the principle of confidentiality;

e) If the applicant is denied refugee status, he should be provided with information on how to file an appeal under the prevailing system and granted a reasonable period for this, so that the decision adopted can be formally adopted.

f) The appeal for review must have suspensive effects and must allow the applicant to remain in the country until the competent authority has adopted the required decision, and even while the decision is being appealed, unless it can be

shown that the request is manifestly unfounded. (Case of The Pacheco Tineo Family vs. Plurinational State of Bolivia, para. 159.)

The minimum rights of due process establish the following obligations to the States:

The right to an interpreter, objectivity, the basis of the decisions of the organs, data protection, reasonable time and the appeal of review or appeal constitute the minimum guarantees of due process to determine the refugee status within a framework of legality, in addition, the legislation of the refugee receiving State can be included to provide greater security in the process.

The due process, in article 8 of the American Convention of Human Rights establishes the guarantees that should be respected by the administrative organs that provide justice with respect to the cases of migratory sanctions.

The principle of non-discrimination must be present in order to ensure respect for the enjoyment of rights of migrants irrespective of the state of their immigration status within the conditions of procedural equality. (IACHR, 2010, Case Velez Loo vs. Panamá.) Likewise, the adaptation of domestic law plays an important role since national legislation should provide for the officer to comply with the characteristics of impartiality and independence in order to be compatible with respect for the human rights of international law.

Every migrant, regardless of his or her immigration status, has the right to legal assistance by a legal professional, as this also gives the right to a defense, since it allows the person undergoing the process to have effective access to justice with the adequate technical defense, especially that the migrant person may not be aware of the legislation of the receiving State and thus place himself in a situation of vulnerability of his rights. With respect to minors, the State also has the obligation to provide specialized legal representation according to its age and development, while ensuring the best interests of the child (IACHR, Advisory Opinion OC-21/14) Through representation, the right to be heard through interviews must be sought, and the process must be carried out in an environment appropriate to the child's age, at all times carried out by personnel specialized in the profiles of minors.

These guarantees form part of the minimum guarantees available to migrants regardless of their immigration status, which are also complemented by consular assistance by the receiving State. The right of effective access to consular assistance provides for compensation measures that contribute to reducing or

eliminating obstacles and deficiencies that impede or reduce effective defense. (Advisory Opinion OC-16/99)

The right of access to effective for consular assistance must be notified to the detained migrant from the moment he is deprived of his liberty before making his first statement, the notification will include his right to contact a family member, a lawyer or a consular officer. (IACHR, Case *Tibi vs. Ecuador*). This right is found in article 36 of the Vienna Convention on Consular Relations and encloses the right to be notified of their rights and the right of consular assistance. Along with the above, the consular assistance must be directed to the protection of the interests of the detainee, consular officials shall have the right to visit the national of the State and to organize his defense before the courts (IACHR, 2010, Case *Vélez Looz vs. Panama*). The right of effective access to consular assistance allows the detained person the enjoyment of his right to due process, as well as providing him with the minimum guarantees that any detained migrant has, regardless of their immigration status.

Harm Reparation

The Court establishes as ways to repair harm:

1. The creation of programs training programs for public officials. The training of public officials is crucial to generate guarantees of non-repetition of facts. Such training and training programs will ensure that: (a) that racial profiling never constitutes a reason for detention or expulsion; (b) strict observance of the guarantees of due process during any proceedings related to the expulsion or deportation of aliens; (c) that Dominican nationals are never, in any circumstance, expelled, and (d) that collective expulsions of aliens are never executed. (IACHR, CASE OF EXPELLED DOMINICANS AND HAITIANS v. DOMINICAN REPUBLIC, para. 465)

Adequacy of internal regulations to conventional standards:

Due to the recurrence of human rights violations, the Court considers it pertinent to adopt legal, administrative and other measures to prevent the occurrence of these violations as well as part of the State's obligation to fulfill its responsibilities in the American Convention on Human Rights. Likewise, the implementation of measures necessary to adopt establishments for persons detained for migratory issues to respect the principle of separation of persons

sentenced for criminal offenses ensuring the capacity of these establishments. (IACHR, 2010, Case Vélez Llor vs. Panama)

2. To carry out campaigns in public media. The Court considers it pertinent to conduct public media campaigns on the rights of migrants in a regular and irregular situation (ICHR, 2012, Case Nadege Dorzema and others vs. Dominican Republic) with the intention to make the population aware of this issue and thus to provide migrants with the information necessary for their process in the receiving State.

CONCLUSIONS

First. The determination by the Inter-American Court of refugee "recognition" is important, because it confirms that it is not an act of creation of the right to be a refugee, but the finding of a fact that the condition has. The requirements to be refugees are: being outside your country; founded fear; threat or persecution; these may be for reasons of discrimination; and that he does not want to avail himself of the protection of his country.

Second. The Inter-American Court obliges States with respect to migrants and refugees: to clearly explain the right to request and receive children, since many of them flee from fear of forced recruitment due to armed conflict or organized crime; no return or expulsion may lead to a refugee at the border when his life or personal integrity is endangered; provide timely medical care; to separate migrants and refugees from persons accused of their possible responsibility for the commission of a crime; that custodial detention on grounds of security and public order must be exceptional and last for as short a time as possible; deprivation of liberty obliges the State to inform migrants and refugees of the reason for their detention, to be held by competent authority, to be heard, to be an impartial and independent authority and to meet the other minimum guarantees that these vulnerable groups must have; request and receive legal assistance, assistance in consulting, interpreting services, protection of their judicial guarantees, access to justice, and receiving duly substantiated and reasoned resolutions.

Third. Regarding to reparation of harm, it is envisaged as a preventive measure, as a guarantee for non-repetition; that training programs and mass campaigns on human rights and treatment for public officials involved in human

rights violations and members of institutions linked to these vulnerable groups to such groups.

BIBLIOGRAPHY

Books

- Ortiz, L. (2011). *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*. Mexico City: UNAM
- Pérez, C. (2014). *Derecho internacional y protección de mujeres migrantes en situación especial de vulnerabilidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tellez, E. (2014). *Derecho internacional en la práctica latinoamericana*. Mexico City: UNAM-Tirant lo Blanch
- Iglesias, A. (2013). *Trata de mujeres con fines de explotación sexual*. Valencia: Tirant lo Blanch

Articles

- Prado Carrera, G. (2017). “Los derechos humanos de los migrantes”. *Perfiles de las Ciencias Sociales*, año 4, No. 8, Jan-June-2017, 240-258 pp.

Internal Legislation

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 05/02/1917) (Reforma 24/02/2017)
- Ley de Migración (DOF.25/05/2011) (Reforma 21 de abril de 2016)
- Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (DOF 17 abril 2012)
- Ley Federal del Trabajo (DOF.01/04/1970 (Reforma 12/06/2015)
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF 17 de diciembre 2015)
- Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; Nueva (DOF 4 de diciembre de 2014).
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF 4 de diciembre 2014)
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos (DOF 14/06/2012) (Reforma 19 de marzo 2014)
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF 29/05/2000) (Reforma 05/12/2014) Abrogada.

Reglamento de la Ley de Migración (DOF 28/09/2012) (Reforma 24/05/2014)

Programs

Programa de Regularización Migratoria (temporal) (DOF 11/10/2016)

Programa Especial de Migración 2014-2018. (DOF 30/04/2014)

Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018(DOF 30/04/2014)

International Treaties or Conventions

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificados DOF 4 de marzo de 2003

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (DOF 20 de febrero 1965)

Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desapariciones Forzadas, ratificada el 18 de marzo de 2008;

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, (DOF 13/05/1975)

Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (AG resolución 45/158, DOF 18 de diciembre de 1990),

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (DOF 12/05/1981)

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada el 17 de diciembre de 2007 y su Protocolo Facultativo;

Convención Sobre los Derechos del Niño. (DOF.25/01/1995)

Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957 (No. 105),

Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930 (No. 29),

Declaración Universal de Derechos Humanos, (10/12/1948)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (DOF 20 de mayo de 1981)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DOF 12 mayo de 1981)

Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (DOF 10 abril 2003)

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado el 11 de abril de 2005

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la de Personas, especialmente Mujeres y Niños (DOF 10 abril 2003);

Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No. 86);

Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No.151).

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a la abolición de la pena de muerte, en 2007.

UN Resolutions

Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familias. CMW, 2010, 13° periodo de sesiones. Observaciones Generales, N°. 1.

Resolución 2002/59 (2002). Asamblea General de las Naciones Unidas E/CN.4/2002/200. Aprobada por la Comisión de Derechos Humanos el 25 de abril de 2005 en su 55° periodo de sesiones.

Resolución 2002/58 (2002). Asamblea General de Naciones Unidas, E/CN.4/2002/200. Relativa a la *Violencia contra las trabajadoras migrantes*. Asamblea General de Naciones Unidas. Aprobada por la Comisión de Derechos Humanos el 25 de abril de 2005 en su 55° periodo de sesiones.

Resolución 60/169 (2006) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/60/169, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005 en su 64° periodo de sesiones.

Resolución 61/165 (2007) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/61/165, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2006 en su 81° sesión plenaria.

Resolución 63/184 (2009) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/63/184, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2008 en su 70° sesión plenaria.

Resolución 65/212 (2011) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/65/212, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2010 en su 71° sesión plenaria.

Resolución 18/21 (2011) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/HRC/RES/18/21, relativa a *Los derechos de los migrantes*, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 30 de septiembre de 2011 en su 37° sesión.

Resolución 67/172 (2013) de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/67/172, relativa a la *Protección de los migrantes*, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2012 en su 60° sesión plenaria.

Resolución 68/179 (2014) de la Asamblea General de Naciones Unidas, relativa a la *Protección de los migrantes*, A/RES/68/179, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013 en su 70ª sesión plenaria.

Resolución 26/21 (2014) de la Asamblea General de Naciones Unidas, relativa a la *Promoción del derecho de los migrantes al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, A/HRC/RES/26/21, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de junio de 2014 en su 39ª sesión.

Resolución 29/2 (2015) de la Asamblea General de Naciones Unidas, relativa a la *Protección de los derechos humanos de los migrantes: migrantes en tránsito*, A/HRC/RES/29/2, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 2 de julio de 2015 en su 42ª sesión.

Jurisdictional Criteria and Advisory Opinions of the Inter-American Court of Human Rights

- [1] Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, (2003).
- [2] Corte IDH, *Caso Tibi Vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, (2004).
- [3] Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, Serie A No. 21, (2014).
- [4] Corte IDH, *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C No. 272, (2013).
- [5] *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, artículo 33.2, adoptado en Ginebra, Suiza, el 18 de julio de 1951, adhesión de México el 7 de junio de 2000 y decreto promulgatorio DOF el 25 de agosto de 2000.
- [6] Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C No. 218, (2010).
- [7] Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282 (2014).
- [8] Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16.

FORTAMUN-DF 2014: OPERATION AND RESULTS. META-ANALYSIS IN 14 MUNICIPALITIES OF PUEBLA

*Kristiano Raccanello**

*María Guadalupe Ruiz Carrasco***

Abstract

The Contributions Fund for Strengthening Municipalities and Territorial Areas of the Federal District (*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal - FORTAMUN-DF*) seeks to support the public finances of the municipalities easing the fulfillment of their financial obligations and the modernization of the local tax collection systems, the payment of water's rights, as well as, all those needs linked to the public safety of the inhabitants, among others. In 2014, FORTAMUN-DF accounted for 10.75% of Federal Budget Branch 33's resources. In this paper, a meta-analysis of the operation and results evaluations to the Fund for the year 2014, performed between April and September 2016, to 14 municipalities of the State of Puebla, is presented. Although expenditures and investments are in accordance with Article 37 of the Fiscal Coordination Act 2014 (*Ley de Coordinación Fiscal 2014*), important areas of opportunity were detected. Municipalities engaged the resources to pay their obligations, but they did not modernize local tax collection systems, perpetuating a strong fiscal dependency on Federal Contributions. Also, lack of indicators to measure the performance of the Fund makes impossible to assess the objectives of such expenditures/investments accurately.

Keywords: Meta-analysis, Fortamun-DF, municipal finance

INTRODUCTION

In Mexico, as of December 29th, 1997, when the decree that established Chapter V of the Fiscal Coordination Act (FCA) was published in the Federal Official Gazette (*Diario Oficial de la Federación-DOF*), the General Branch 33 of the Expenditure Budget of the Federation, known as "Federal Contributions to

* Professor researcher at El Colegio de Tlaxcala, A.C. Member of the National System of Researchers, with level I.

** El Colegio de Tlaxcala, A.C.

Federal and Municipal Entities", was created. The Federation's expenditure on social development has several components; the most important are those that constitute the Federal Contributions (Federal Budget Branch 33), besides Subsidies and Transfers. The initiative of reform of the FCA did not foresee the Contribution Fund for the Municipal Strengthening that was created by initiative of the Chamber of Deputies to support the municipal administrations with the purpose "to increase the population's well-being and to contribute to the improvement of individual and households' public safety conditions"; thus, these resources were targeted at the fulfillment of the financial commitments of the municipal treasuries and to meet the needs of its population for public safety matters (Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2009).

Out of the eight funds that constitute the Budget Branch 33; the Contributions Fund for Strengthening Municipalities and Territorial Areas of the Federal District (FORTAMUN-DF) and the Municipal and Territorial Areas of the Federal District Social Infrastructure Fund (*Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*-FISM-DF), that together with the State Social Infrastructure Fund (*Fondo de Infraestructura Social Estatal*-FISE) constitute the Contributions Fund for the Social Infrastructure (*Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*-FAIS), are the only resources that may be allocated directly by the municipalities.

The purpose of this paper is to frame the FORTAMUN-DF in the municipal context at the national level and, through a meta-analysis based on operation and results evaluations for the year 2014 that have been made for 14 municipalities¹ of the State of Puebla, to review its operation and to highlight those obstacles that hinder its operation in accordance with the Articles 36, 37 and 38 of the FCA (DOF, August 11, 2014).

After the introduction, in the methodology section we identify the municipalities for which operation and results evaluation of FORTAMUN-DF for the year 2014 were performed, as well as the data sources and information we relied on. In the results section we briefly describe the most important aspects of FORTAMUN-DF, and the main findings of the evaluations. Finally, in the conclusions we provide some brief comments based on the implications of previous results, and some recommendations.

¹ Municipalities considered in this research were: Caltepec, Cañada Morelos, Coxcatlán, Cuetzalan del Progreso, Ixtepec, Jonotla, Lafragua, Nicolás Bravo, San José Miahuatlán, Tepetzintla, Xochitlán de Vicente Suárez, Yehualtepec, Zapotitlán de Méndez, and Zapotitlán Salinas.

METHODOLOGY

This research is based on FORTAMUN-DF's operational and results evaluations (year 2014) assessed for 14 municipalities located in the State of Puebla and performed between April and September 2016, according the Logical Framework Approach. The evaluations were made according to the Methodological Guide for the Consistency and Results Evaluation of Budgetary Programs, fiscal year 2014, of the Ministry of Finance and Administration of the Government of the State of Puebla, Planning Direction, Evaluation Office, aligned to CONEVAL's Terms of Reference for the Consistency and Results Evaluation. The Methodological Guide has 51 questions in six sections (Design, Planning and Results' Orientation, Coverage and Targeting, Operation, Perception of the Attended Population and Results Measurement). The municipalities are mainly located in the *Sierra Norte* and in the *Sierra Nororiental* of the State of Puebla, near the State of Veracruz, and in the *Sierra Negra*, next to the State of Oaxaca.

Due to the low quality of the information provided by the municipalities, in addition to the official documentary resources of each of them such as: the Municipal Development Plan, Activities Report, data reported in the web portal of the Federal Ministry of Finance (*PASH-Portal Aplicative de la Secretaría de Hacienda*), Analytic Works Report-R1-, Works Reports, *Matrix of Indicators for Results*(MIR), it has also been necessary to interview the administrative and executive officers of each municipality (Municipal Presidents, Treasurers, Directors of Public Works). For this reason, the research has a mixed design.

RESULTS

Importance of Fortamun in Municipal Finances

Municipal finances in Mexico depend strongly on federal fund transfers, which are mainly composed of federal participations, and this Fund, alongside with FISM-DF, is a paramount source of funds for municipalities, since tax collection systems in most of them cannot generate the necessary resources for the administration.

In Table 1, according to the information drawn from the National Institute for Federalism and Municipal Development (*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-INAFED*), for 0.1% of the municipalities the Fund provided more than 30.0% of the total income; it ranged between 20.1 and 30.0% for 5.0%

of municipalities, from 10.1 to 20.0% for 35.8% of them, and only for 13.5% of municipalities it accounted less than 10.0% of their total income².

Table 1. Fortamun-DF's resources as percentage of municipalities'total income

% of Municipalities at National Level	% of Municipalities' Total Income
0.1	Higher than 30.0
5	from 20.1 to 30.0
35.8	from 10.1 to 20.0
13.5	Lower than 10.0

Source: Authors with INAFED 2007 data available in ASF (2009).

As the proportion of the municipalities' own revenues (taxes, duties, products and uses), FORTAMUN-DF represented for 38.8% of the municipalities 100.0% of own revenues; and for a smaller percentage, 3.8%, between 75.1% and 99.9%; for 4.4%, from 50.1% to 75.0%; for 5.0% of municipalities from 25.1% to 50.0%, and for only 2.3%, it was less than 25.0% of the own revenues (Table 2).

Tabla 2. Fortamun-DF's resources as percentage of municipalities'own revenues

% of Municipalities at National Level	% Municipalities'OwnRevenues*
38.8	100
3.8	from 75.1 to 99.9
4.4	from 50.1 to 75.0
5	from 25.1 to 50.0
2.3	Lower than 25.0

* Taxes, rights, products y exploitations.

Source: Authors with INAFED 2007 data available in ASF (2009).

During 2014, FORTAMUN-DF represented 10.75% of the Federal Budget Branch 33's, while FISM-DF reached 9.33% of the same Budget Branch (50'893,028.75 thousand current pesos-MXN), by 2015 and 2016 the percentage dropped slightly (to 10 and 10.1% respectively) although the amount allocated increased 1% (between 2014 and 2015) and 5% (between 2015 and 2016).

² Percentages do not sum 100 because information was available only for 45% of municipality at county level.

Table 3. Fortamun-DF Total Budget (current MXN, thousands)

Year	Fortamun-DF Total Budget	Branch 33 Total Budget	% of Branch 33
2014	58'666,190.193	545'578,452.39	10.75%
2015	59'263,903.039	591'357,166.75	10.02%
2016	62'218,480.919	616'286,725.53	10.10%

Source: Authors with data of Federal Expenditure Budget 2014, 2015 y 2016.

Contextualization of the Investments

On one hand, FISM-DF focuses on alleviating deficiencies of the municipalities at country level by financing those works and social actions that directly benefit the population in extreme poverty, in localities with high or very high levels of social backwardness according to the General Social Development Law (*Ley General de Desarrollo Social*), and the Priority Attention Areas (*Zonas de Atención Prioritaria-ZAP*); on the other hand, FORTAMUN-DF contributes to strengthen the public finances of the municipalities and territorial areas of the Federal District through the expenditure optimization of public resources transferred by the Federation, that must be applied by ordering the items mentioned in the FCA (Article 37). This Article establishes that "[Federal Contributions] will be allocated (...), giving priority to the fulfillment of [municipalities'] financial obligations, the payment of water rights, wastewater discharges, the modernization of local [tax] collection systems, infrastructure maintenance, and satisfying the needs directly linked to the public safety of its inhabitants". Thus, such resources can complement, but do not substitute - based on the planned purposes - those of the FISM-DF, as these can be (also) used to ensure the public services continuity and its maintenance that have a positive impact on citizens' quality of life. From the foregoing, FORTAMUN-DF's resources are destined at public goods financing, while FISM-DF meets the needs of the population according to the Fund's General Operating Guidelines and its Modification Agreement.

According to the items that may be financed by FORTAMUN-DF, it has to be pointed out that administrative (or institutional) capacity has been conceptualized as the institutions' ability to meet the needs of the population, according to their constitutional rights, in the most efficient and consensual manner, alongside different social actors, but without excluding any sector (Carrera, Coronilla and Navarro, 2010). From a transparency contribution perspective for country's municipalities, this can be expressed as the set of skills and mechanisms required in a municipal administration to "perform functions,

solve problems and achieve goals, as well as to approach and understand their development needs in a broader context and in a sustainable manner" (Rosas, 2008). Diversity in the municipalities' heterogeneous economic development, and the skills of their administrations (and officers), represent a challenge and a major obstacle to achieve greater equity.

The Composite Municipal Institutional Capacities Index (*Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales-ICCIM*) is a proxy indicator of the institutional capacities (De Dios and Gómez, 2010); this index is composed of four indicators: 1) Fiscal capacity sub-index (SICF); 2) Endowments (services) capacity sub-index (SICDS); 3) Administrative capacity sub-index (SICA), and; 4) Accountability capacity sub-index (SICRC).

The ICCIM, and each of the sub-indices, takes values between 0 and 100, allowing one to classify the municipalities in different levels: very high, high, medium, low and very low. In 2004, at national level, ICCIM ranged between 19.1 and 76.24, with an average of 52 (medium level). As for its sub-indices, the SICF presented the lowest values (average: 22.3), while the SICDS reached 83.63 (very high); both SICA and SICRC averaged 40.6 and 40.2, respectively. At aggregate level, 31% of municipalities ranked "high" and "very high", 39% at "medium" level and 30% at the "low" and "very low" levels (United Nations Development Program, 2011). According to this study, there is a significant correlation between the ICCIM and the Human Development Index (0.52) that highlights the importance of increasing institutional capacity along with actions, such as municipal officers' investment in training and professionalization, improvement of the local tax collection systems, as well as the scrupulous and systematic accountability reinforcement. In this sense, the relevance of FORTAMUN-DF is rooted in the contribution to the four sub-indexes mentioned above, because the Fund focuses on the application of resources to guarantee and to fulfill the municipalities' financial obligations, in addition to the improvement and modernization of the local tax revenue systems.

Regarding the public safety issue, the National Survey of Victimization and Perception on Public Safety (*Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014-ENVIPE 2014*), (INEGI, 2014) provides some relevant information that supports the design and implementation of public policies in this area. According to this survey, during 2013, it was estimated that 33.9% of the country's households suffered at least one crime, which represents a rate of 28,224 victims/100,000 inhabitants; that means a 3.24% increase versus a rate of 27,337 victims/100,000 inhabitants registered in the previous year (2012). Regarding the

perception of the population older than 18 years, at the national level, 58.1% consider insecurity and crime as the most important problems that affect currently their State. In addition, it is estimated that in 2014, 73.3% of the population aged 18 and over, considered to live in their State as unsafe because of crime, a figure statistically higher than the one reported for 2013.

For this reason, the resources of the Fund aimed at improving public safety in the municipalities and territorial areas of the Federal District are totally grounded.

Investment Assignment and Operation

In accordance with Article 36 of the FCA, the FORTAMUN-DF's budget "will be annually established in the Federal Expenditure Budget with federal resources, for an equivalent amount, for reference purposes only, as follows:

a) With 2.35% of the federal concurrent taxable income as referred in the Article 2 of this Law, according to estimates made of the same in the budget itself, based on what is established by the Federation Income Tax Act for the year. This Fund will be transferred on a monthly basis by equal parts to the Municipalities, through the States, easily and without further obstacles as limitations or restrictions, including the ones of any administrative nature, but according to those corresponding to the purposes established in Article 37 of this Act; and

b) To the Federal District and its Territorial Areas, the funds will be delivered with the same procedure as to the other States and Municipalities, but calculated as 0.2123% of the federal concurrent taxable income, according to estimates made of the budget itself, based on what is established by the Federation Income Tax Act for the year. The State and Federal Governments will have to publish in their Official Gazette the variables and formulas used to determine the amounts of this Fund that correspond to each Municipality or Territorial Area, as well as the delivery calendar, before January 31st of each year."

Based on Article 38 of the FCA, the Federal Executive Power, through the Ministry of Finance and Public Credit (*Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP*), will distribute the Fund in proportionally to the number of inhabitants in each State. Then, the States will distribute the resources corresponding to their municipalities and the Territorial Areas of the Federal District, in proportionally to the number of inhabitants in each municipality and Territorial Area, and according to the most recent statistical information issued by the National Institute of Statistics and Geography (*Instituto Nacional de Geografía y Estadística-INEGI*).

In order to guarantee accountability and transparency, according with the Rules of Operation of the Program for the Control of Federalized Expenditure of fiscal year 2014 (DOF, March 31st, 2014), municipal administrations must submit to the SHCP a quarterly report, describing the purposes and results achieved by the resources of the Fund; they will also report in detail the advancement, as well as the performance indicators previously established. In addition, municipalities will inform the population about the amount of resources received, works and actions to be carried out, the cost of each one, location, goals and beneficiaries, proving that the reports of the resource expenditures and destination were publicly disseminated. The congruence of such reports will be verified through advancement reports and accounting records in the Municipal Public Account, ensuring their publication and dissemination among the population to validate the information.

The operation and results evaluation of the FORTAMUN-DF in 14 municipalities of the State of Puebla, has detected that in relation to:

Planning / Diagnosis

- Only few Municipal Development Plans have a clear structure and methodology, an accurate diagnosis of municipality's characteristics, as well as a precise analysis of the needs for each of its locations regarding both services and public goods. Such information, when reported, is often presented as a list of the projects planned to be carried out during the administration. In general, projects' costs are unreported, and it is seldom mentioned that they will be financed through the federal participations or through other funds; a situation that rises suspicions about the knowledge by the new administration and/or its advisers and collaborators on the matter.

- Although Municipality Development Plans refer to public safety needs (more police personnel, equipment, etc.), in smaller municipalities crime rates are low, or even no felonies have been registered. However, in most plans public safety statistics are unreported.

- Municipalities Development Plans do not contain the financial situation of the municipality beyond the commitments of the new administration in terms of transparency, honesty, accountability, and sound management of municipal finances. In some Plans these topics are only mentioned in the "vision" section of the new administration; consequently, the strategies for achieving these goals are not presented either. This situation raises evident doubts about how such goals

can be achieved, and whether the new municipal administration has all financial information needed.

Operation

-According to Table 4, municipalities comply with the destination of FORTAMUN-DF's resources as stipulated in Article 37 of the FCA; this is, funds are used to fulfill financial obligations and the payment of water rights (22.07%), wastewater discharges and maintenance of infrastructure (under the heading 'Urbanization': 34.73%), as well as for satisfying those needs directly linked to the public safety of its inhabitants (12.38%). According to the assessments made, the funds are used to pay liabilities with the Federal Electricity Commission, National Water Commission, for the maintenance of water-pumping and well plants, public lighting, maintenance of educational facilities and salaries/benefits payment for the police personnel, patrols purchasing for this same Direction, radio-communication equipment and uniforms, as well as contributions to the jails. Although the Fund considers supporting the modernization of the local tax collection systems, no investment has been actually made; so, it is expected that municipalities will continue depending financially on the Federal Contributions because many of them cannot collect taxes to meet their financial needs.

- The total amount of municipalities' financial obligations is unknown, so it is not possible to discern if the Federal Contributions destined to debt payment effectively reduce, and to what extent, municipal liabilities. In order to affirm that FORTAMUN-DF achieves its purpose of strengthening municipal finances, it is necessary to analyze the public account, establishing priorities, spending efficiently and to keep a strict control over expenditures. However, there is no evidence of any of these elements in the documents that have been provided for the assessments in the 14 municipalities.

- Municipalities' administrative areas undergo a high personnel turnover and most of the times people collaborating in these areas lack skills and knowledge to perform their duties properly. On the one hand, the precarious permanence in the workplace (sometimes only for a few months), prevents learning-by-doing and, on the other hand, it causes noticeable delays in the preparing and monitoring financial information.

- Infrastructure constraints in the municipalities' Public Work Direction constitute an obstacle to fulfill what established by the FCA, a situation that is prejudicial to heads of departments, as well as of public accounts transparency. For example, municipalities may lack computers with original or updated software

installed (which makes difficult to manage compatible files), may require communication lines (some municipalities have a single telephone line), may need internet access (when the service is available, it can interrupt frequently, jeopardizing uploading information on time, according to the timing established by the software. Sometimes, the municipality does not have internet coverage, so people in charge of uploading information must move to another municipality that has the service to do so). Consequently, most of the municipalities do not have an official website, making impossible to publish documents as established by the FCA, and infringing such regulation.

Table 4. Fortamun-DF 2014 summary expenditure items of the 14 municipalities

FORTAMUN-DF 2014 resources destination			
Item		Amount	%
Urbanization and waste water	\$	33,438,462.74	34.73
Debt and financial liabilities payment	\$	21,252,627.24	22.07
Education	\$	16,990,428.64	17.65
Public safety	\$	11,920,004.04	12.38
Public areas maintenance	\$	2,996,441.37	3.11
Production supports	\$	2,738,885.43	2.84
Project and studies	\$	2,465,880.20	2.56
Health	\$	1,929,207.66	2.00
Equipment purchase for the public administration	\$	1,351,198.23	1.40
Social assistance	\$	502,300.58	0.52
To be spent during the next fiscal year	\$	393,372.00	0.41
Housing	\$	305,000.00	0.32
Total	\$	96,283,808.13	100.00

Source: PASH's reports for each municipality.

RESULTS

The results evaluation of FORTAMUN-DF, analyzes, based on relevant information, to which extent the purposes of the Fund have been achieved. In this sense, MIR's indicators, their records (usually missing or, when available, wrongly defined) and their outputs/purposes/goal (frequently imprecisely defined or unrealistic, but most of the times lacking an appropriate justification) are not aligned with the requirements of the SHCP in relation with the Results based Budget (*Presupuesto basado en Resultados*), which makes impossible to evaluate

outputs/purposes/goal stated in the Narrative Summary of the MIR, as well as improving the MIR, and hindering municipal authorities' decisions.

A mechanism for assessing beneficiaries' satisfaction has not been established. So, it should be assumed, although not assured, that public services that have been provided to those who lacked them, or maintenance to infrastructure has been provided as to work as expected. This feedback, especially when based on a participatory approach, is fundamental in the process of results evaluation, since, besides to MIR's indicators, it would be relying on users' opinions.

The evaluation methodology required for the FORTAMUN-DF's analysis (based on the Methodological Guide for the Evaluation of Consistency and Results of Budgetary Programs) does not allow an in-depth analysis of the Fund - which is not a program and it does not have any Rules of Operation attached - since it is ruled by only three articles of the FCA. In fact, the last section of the evaluation (Results Measurement) does not apply entirely.

CONCLUSIONS

At national level, FORTAMUN-DF is the main source of funds as a proportion of the municipalities' own income, strengthening municipalities' public finances. The meta-analysis based on the operation and results evaluations of this Fund for 14 municipalities of the State of Puebla reveals that: 1) Municipalities do not have a strategy to strengthen their tax collection systems in order to reduce their dependence on Federal Contributions. As well, they do not report the total balance of the financial obligations to be covered at the end of each year, neither the costs of the Municipal Public Safety System, among others. Based on the above, it is recommended to perform the necessary adjustments to prepare a baseline from which monitoring the progress made in strengthening municipal finances could be made. 2) Municipalities do not have a coordination to monitor results achieved by the actions carried out financed by the Fund, or when it exists, it is unsatisfactory. To solve this problem, the MIR must be generated with relevant indicators for each level of Narrative Summary outputs/purposes/goal, accompanied by opportune statistical information. Monitoring of such results through data analysis and information review, could allow one to identify clearly the outputs/purposes/goal achieved of any action undertaken. Also, it will be also convenient to homogenize the Basic Information Documents (*Cédulas de*

Información Básica) formats of each work, in order to be aligned to the guidelines of the SHCP regarding the Results based Budget.

REFERENCES

- Auditoría Superior de la Federación. (2009). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2009. Available at: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- Carrera, A., Coronilla, R., y Navarro, A. (2010). *Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal*. Mexico City: IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.
- De Dios López, J., y Gómez, D. (2010). Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. En D. Gómez. (Ed.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. (pp. 209-278). Mexico City: Cámara de Diputados / PNUD/Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación de México (29 diciembre 1997). Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. Available at: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905189&fecha=29/12/1997
- Diario Oficial de la Federación de México (31 marzo 2014). Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el ejercicio fiscal 2014. Available at: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5338830&fecha=31/03/2014
- Diario Oficial de la Federación de México (11 de agosto 2014). Ley de Coordinación Fiscal. Available at: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/XIV%20Leyes%20expedidas%20por%20el%20Congreso%20de%20l%20Unin/Ley%20de%20Coordinaci%C3%B3n%20Fiscal%2011082014.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*. Aguascalientes, México: INEGI.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. Mexico City: Producción Creativa.
- Rosas Huerta, A. (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Política y Cultura*, (30), 119-134.

VIOLENCE AND DRUG TRADE. THE OCURENCE OF ILLEGALITY AND THE ECONOMY FROM NARCOTICS BETWEEN MEXICO AND THE UNITED STATES OF AMERICA

*Luis M. Morales Gámez**
*M. Rocío Palacios Espinosa***

Abstract

During the presidency of Felipe Calderón (2006-2012) an unprecedented violence in Mexico was generated after the decision was made to stand up against the criminal organizations trafficking drugs, and their members quarreled over leadership of their organizations wanting to corner the US market due to the high variability in the price of narcotics from 2005 to 2012. On this article we aim to study the relation between the drug price in the United States and the deaths generated in Mexico during that six-year term.

Key words: drugs, violence, market, security.

INTRODUCTION

Due to the violence in Mexico, product of the Mexican government's decision of openly and professedly opposing the drug-traffickers during the administration of president Felipe Calderón, the number of homicides in the country rose, particularly in 13 states.

This work considers violence in Mexico is a direct relation between the price of drugs in the United States and the number of deaths produced in Mexico, arguing that the criminal organizations are trying to monopolize the market, violence amongst them is the competition to do it.

* Research Professor at the Institute of Government Sciences and Strategic Development (ICGDE) of the B.U.A.P Doctor in Government Sciences and Politics at the BUAP. Member of the National System of Researchers, with level C.

** Doctor in Strategic Sectorial and Economic Development from the UPAEP. United States studies mastership by the UDLA. Bachelor's degree in Economics from the UDLA. International economy and national security specialist.

The proposed hypothesis on this paper to observe this direct relation is that higher profit from the illicit drug market in the United States meant a rise in the number of killings as a result of disputes over market control.

The decrease in narcotic prices was an effect of a higher number of suppliers in the market, directly affecting the profit of the producers under a logic of $P \cdot Q = TI$ (price times sold quantity equals total income), violence became the means to an end that the producers considered to seize the market and reduce competition under the notion that the high offer was saturating the market and thus the prices were lower.

With the drug trade being an illicit, market violence became a means to an end to position their product and keeping control over prices. To prove our proposed direct relation on the hypothesis, an analysis of correlation was done with the data of five types of drugs with high demand on the American market: marijuana, cocaine, crack, heroin, and methamphetamines, comparing them with the incidence of homicides that took place in Mexico as a product of criminal organizations fighting.

The drugs were chosen because they are considered as the most sought after according to the report on drug consumption issued by the United States Department of State (National Drug Control Strategy Data Supplement, 2014), where the evolution of prices throughout twenty years is explored, their increase or decrease allows it to verify if they have a direct link with the violent deaths in Mexico, the mechanism for with the organizations fight to monopolize the highly profitable market.

The information regarding the number of murders in Mexico was compiled from the INEGI data base of 2014 on the entry of death by homicide; this way it was established that the deaths in Mexico are a product of the violence between criminal groups or the groups against the State.

Although there are other approaches that have explained why the violence was generated in Mexico after president Calderón decided to fight against drug traffic, we consider that capturing their leaders and extraditing them, making room for potential new ones that compete, using the army to do tasks of public security, or simply the rivalry between the fractured organizations, combined with the competition to have a place on the United States drug market, are the possible reasons for the homicides in Mexico.

THE UNITED STATES DRUG MARKET

In the 1920s, the treasury department of the United States held a theory that if the countries that produce drug fought over production and traffic, then the prices would go up significantly, making it nearly impossible for the consumers to buy it, and despite the fact that it has been proven that the logic behind the illegal drug trade does not operate under that theory, the idea has not been questioned since. (Scherlen, 2012; Recio, 2002).

The argument that the United States government sustains is that by removing and fighting the chain of drug supply into their country the availability goes down as well as the pureness of the product, and this makes the prices go up. After which this cycle will lead to the decrease of drug use in their country. This idea has been questioned by several authors and in real life throughout the XXI century, it has been proven the opposite. (Fowler, 1996; Reuter y Kleiman, 1986).

Another observation is that although attempts to enforce the law and to have better control to decrease the offer from Latin American countries by confronting drug-traffickers during the eighties and nineties were made under the United States pressure, these weren't enough to eliminate the offer completely and they were able to find ways of keeping their activities on end and reach the American market, well aware of the possibility that they can make a pact or negotiate with the local authorities to continue their activities. (Serrano y Toro, 2005).

On the United Nations' report on worldwide drug use of 2014 each of the continents was sorted into regions (North, South, East, and West). Comparing North America with the rest, one can recognize that the consumption of the three countries (Canada, the United States, and Mexico) holds a very high percentage on use of: cannabis (marijuana), opioids, cocaine, and ATS, compared to the worldwide consumption by region. If you consider each country's individual part of the percentage, usage in the United States remains high, and so the total percentage adding the use of the aforementioned substances is: 11.3%, 4.3%, 1.8%, 1.6%, representing an added result of 19% worldwide. (Table 1)

On another side, taking into account the increase in retail drug prices in the United States during the last 18 years, it follows that the notion of fighting the supply chain is not the right one, especially considering how it has not had the effect that was expected and more likely the opposite; the level of supply has maintained accordingly to a constant demand. If the US government's theory had

been true, the effects would have been noticeable since the pressure to fight drug traffic was applied to Latin America a long time ago. (Scherlen, 2012). (Table 2)

Table 1. Annual drug consumption per capita from 15 to 64 years old worldwide 2014

	Cannabis	Opioids	Opiates	Cocaine	ATS	Ecstasy
Africa	57,530	3,140	2,290	4,680	8,950	1,880
North America	35,430	13,600	1,490	5,600	5,100	2,800
Asia	88,100	15,380	12,990	2,230	34,520	18,850
Europe	24,800	4,100	3,090	3,970	3,220	3,260
Oceania	3,540	830	60	460	530	720
Total	227,300	38,200	20,200	20,900	54,800	28,200

Source: taken from Serrano & Toro (2005)

Table 2. Drug price from 1994 to 2012 (Dls. USA)

Year	Cocaine	Crack	Heroin	Metham phetamine	Marijuana
	10 to 100 grams	10 to 100 grams	10 to 100 grams	10 to 100 grams	10 to 100 grams
1994	77.96	82.45	451	127	12.91
1995	81.78	83.42	366	192	7.37
1996	72.21	76.73	399	201	8.12
1997	76.27	82.9	328	152	6.13
1998	66.48	74.35	284	271	7.67
1999	72.7	85.14	272	239	10.61
2000	80.56	91.94	238	191	6.75
2001	77.93	88.27	215	157	7.41
2002	69.93	78.42	216	143	12.43
2003	64.51	68.23	213	116	10.25
2004	59.68	63.78	245	103	7.91
2005	53.84	58.45	228	86	9.73
2006	47.76	55.19	219	122	11.3
2007	58.74	61.33	197	139	10.55
2008	74.73	77.24	166	131	6.9
2009	83.09	89.16	205	111	11.75
2010	78.72	90.13	230	89	9.9
2011	73.78	85.82	211	77	12.38
2012	84.43	99.37	193	70	11.53

Source: taken from the National Drug Control Strategy (2014). Consulted on the 20th of October 2014.

With this information on the prices of the main drugs consumed in the United States (Cocaine, Marijuana, Meth, and Heroin) the American drug market can be considered as very attractive business for criminal organizations formed in the American continent in the past thirty years and the ones in Mexico already, because of the economic benefits for them.

The international consumption that the United Nations report on 2014 states the following:

From 2004 to 2010, the total expense of the four main drugs used in the United States was 666 billion dollars, a number that represents a high demand despite the government's efforts to fight against the supply from other countries such as Mexico, where the results have not reduced it. (Table 3)

Table 3. National expenditures on drug use (billions of USA dollars)

Year	Cocaine	Heroin	Marijuana	Methamphetamines
2005	44	22	30	23
2006	43	21	30	22
2007	39	21	30	20
2008	34	23	32	16
2009	31	26	35	15
2010	28	27	41	13
Total	219	140	198	109

Source: taken from the National Drug Control Strategy (2014). Consulted on the 20th of October 2014.

This outlook of the market and the intake of drugs in the United States can be linked to the violence in Mexico represented by the homicides reported by the National Institute of Statistics and Geography (INEGI), it can be taken as a solid fact to relate the fluctuation of drug prices in the United States and the violence in Mexico produced by fighting the drug traffickers and the increase in homicide rate as a result of quarrels over turf and cornering the market through intimidation. (Graph 1)

If we take into account the years between 2006 and 2012 that make up the presidency of Felipe Calderon, three features stand out:

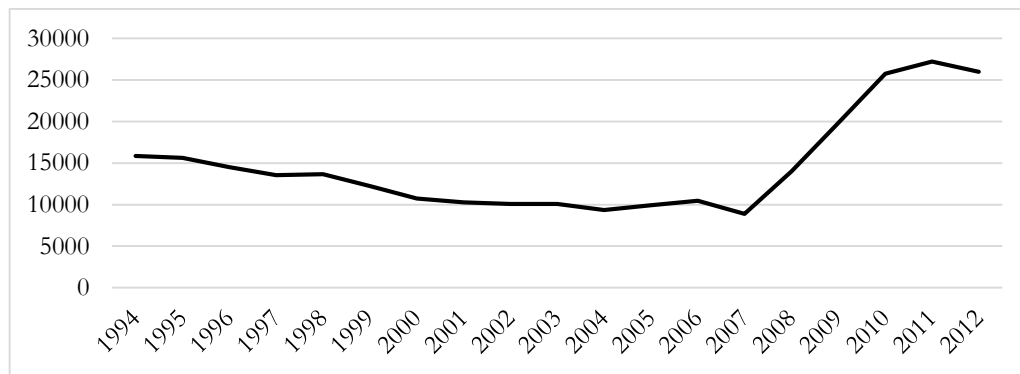
1) Homicide numbers had dropped to their lowest two years before, given that the homicide rate, as pointed by Guerrero, had not surpassed 10 murders for every 100 thousand people. Violence index were not high, assured president Calderon, which justified his decision to stand up against the organizations. (Guerrero, 2014).

2) In the last three years of President Felipe Calderon homicides hit numbers that exceeded by far the national standard of previous years. And although numbers dropped by two digits in the last year, it was far from the expected impact of going against drug traffickers that the government promised.

3) The year 2011 was the most violent (by the number it holds), but upon closer inspection, the numbers of 2010, when compared to the rest of the years, can be considered as the year that violence escalated to new highs. This is because violence experienced a rapid increase in some states of the republic. (Table 4)

The feature that all states share is that they are border or coastal states, some are important passage to the United States; making it very significant that violence has concentrated on these areas and not all over the country.

Graph 1. Deaths by homicide in Mexico 2007-2012



Source: taken from INEGI (2014). Consulted the 20th of September 2014.

As far as the information that the “Report on drugs and drug use by number of first timers by drug type” goes, there has been an increase of 8.54% in first timers (people over 12 years of age) on drugs from 2002 to 2012, from 2,656 to 2,883 thousand people in the United States. When analyzing information individually by type of substance the increase in first time users was of 9.19% for marijuana, Cocaine and crack show a slight decrease in first time users; the former with 38.08% and the latter of 75.07%. Heroin initiation increased by 33.3%, and hallucinogenic substances decreased by 6.85%. The drug that scored the highest number of new timers in the United States was Heroin, according to the “National

Drug Control Strategy 2014” report (National Drug Control Strategy Data Supplement, 2014).¹

Table 4. Number of homicides by State, 2006-2011

States	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Baja California	465	369	1,031	1,530	1,525	822
Coahuila	104	107	175	270	449	718
Chihuahua	648	518	2,604	3,680	6,421	4,487
Mexico City	819	848	931	981	1,078	1,100
Durango	181	178	426	1,033	1,112	1,085
Guerrero	788	764	1,001	1,851	1,567	2,397
Jalisco	480	450	547	681	1,081	1,527
Mexico	1,748	1,243	1,579	1,864	2,114	2,627
Michoacan	988	556	658	934	707	853
Morelos	141	126	215	259	494	435
Nayarit	103	108	155	195	541	583
Nuevo Leon	169	279	241	342	928	2,149
Oaxaca	520	563	617	598	731	685

Source: taken from Guerrero (2014). Consulted the 21st of March 2014.

On the other side, there has been a change in the type of consumers of drugs. The number of women consuming marijuana increased by 37.06% between the years 1993 and 2013. Men experienced an increase of 14.4%, and the racial group that shows the most use is Hispanics (48.8%), followed by non-Hispanic blacks (46.8%) and non-Hispanic whites (36.7%). The majority of the consumers have reached the twelfth grade or higher studies.

As for cocaine, an increase of 7.14% amongst women was observed as well as a 20% increase in men, between the years of 1993 to 2013. The group where cocaine consumption was highest was Hispanics (9.5%) followed by non-Hispanic whites (4.8%) and non-Hispanic blacks (2.1%) are the group that least consumes this narcotic.

The percentage of women that have used crack throughout their lives stands at 19.4% whereas men's stands at 17.1%. Regarding ethnic groups,

¹ US State Department (2014) National Strategy for Drug Control. Information Supplement. Based on table 6 of the Report. Number of first timers last year over the age of 12 years between 2002 and 2012 (thousands). Substance Abuse and Mental Health Services Administration's statistics on mental health. National Poll on Drug Abuse 2002 to 2012. Rockville MD: United States Department of Health and Human Services (2003-2013).

Hispanics present the highest percentage of use (46.4%), followed by non-Hispanic whites (43.8%) and non-Hispanic blacks (5.7%). The main consumers are those that have a wavering academic record between the tenth and twelfth grade. (National Drug Control Strategy Supplement, 2014).

These numbers show a decrease in narcotic demand, which means that, if prices stay constant or drop, the utilities and profit of the producers and suppliers drop as well. Making violence the ideal mechanism to kick out the competitors or would-be competitors; making the prices go up as a consequence.

Meanwhile, this study focuses solely in the relation between US drug prices and the violence in Mexico. Violence is frequent in the key geographic areas for production, reception and smuggling of the various drugs that are sold across America. It would be an error to assume violence is all over the country.

CRIMINAL ORGANIZATIONS AND VIOLENCE IN MEXICO

In Mexico, criminal organizations had been operating through a series of pacts and alliances traditionally associated with the government. In fact, some state governors were recently overseers of the illicit activity in different areas of the country. (Gómez Estrada, 2007). The PRIistic regime (from the government party *Partido Revolucionario Institucional*, PRI) controlled the entire country and it was completely capable of subduing anyone who dared question or oppose their power at any given moment, and with every attempt the local authorities were not free to act or negotiate with any of these criminal organizations. But after the struggle for power during the 90s and the political transition from one party to another (for the first time in 70 uninterrupted years of PRI) at the beginning of the XXI century, this relationship broke and the criminal cells grew stronger.

Another piece of information to help understand the growth and strengthening of these organizations is that when the Caribbean passage to the United States closed during the 80s, the Colombian drug organizations created a new route, through Mexican territory. (Carpenter, 2010). Mexico had drug traffickers at the time, but they were small time organizations and it is during this decade that they start growing in lieu of the business that meant moving narcotics into the United States. (Krujit, 2011).

What helped the organizations in Mexico to grow stronger during the decade of the 90s were the following factors: They consolidated as producers of cannabis, heroin and the smuggling of cocaine; the commercial opening in Mexico

after the FTA was signed; the detention and deaths of key players and leaders of the Medellin and Cali Cartels. The access to technology and telecommunications; the submission of local authorities and finally, their diversified development of businesses, buying banks, real estate, and investments in Mexico as well as the United States, along with other illegal activities that made it easier for them to control the north American market. (Gómez Estrada, 2007).

Although there were two consecutive periods where a party other than PRI ruled Mexico, the International Report of Strategy against Drugs in the United States in 2011 point out the fact that corruption in Mexico stayed the same, which represented an impediment when it came to fighting drug traffic on the country with the help of public security instances, especially when the United States wished to join forces and collaborate with the Mexican government through the Merida Initiative (MI). (Scherlen, 2012).

There are two explanations over the violence of criminal organizations in Mexico: the first one holds that, as a business, drug traffickers want a steady environment and a safe one to continue operating their illegal and profitable scheme. (Velasco, 2005). The second one holds that through violence, more and more illegal business, are finding their niche, such as robbery, kidnapping and ransoming, and particularly extortion of local authorities to gain the upper hand in the activities they carry out; violence that gives them more side businesses. This is how Villalobos (2010) claims criminals are not to be considered businessmen, just plain criminals, because the tactics they use to eliminate competition is violence, not market strategies as is the case of official competition within the market. This is the reason why drug prices and violence in Mexico are closely linked together, showing that profit through violence is the earnings that the monopoly of the North American drug market represents.

Guerrero (2014) presents the reasons for violence in Mexico were product of: a) Captures and deaths of organization leaders, provoking them to fight for survival; b) The newest groups compete to impose themselves; c) Organizations resort to violence to make way for new enterprises other than drugs; d) Violence is the main resource to impose on turf and access the drug market; e) Settling down on a territory they take out the gangs, and the crews, and defend against the police and the military; f) If a leader is taken out or captured, when there's uncertainty and suspicion of foul play they recur to violence to solve the imbalance. (Guerrero, 2014).

All of these reasons could be deeply analyzed within the context of the Mexican war on drugs, but on this paper an emphasis is made on the link between

the violence with the consumption of narcotics in the United States and especially on the price variation of main narcotics such as: heroin, cocaine, methamphetamine, and marijuana; proving that drug traffickers have been fighting over market control.

Benítez (2013), claims the war on drugs in Mexico is due to the State opting a strike on the drug trafficking organizations, and the competition amongst them for securing the routes and accesses to the US market, an assessment by Guerrero as a cause of violence; the disputes between criminal organizations, an assessment made by even President Calderon.

Carpenter (2010), says violence was caused by the drug traffickers because they were attacked by the state, their strength was being organizations structured like enterprises, their motive was to control the market they ran and their resolve was to never surrender or be taken out by other organizations or the State. Carpenter (2010). Mexican drug traffickers, unlike Colombians, ran many other aspects of the illicit drug trade: finance, exportation, sales on international markets, and control of distribution sites in the United States, their behavior is monopolist and violent. (Shoumatoff, 1995).

The fashion in which recent drug traffickers operate is through *sicarios* (contract killers), people who no longer have loyalty binding them to the organization whose behavior is not to protect a specific, previously agreed upon territory, but to fight for the power and wealth that come with geographic extensions that go through to the United States.

If we consider that the organizations behavioral logic is to act like a business, then we can understand that when their leaders are absent, they have no supervision or command, and their desire is simply to survive amongst the competition, their actions are going to be violent and not a marketing strategy like the ones that in legitimate businesses take when they want a place in the demand and offer of formal economy. Another explanation is that violence starts inside the very same organizations when they struggle for the vacant place of the leader (survival of the strongest). This is why the use of force is acknowledged as not being the fittest way to deal with them in Mexico in the first place.

It is considered that the state, having captured, extradited, or annihilated their leaders, propitiated a rise in the violence among them and within them. Pacts and agreements were wiped as the bosses were no longer around (some ran their organizations from inside prisons). Executions that used to be reckonings, dealt with in very selective and discreet manner, became public and in broad daylight. (Lawson, 2008; Benítez, 2013).

Pereyra exemplifies the Zetas, as evidence of the rupture that criminal organizations had. When their leader Osiel Cardenas was extradited, they defected from the organization and created a new one and through violence they took hold of the drug traffic in the United States. The Michoacan family and the Zetas were the organizations that had a violent exchange with the Gulf, Juarez, and Sinaloa Cartels to win over the American market. (Montemayor, 2006; Naim, 2006).

Benítez makes an analysis on how these organizations have split, who the leaders are or have been for while in some cases, and what new groups have appeared from them, or disappeared. This analysis confirms the fact that violence is not only a mechanism through which organizations are formed or erased from the criminal map, but it is also the only alternative to take advantage over competition on an illegal business that is under attack by the State, meaning their survival consists in brawling with each other and the State with the use of violence. (Benítez, 2013).

There was a theory that the ungovernableness that was lived in different areas of Mexico was the product of said violence, which positioned the Cartels as real powers of State, in practice they were the ones that exercised control and authority in the vicinities where local authority was minimal and where their power was induced with corruption of officials, bribery, or fear. (Birns and Sánchez, 2007; Sullivan and Bunker, 2002).

The dissemination of power did not weaken the drug trade, quite the opposite, it was what represented the market strength, and their expansion and diversification meant their fragmentation was a way to gain market space. Their strength is in violence. In other words, it's a relationship of supply and demand, where the head of operations is not confined or concentrated on an essential location, but scattered to make it an unconventional war when confronting the cartels.

The war amongst criminal organizations can be seen as the falling out they had from 2008 to 2010 and the consolidation process so others managed access to the North American market. The rise in deaths relates to this violence. It was a process fulfilled outside of every political and social consideration on behalf of the Calderon administration, because drug traffickers were willing to carry out extremely violent acts to consolidate themselves as highly profitable traffickers (decapitations, dissolving bodies in acid, killing civilians, attacks in broad daylight during rush hour). (Guerrero, 2011). The organizations that stay on top, not only maintain a healthy cash flow, but demonstrate that the way to deal with them in

the short term is through violence drug traffickers will continue on the United States market.

STATISTICAL ANALYSIS OF VIOLENCE AND THE PRICE OF DRUGS IN THE US

This analysis consisted in the development of two methods of study: The first one was a correlation analysis that allowed the identification of the type of existing relation between the price of every drug and the number of homicides recorded in Mexico from 1994 to 2012, as an explanatory method to prove the theory the suggests higher retail drug prices, means more murder incidents and violence. This analysis helped identify two results, both a positive and a negative result between the variables, exposing the importance of narcotic producers concentrating on the market and their behavior.

On second place an ANOVA Statistic analysis was carried out that allowed for the identification of media differences on the price of every type of drug (Marijuana, cocaine, crack, heroin, and methamphetamines) which means there are significant differences between the prices of narcotics, possibly relating to the number of homicides judging by the changes registered on the price levels.²

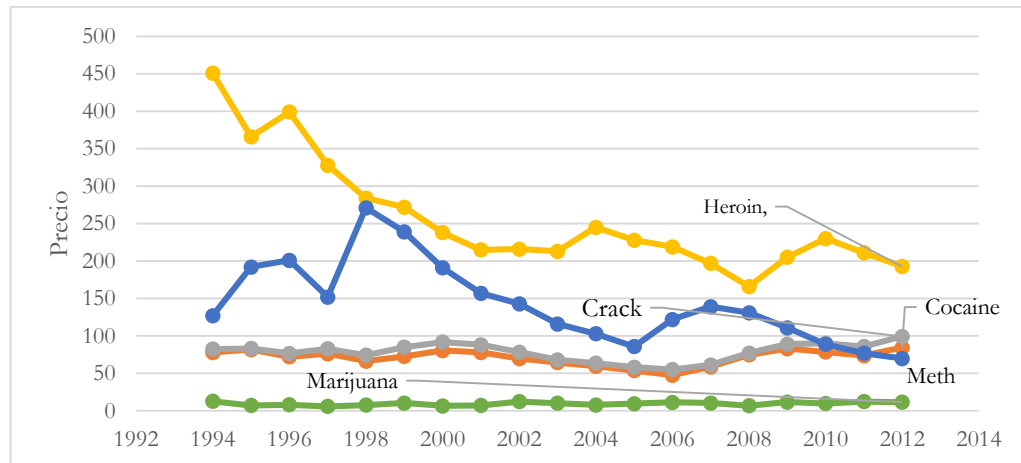
Correlation Analysis

Prices of the main drugs of the period 1994-2012 were graphed, showing their evolution. From this analysis a pattern stands out on the decrease of heroin prices since 2004, having an upturn on 2010 and a subsequent decrease on the same year. Something similar happens with the prices of methamphetamines and marijuana. Meanwhile the prices of cocaine and crack experience a slight tendency to rise. (Graph 1)

Under an economic logic, analysis of these data shows a tendency of prices to be reduces when the demand is high. Demand is the result of a function derived from technological improvements, cost decreases or more competition. Given that these markets have no government control due to their illicit nature, asymmetric information exists and a moral risk.

² This analysis helps check the null hypothesis that the media of k populations (k being higher than 2) are equal, against the alternative hypothesis that states that at least one of the populations differs from the rest. Based on University of Barcelona (2014).

Graph 1. Price of narcotics 1994-2012



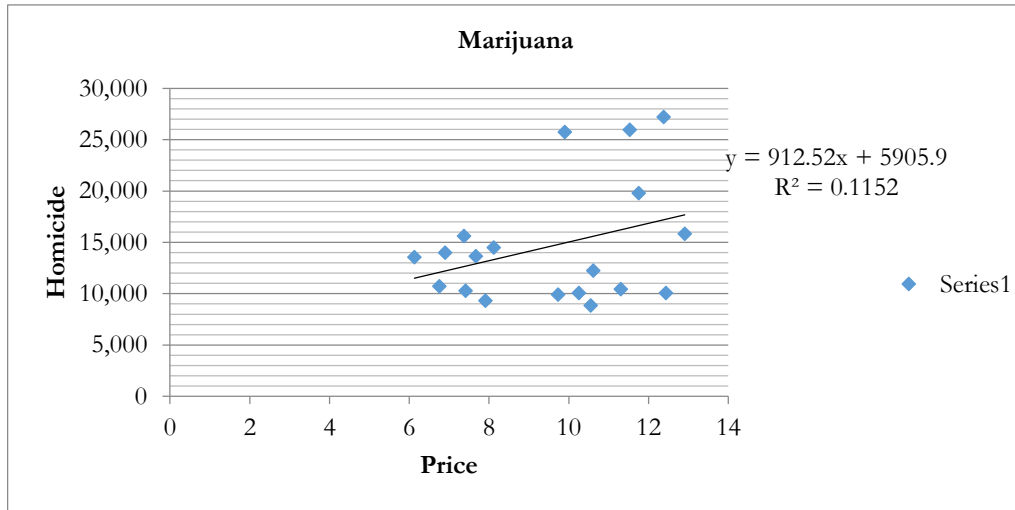
Source: Calculated from information gathered by the National Drug Control (2014).

The most plausible solution to controlling prices is through collusions, or the violence that these organizations are known to use to elevate prices and concentrating product to a few suppliers.³

The correlation analysis for the period 1994 to 2012 proved so. Firstly, Graph 2 correlated marijuana price and homicides, R square value was 0.1152, demonstrating that the relation between the two variables is positive. Meaning the higher homicide rates show a rise in the price of the drug.

³ Perrotini (2002), explains that the asymmetric information is analyzed by George Akerlof (University of California Berkeley) Michael Spence (Stanford University) and Joseph Stiglitz (University of Columbia), and attributed to the own flaws of the market and the mechanism of agricultural market prices, manual labor, and finances. According to Keynesian economics, IS-LM, asymmetric information happens when competition is imperfect, and there is constant fragmentation of information of the different markets. Said conditions can be aggravated on markets where there is no formality and in the case of drug trade, it is an illicit activity, and competition is not perfect. On another note by Eumed (2014), the moral risk corresponds with the agency theory, where the agent (Business manager) can reach for personal goals in detriment of the citizens' interest, which means the economic decisions are one-sided, resulting in a loss of efficiency under costs and damage stemming from the decisions that don't necessarily benefit every party involved. A way of reducing moral risk is through stimulation; contracts, concessions, and incentives make up for stability. However, illegal trades rarely and hardly establish contracts or concessions, meaning the only incentive the citizen has left is to eliminate other participants and the competition with the use of violence.

Graph 2. Correlated price of marijuana and homicides 1994-2012

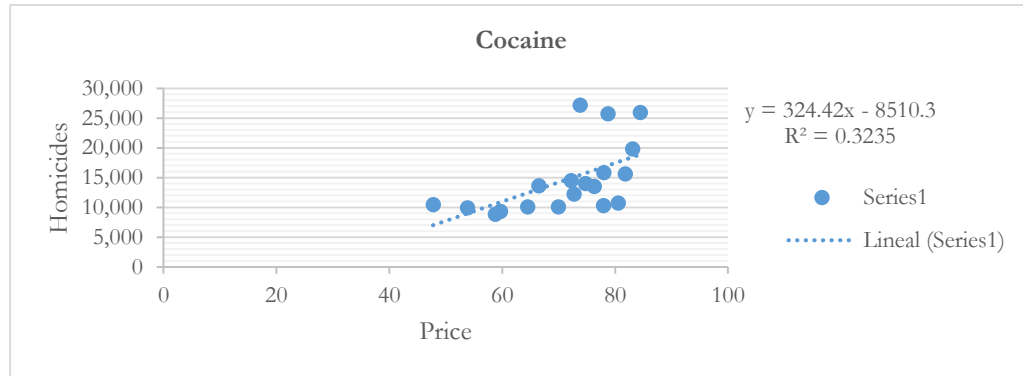


Source: National Drug Control Strategy Data Supplement (2014) and INEGI (2014).

The dependent variable is Y, and represents homicides; X is the independent variable, corresponding to the price of marijuana. With an equation of $y = 912.52x + 5905.9$, where 912.52 is the factor that relates the price with the number of homicides, leaving 5,906 homicides in Mexico that cannot be attributed to drug traffic. The result demonstrates a positive relation, which implies that when prices were highest, homicides were too. This means the market is very centralized and that the use of violence keeps the prices elevated, manifesting in armament cost, and human lives.

Graph 3 Shows the relation of prices for cocaine and the number of homicides, in this case, and unlike the case of marijuana, the relation of the price of narcotic and homicides is far more direct. With a square R .3235, Y, is the dependent variable, homicides, and X represents prices. The equation shows a negative relation between the two variables; $y = 324.42x - 8510.3$, where 8,510.3 are homicides that can't be explained in relation with the price, however the factor 324.42 does. It implies that a higher price is given because of the violence produced by the lack of formal agreements between the producers or the coalitions, making violence the only way to sustain high prices in the market to be seized.

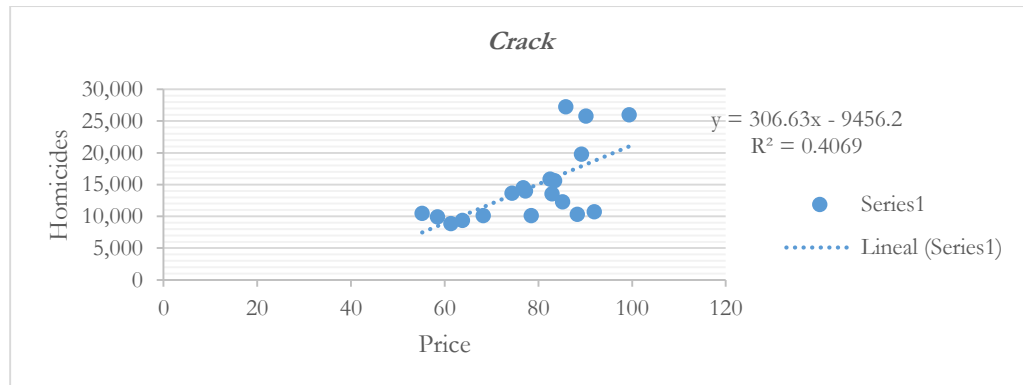
Graph 3. Correlation of cocaine price and homicides 1994-2012



Source: National Drug Control Strategy Data Supplement (2014) and INEGI (2014).

Graph 4, Shows the relation between homicides and the price of crack, with a coefficient of .4069.

Graph 4. Correlation of crack price and homicides 1994-2012

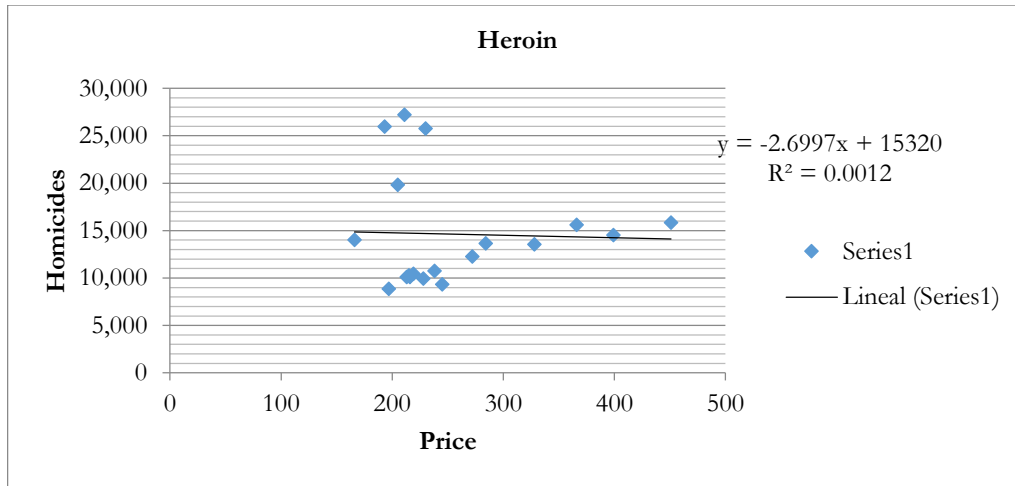


Source: National Drug Control Strategy Data Supplement (2014) and INEGI (2014).

The equation shows a positive relation between prices of crack and homicides, due to the monopoly that exists in the market and violence being the way to keep a spot in it and the profit. Equation $y = 306.63x - 9456.2$ shows a factor of 306.63 that links the change in price with the homicides and that violence cannot be avoided, for being responsible of keeping the price of the product on the market.

Graph 5 represents the correlation between homicides and heroin price with a square R of .0012.

Graph 5. Correlation of heroin price and homicides 1994-2012



Source: National Drug Control Strategy Data Supplement (2014) and INEGI (2014).

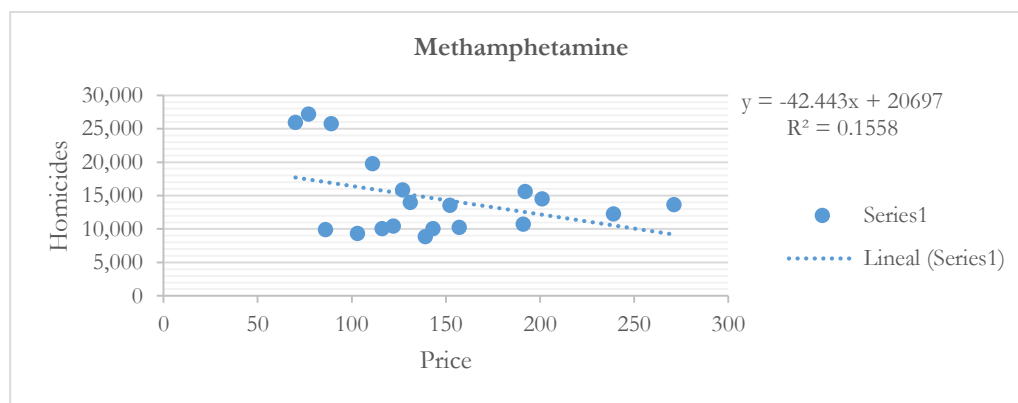
The equation that represents the relation between heroin price (independent variable) and homicides (dependent variable) is: $y = -2.6997x + 15320$, with 15,320 being homicides, it is not explained by its relation where (b) factor is negative and equal -2.6997, establishing a negative relation between the price and the number of homicides; that is, the higher the price the less violence is observed and inversely when prices are low, violence is high. This elasticity could mean that there is more competition on the heroin market, so when prices go up violence is reduced.

Graph 6 represents the correlation between homicides and the price of methamphetamines with a square R value of .1558.

This graph shows a negative relation between the price of methamphetamines and the number of homicides from 1994 to 2012. Where Y is the number of homicides and X the price of methamphetamines, determined by the equation $y = -42.443x + 20697$, price being 20,697 and homicides -42.443, showing a negative slope. Meaning that in the face of high prices, violence tends to become more common. This is due to the fact that Mexico is distinguished for selling methamphetamine, not producing or processing it, at least until 2012.

Table 7 shows the results of all the different correlations calculated.

Graph 6. Correlation of methamphetamine price and homicides 1994-2012



Sources: National Drug Control Strategy Data Supplement (2014) and INEGI (2014).

Table 7. Statistics by drug type

Drug Type	Mean Price	Equation	R ²	Type of relation	Market concentration
Marijuana	11.53	$y = 912.52x + 5905.9$	0.1152	Positive	Monopoly/Oligopoly
Cocaine	84.43	$y = 324.42x - 8510.3$	0.3235	Positive	Monopoly/Oligopoly
Crack	99.37	$y = 306.63x - 9456.2$	0.4069	Positive	Monopoly/Oligopoly
Heroin	193	$y = -2.6997x + 15320$	0.0012	Negative	Competition
Methamphetamine	70	$y = -42.443x + 20697$	0.1558	Negative	Competition

Source: Self elaborated, based on the information of the National Drug Control Strategy (2014) and INEGI (2014).

The influence of drug prices and the number of homicides, depending on the drug, can be considered as depending on the demand they have on the market; once the price of the drugs reaches a peak the monopolist can seize the market, such is the case of marijuana, cocaine, and crack, where the correlation is positive, meaning high prices have an effect on the number of homicides.

Heroin and methamphetamine on the other hand are drugs that occur on much more competitive markets -and produced on a global scale- which implicates that when the prices are high the number of homicides drops, this happens because heroin in Mexico is produced but not often consumed; meaning that when the price of heroin rises the incentive for violence disappears. The small group of criminal organizations wants to keep the piece of market share but not corner it, unlike producers of other narcotics.

Analysis of Variance

The variance analysis compares the null hypothesis of the 'k' population's means, for this particular case we are looking to compare the price means of the different drugs sold on the market which are cocaine, crack, heroin, methamphetamine and marijuana. The alternative hypothesis indicates that at least one of the populations differs from the rest. The contrast is of vital importance on the analysis of agents regarding a dependent variable.

$$\begin{aligned} H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_K = \mu \\ H_1: \exists \mu_j \neq \mu \quad j = 1, 2, \dots, K \end{aligned}$$

The ANOVA method requires the following postulates:

- Populations must have a normal distribution
- Samples must be independent, in this case the price of each drug fluctuate independently from each other's behavior.
- Populations all have the same variance (homoscedasticity)

The procedure uses ANOVA on the prices of narcotics. The calculation of total value from X (chi), Chi-squared, and square of the summation of X, value was done. The data indicates that the mean of heroin and methamphetamine prices is higher than that of crack, cocaine, and marijuana's. The analysis of variance lets us compare the distinctiveness of the means.

We take into consideration the 19 years of surveillance of drug market behavior from 1994 to 2012, with information relevant to 5 drugs analyzed in this study. After the statistical analysis, *Ct* is equal to 111.811; the standard deviation *total SS*, is 2,019,432.26; a mid *SS*, of 1,855,349.17 and an inside *SS* value of 164,083.09.

ANOVA method is based on the decomposition of total variation of the data regarding a global mean (CT), gained in two sets:

Table 8. Drug price means 1994-2012

Mean	Cocaine	Crack	Heroin	Methamp hetamine	Marijuana
$\sum x$	1,355.10	1,492.32	4,876.00	2,717.00	181.60
$\sum x^2$	98,565.88	119,913.14	1,356,706.00	442,537.00	1,822.06
$(\sum x)^2$	1,836,296.01	2,227,018.98	23,775,376.00	7,382,089.00	32,978.56

Fuentes: National Drug Control Strategy Data Supplement (2014) e INEGI (2014).

-Variation within the samples or groups, quantifying the dispersion of values of each sample regarding their corresponding means. Dispersion of sample values within groups is of 1, 855,349.17, meaning that the variation in price of every drug between years is high, evidencing little stability in drug price. The high variability in the prices is undoubtedly the product of the dynamic of the illicit drug trade, where several producers and suppliers exist and the struggle for keeping and maintaining price leads to violence.

- Variation between samples (SCE) or groups, quantifies the dispersion of sample means regarding the global media. Variation between samples is elevated, equaling 164,083.09 meaning that there are significant differences in the prices of drugs with each other from one year to the other. The role of demand and offer is not symbolic but of great relevance, and the change in price is affected drastically by the violence that the several criminal organizations that make and distribute drug rely on.

With this information an F of 257.24 was the result, which is interpreted as a rejection of the null hypothesis that states that the population and subgroup means are equal, proving the alternative hypothesis $H_a: \mu_1 \neq \mu_2 \neq \mu_3 \neq \mu_4 \neq \mu_5$, where every variable represents the mean of the price of drugs include in this paper.

All of the previous data helps us recognize that drug prices are not dependent of one another, making the interpretation of correlation between prices and homicides differentiated, as isolated occurring phenomena that makes us think of a differentiated behavior in the organizations and groups that sell and distribute the different types of narcotics that the US market offers.

The posed hypothesis is that when the earnings of the illicit drug trade in the United States are highest, the violence generated in Mexico peaks, because the criminal organizations fight over control of the market. This is proved with the

statistical analysis of regression in the case of marijuana, cocaine, and crack, but not in the case of methamphetamine or heroin. Methamphetamine, same as heroin, are not produced in Mexico, because they are synthetic drugs that requires specialized laboratory and investment in equipment, which is why Mexico has a small spot on the trade of those drugs. In the case of heroin, the main supplier to the United States is Afghanistan, followed closely by Burma. (United Nations, 2014).

CONCLUSIONS

As long as the United States market doesn't come up with an effective policy on drug consumption, they will hardly eradicate the problem completely, especially because the logic of price rejects the hypothesis stated by the US Treasury Department, the idea that drugs will reach exorbitant prices and therefore the demand would cease on the long run. This does not happen because the violence that is exercised by the different criminal groups to keep control of the market makes the prices fluctuate every year, as demonstrated by the ANOVA test and the variance between samples (SCE) and groups.

2010 was the most violent year during the six-year term of Calderon, motive for which an analysis was launched to see which states were the most violently scarred that year, comparing the previous years as well as the following year, 2011, according to information given by the INEGI. The growth rate of violence in the entities that most suffered was calculated (Table 4), identifying violence has risen from 31.7% to 1,171.6% between 2006 and 2011, this makes it obvious that violence is associated with the presence of drug cartels in the states. The states with the highest index of violence and growing rates of homicides are: Oaxaca (31.7%), Baja California (76.8%), State of Mexico (50.3%), Morelos (208.5%), Guerrero (204.2%), Jalisco (218.1%), Nayarit (466%), Durango (499.4%), Coahuila (590.4%), Chihuahua (592.4%) and Nuevo Leon (1171.6%) from 2006 to 2011. This made a quantitative study necessary on the drug market's behavior, analyzing its connection to the number of homicides and the violence occurring on the country.

Regarding the demand of each drug, there is an increase in the number of first time users; marijuana presented 9.19% increase in first timers, as for cocaine, a decrease of 38.08%, and crack presented a decrease in first time users of 75.07%,

heroin first-time use increased by 33.3% and hallucinogen narcotic initiation decreased by 6.85%, reflecting a decrease in demand of first timers.

The correlation between the prices of drugs and the homicides in Mexico corroborated the hypothesis proposed in this investigation, making the increase in drug consumption in the United States significant with the fact that there are more suppliers willing to risk their lives using violence to corner the market. From that one gathers that low prices make up more violence if market is highly competitive and there is little demand.

In fact, evidence suggested on this article on the price of cocaine is that, despite not being a Mexican product and just being imported from South America, the skirmishes between organizations that distribute are so common that it prompts violence on account of how profitable it is if one chooses to risk joining these business as a new organization. Heroin and methamphetamine trade are also representative, these are products that Mexican manufacturers have very recently started producing, but must face exterior competition, which means they start participating where the competition is very high.

In the case of marijuana, the result indicates that there is a positive correlation between the price of this drug and the number of homicides. This means violence helps maintain the price elevated, driving out possible producers and competitors from the market. Thus, less suppliers means higher prices, higher profit; considering that Mexico is a producer of marijuana, unlike cocaine.

The cycle of violence did not stop with the arrest, death, of extradition of drug traffickers in Mexico, on the contrary, it grew as they were being attacked because from their ashes new ones made way into the business to compete for leadership, making a point that if drugs are worth so much money in the United States, then the risk of capture, death, or deportation is worth taking.

As more and more organizations emerge drug prices do not drop or stabilize, on the contrary, they increase because the cost of transport adds up with the price and only like this does it pose a big earning to the organizations despite being relatively new in the game. This way, little contestable markets are those where the price of the narcotic stays high, meaning the market behaves like a monopoly. Such is the case of marijuana, cocaine, and crack, given the positive results of the slope that shows the positive connections between prices and violence, it is interpreted as a high market concentration, behaving like a monopoly or oligopoly.

ANOVA test indicated finally that the behavior of prices for all the different drugs is independent of each other, given the result of mean analysis,

variance, and F test, demonstrating more offer elasticity in some cases and a less elasticity in others, without taking them into account as substitute products or mutually exchangeable, meaning each drug has its own niche.

This way, the drug trade can be interpreted from a market logic; every drug has its own market, and consumers with specific characteristics, and as such they all behave in a very diverse manner depending on the number of producers, and the demeanor of the suppliers and clientele. Unlike other markets where regulation of competition exists, as well as laws, policies, and open access to the banking system; on this case money laundering prevails, and the lack of incentives for competition and control make violence the only way to keep a spot on the drug trade.

REFERENCES

- Astorga, Luis (2010). "Mexico: Its Democratic Transition and Narco-Terrorism", (mimeo). Available in: [http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/obama/pdfs/Astorga 2009](http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/obama/pdfs/Astorga%2009). Consulted: October 30, 2010.
- Benítez, Raúl (2013). "México, violencia, fuerzas armadas y combate al crimen organizado". In *¿A dónde vamos?, análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 29-50.
- Birns, L., and Sanchez, A. (2007). "The Government or Druglords: Who Rules Mexico?". *Council on Hemispheric Affairs*. April, 2007. In: <http://www.coha.org/2007/04/the-government-and-the-druglords-who-rules-mexico/> consulted on Dec. 1, 2008.
- Carpenter, Ami (2010). "Beyond Drug Wars: Transforming Factional Conflict in Mexico". In *Conflict Resolution Quarterly*. Vol 27, No. 4, Summer, pp. 410-421.
- Eumed Enciclopedia Virtual (2014). "El problema del riesgo moral y la teoría de agencia". Recuperated from: [http://www.eumed.net/cursecon /1 instagencia .htm#](http://www.eumed.net/cursecon/1/instagencia.htm#)
- Fabre, Guilhem (2003). *Criminal Prosperity. Drug Trafficking, Money Laundering and Financial Crisis after the Cold War*. New York: Routledge.
- Fowler, T. (1996). "The International Narcotics Trade: Can It Be Stopped by Interdiction?". *Journal of Policy Modeling*, 18 (3), 233–270.

- Gómez Estrada, José Francisco (2007). *Gobierno y casinos, el origen de la riqueza de Abelardo L. Rodríguez*. México, D. F.: Universidad Autónoma de Baja California / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2011). "La raíz de la violencia". *Nexos*, June 1st. Available in: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328> en 2011. Consulted: June 6, 2011.
- _____. (2014). "Cómo reducir la violencia en México" [online]. *Nexos*, November 3rd. Available at: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1197808> 2010. Consulted: March 21st, 2014.
- INEGI (2014). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.aspx>. Consulted: September 20th, 2014.
- Krujit, Dirk (2011). "México" en *drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*. La Haya: NIMD.
- Lawson, G. (2008). "The War Next Door: As Drug Cartels Battle the Government, Mexico Descends into Chaos." *Rolling Stone*, 43–47, 164.
- Montemayor, Carlos (2006). *La guerrilla recurrente*. México, D.F.: Debate.
- Naim, Moisés (2006). *Ilícito*. México, D.F.: Debate.
- National Drug Control Strategy Data Supplement (2014). In: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_data_supplement_2014.pdf. Consulted: October 20, 2014
- Perrotini, Ignacio (2002). "La economía de la información asimétrica: micro-fundamentos de competencia imperfecta". *Aportes*. January-April. No. 019. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México. Pp. 59-67.
- Recio, Gabriela (2002). "Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico, 1910-1930". *Journal of Latin American Studies* 34, 21-42, 2002.
- Reuter, P. and Kleiman, M. (1986). "Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement. Crime and Justice". *Annual Review of Research*, 7, 289–340, 1986.
- Serrano, Mónica and María Celia Toro (2005). "Del narcotráfico al crimen transnacional organizado en América Latina". In Mats Berdal and Mónica Serrano (compiladores). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, pp. 233-273. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Scherlen, G. Renee (2012). "U.S. Evaluation of Mexican Drug War Efforts: Short Termed and Short Sighted". In *The Latin Americanist*. Vol. 56, Issue 2, p 35-61, June.

- Shoumatoff, A. (1995). "Trouble in the Land of Muy Verde." *Outside*. March 15, 56–63.
- Sullivan, J. P., and Bunker R. J. (2002). "Drug Cartels, Street Gangs and Warlords." *Small Wars and Insurgences*, 13(2), 40–53.
- Universidad de Barcelona (2014). *Estadística*. http://www.ub.edu/aplica_infor/spss/cap4-7.htm
- United Nations (2014). *World Drug Report (2014)*. In: <http://www.unodc.org/wdr2014/> Consulted: October 20, 2014.
- Velasco, José Luis (2005). *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's "Democratization"*. Nueva York: Routledge.
- Villalobos, Joaquín (2010). "Doce mitos de la guerra contra el narco" [Online]. *Nexos*, January 1st. Available in: <http://nexus.com.mx/?P= leer articulo&Article=72941> [Consulted: October 23, 2014].

SOCIAL PROGRAMS FOR DEVELOPMENT. A NOTE ON THE ANALYTICAL BASE OF MEXICO CITY'S PROGRAM FOR DIGITAL CONNECTIVITY AT SCHOOLS

*Mario Miguel Carrillo Huerta**

Abstract

In 2009, the Government of Mexico City implemented the Program for Digital Connectivity at Schools (*Digital Classroom*), which aimed at improving the quality of education by endowing city's public schools of the basic level with a package of 25 desktop computers connected to high speed internet, as well as printers and other accessories. The main purpose of this paper is to show that such Program, which has been evaluated positively by some studies, was designed and implemented on the basis of the results of an investigation on the factors influencing the decision to adopt personal computers in urban areas of Mexico, which indicate that such a decision is influenced by the income-price relationship, so that low-income families would find it very difficult to use their own computers at home. Thus, a Program that would allow the increase in the quality of education by making TIC's accessible for students also could help in promoting development.

Keywords: Social programs, quality education, adoption of innovations, program evaluation, Mexico City

INTRODUCTION

New technologies of information and communications (TICs), when embodied in equipment such as computers, play a key role in the development of human capabilities, making individuals more competitive in handling and using information.

Indeed, a review of recent literature in the area of education reveals that the use of modern technologies such as computers and the internet increase the quality of education in a very effective way. However, in many regions of the world, particularly in developing areas, including México, computers are still

* Professor researcher at Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico of Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Member of the National Researchers System, with level III.

relatively expensive, so that their use is not as generalized as in developed regions. Under such conditions, a governmental program which allows the use of TICs in schools would have a positive impact on development, through the increase in the quality of education.

In early 2009, the author of this paper was invited by the Mexico City's Government to participate in the design and implementation of a social program which could help to narrow the digital gap existing among public schools at the basic level in the city. As an outgrowth from that initiative, the Program for Digital Connectivity at Schools (*Digital Classroom*), was implemented later that year, with the purpose of providing local public schools at the basic (primary and secondary) education level with computers and the internet. Specifically, the Program consisted in installing 50,000 desktop computers connected to high speed internet, as well as printers and other accessories in the city's public schools of the basic level that did not have any of them at the time, so that all the students attending such schools had access to TICs.

The paper is organized into six sections. In the following section, the reader could find a discussion of both the accepted relationship between TICs and general development, and the impact of the use of TICs on education. Next, the results from a study conducted in 2004 by the author on the influence of family income and other variables on the adoption of computers, which played a key role in the Program's design, are presented. Then, in the fourth section, the Digital Classroom Program is outlined. The main results from an evaluation of the Program are presented in the fifth section. The last section, includes some final comments.

IMPACTS OF TICs ON GENERAL DEVELOPMENT AND EDUCATION

Impacts on General Development

TICs have influenced human lifestyle and working conditions in the world. For example, the use of computers and internet is now generalized in private and public institutions, and it has meant technological advancements in areas such as education health and research, among others, by making plenty of information accessible at a cost lower than any other previous massive means.

This has resulted in higher levels of efficiency in production processes and also in accessing general and specific knowledge. According to Carrillo and Cerón

(2012), a recent study realized in the United States of America "...concludes that the use of computers and networks increases labor productivity in approximately 5% at the aggregate level in manufacturing industries..." (p. 23). Also, various studies carried out in some Latin American countries arrive at a similar conclusion with respect to the general effect of technological diffusion: Pavnick (2000) for Chile, and Hanson and Harrison (1995) and López-Acevedo (2001), for Mexico.

Thus, TICs have a considerable potential for promoting a country's economic growth and development, as they foster innovation and boost productivity, in addition to allowing the decrease in transaction costs, and the almost immediate access to knowledge world-wise. In fact, it has been argued that the gap between rich and poor countries is not due too much to differences in their levels of investment, as to differences in their technological development. (Lederman and Maloney, 2003).

Impacts on Education

The World Bank (2007) considers that TICs increase the quality of the learning process, as well as the expansion of the students' access to information and communication at any time and in any place, and the development of their capabilities, motivation and commitment. For UNESCO (2004), the use of Technologies of Information and Communication in educational processes is justified when considering that one of the basic objectives of education is to prepare students to become productive citizens in a plural, democratic and technologically advanced society, and such technologies offer possibilities for far reaching teaching and learning. In fact, according to UNESCO (2004):

"The use of information technologies in the classroom [...] will help students to become competitive users of information gathered from different sources; to develop key capabilities such as logical thinking, problems solving and data analysis through the use of calculus and statistical software; to manipulate and to analyze geometric configurations through the use of dynamic geometric packages; to acquire the capacity to read and write as means for development and communication of ideas through different word processing tools, and to share, exchange and discuss texts with distant peers; to explore and analyze phenomena from the physical world through the representation and manipulation of variables with the use of packages of simulation, modeling, graphics and data bases...This interdisciplinary approach will result not only on students who acquire and apply their advanced cognitive capabilities to their school work, but also in the preparation of citizens who could put such capabilities into practice beyond the academic sphere and after they have completed their basic education". (p. 43).

To put the importance of the incorporation of TICs to education into perspective, one has to mention some of the main characteristics of the existing digital gap in Latin America. To the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLA), it is necessary to distinguish between two different dimensions when considering the digital gap (CEPAL, 2003): 1) the international gap, which poses problems similar to those common in classical debates on the “relatively slow and irregular” diffusion of technological progress from the countries of origin to the rest of the world (Prebisch, 1963), as well as the importance of the capacity to update and not lag behind, and; 2) the local gap, whose debate includes the discussions of how to get involved universally, how to grow with equity, and the appearance of a new form of inclusion (CEPAL, 2003). TICs are therefore a decisive tool for helping students to access knowledge, to collaborate with classmates, to consult with experts, to share knowledge and to solve complex problems with the use of cognitive tools.

THE ADOPTION OF PERSONAL COMPUTERS

In a paper dealing with the adoption of personal computers, Carrillo, Delgado and Guridi (2008), analyzed the pattern of diffusion of personal computers among families in an important urban zone of Mexico, as well as the factors that influence the adoption decision. Their analysis was done by testing the two most frequently used models in empirical studies of diffusion: the epidemiologist (which suggests a technology is adopted according to the existing information about it, based on the externalities that its use by a sector of society generates on other members), and the threshold model (which suggests the existence of a threshold of benefits perceived by the potential adopter). As for the factors that influence adoption, their hypothesis was that socioeconomic factors are the most significant causes for the existing differences in the diffusion patterns between social classes. Their empirical study was based on regression models (*probit*) applied to data from a survey fielded in the City of Puebla, Mexico in the spring of 2004, among 356 families residing in five geographical zones (used as proxies for the income levels of the households), officially classified as: 1= very poor; 2= poor; 3=middle; 4= middle high, and; 5= high.

The socioeconomic factors considered by Carrillo, Delgado and Guridi (2008) in his study include the following: a) Gender of the interviewed person (men/women); b) Age (in years); c) Family size (number of members in the

household); d) Years of schooling done by the heads of the family; e) The presence of people younger than 18 years of age in the household (who would use computers for doing homework); f) To bring homework from the office, and; g) To use a computer at work. As for the hypothesis of the threshold model, the different reserve prices (in current thousands of Mexican pesos) for the computers considered were: 1= \$0 to \$5; 2= \$5 a \$10; 3= \$10 to \$15; 4= \$15 to \$20, and; 5= \$20 or more.

The results from the model used to test the hypothesis of the influence of socioeconomic factors on adoption are included in Table 1. The results from the model to test the hypothesis of the influence of the reserve prices on adoption are shown in Table 2.

Table 1. Results of the regression model of adoption with demographic variables

Factors	Probit	"t" Value	DProbit	"t" Value
Gender	-0.073	(0.40)	-0.027	(0.40)
Age	0.004	(0.30)	0.001	(0.30)
Family size	-0.034	(0.37)	-0.013	(0.37)
Parents' Years of schooling	0.120	(2.72)***	0.044	(2.72)***
Members below age 18	0.213	(0.86)	0.078	(0.86)
For homework	-0.022	(0.08)	-0.008	(0.08)
Use computer at work	1.125	(4.10)***	0.368	(4.10)***
Zone 2	0.687	(1.67)*	0.263	(1.67)*
Zone 3	1.297	(3.16)***	0.483	(3.16)***
Zone 4	2.187	(4.77)***	0.713	(4.77)***
Zone 5	3.852	(6.57)***	0.875	(6.57)***
Constant	-2.365	(3.92)***		
Number of observations	361			
Pseudo R ²	.5028			

*=significant at 10%; **=significant at 5%; ***=significant at 1%.

Source: Taken from Carrillo, Delgado and Guridi (2008: 253), where Male is the reference for Gender, and Zone 1 is the reference for Zone, the proxy for income levels.

Table 2. Results of the regression model for the reserve price

Factors	Probit	"t" Value	DProbit	"t" Value
<i>FACTORS</i>	<i>PROBIT</i>	<i>t" VALUE</i>	<i>DPROBIT</i>	<i>t" VALUE</i>
Reserve Price 2	1.111	(4.52)***	0.392	(4.52)***
Reserve Price 3	1.577	(5.67)***	0.557	(5.67)***

Reserve Price 4	(dropped)		(dropped)	
Reserve Price 5	(dropped)		(dropped)	
Zone 2	0.329	(0.81)	0.112	(0.81)
Zone 3	0.799	(2.01)**	0.286	(2.01)**
Zone 4	1.332	(3.34)***	0.479	(3.34)***
Zone 5	2.177	(4.50)***	0.716	(4.50)***
Constant	-2.150	(6.28)***		
Number of observations	330			
Pseudo R ²	.4435			

*=significant at 10%; **=significant at 5%; ***=significant at 1%.

Source: Taken from Carrillo, Delgado and Guridi (2008: 259), where Reserve price 1 is the reference for Reserve price, and Zone 1 is the reference for Zone, the proxy for income levels.

The main general outcomes of the Carrillo, Delgado and Guridi (2008) study include the following: the adoption of computers is influenced both by threshold and epidemiological effects; nevertheless, the threshold effect predominates considerably over the decision to (or not to) purchase a computer. Also, besides the importance of the years of schooling done (by the head of the household) for adopting a personal computer, income and the reserve price were highly significant, which suggests that except for a remarkable increase in income, or an equally considerable drop in the price of the computers, people will not change their decision about adoption.¹

THE *DIGITAL CLASSROOM* PROGRAM

Generalities

According to Carrillo and Cerón (2012), the *Digital Classroom* Program “...attempts at generalizing connectivity among local public schools, ensuring access to online information and educational services for all students, through the installation of a total of 50,000 computers with wireless and high speed internet in local public schools of the basic level and other educational and research centers located in Mexico City”. (p. 38). The main objectives of the Program include the following: 1) Support education, a key element for Mexico City’s social and economic development. 2) To promote equity and reduce exclusion and inequality, thus

¹ In another study, conducted after *Digital Classroom* was implemented, Carrillo and Cerón (2012) reported that official data about Mexican households suggest that possession of computers in Mexico is directly related to both family income and the educational levels of family members, thus reinforcing the findings of the Carrillo, Delgado and Guridi (2008) study.

enhancing the possibilities for development, growth and social welfare for the local population. 3) To support the inclusion of the City to the dynamics of world development through investment in science and technology. 4) To support the transformation of the educational model to improve the students' level of education. 5) To add quality to basic education in the City's public education schools. 6) Facilitate the access to technological and scientific knowledge by the City's inhabitants. 7) Facilitate the generalized access to the internet in the City. (Carrillo and Cerón, 2012:38)

Operation of the Program

According to Rivera, *et. al.* (2016), it was estimated that in 2007 there were 2,156 public education schools without any digital capacities in Mexico City. Of those, 2,120 were primary schools, while the other 36 were secondary schools. In terms of the students attending those schools, their combined number was around 716,000.² (See Table 3)

Also according to Rivera, *et. al.* (2016), the Program finally reached a total of 2,621 schools, which represented around 936,347 students, by installing 30,225 computers in primary schools, and 12,475 in secondary schools (see Table 4). The Program also reached other 19 public institutions, which included public libraries, upper secondary schools and research centers, with a total of 292 *digital classrooms* installed, 7,300 computers, and 110,960 beneficiaries.

Table 3. Connectivity in Mexico City's public schools, 2007

Types of Schools	Number of Schools			Number of Students		
	Without Connectivity	With Connectivity	Total	Without Access	With Access	Total
Primary	2,120	178	2,298	701,000	61,087	762,087
Secondary	36	935	971	15,000	402,357	417,357
TOTAL	2,156	1,113	3,269	716,000	463,444	1,179,444

Source: Taken from Rivera, *et. al.* (2016), Table 1, p. 21.

² Carrillo (2014), offers information that indicates that such estimates were not completely correct, as they included some schools which had digital capacities as not having them, and some schools which did not have any digital capacities as having them. Also, that there were many cases where two schools (buildings) actually shared one digital classroom, as one of them operated in the mornings, and the other in the afternoons.

Table 4. Sites included in the *Digital Classroom Program*, 2012

Types of Sites	Schools Included	Digital Classrooms	Number of Computers	Number of Beneficiaries
Primary	1,919	1,209	30,225	635,189
Secondary (Technical)	119	148	3,700	51,051
Secondary (Regular)	583	351	8,775	250,107
Other institutions	19	292	7,300	110,960
TOTAL	2,640	2,000	50,000	936,347

Source: Taken from Rivera, *et. al.* (2016), Table 4, p. 22

SOME RESULTS FROM AN EVALUATION OF THE PROGRAM

In 2012, the author conducted a survey that included student beneficiaries of the Program and their parents. Such survey included random samples of 466 primary school students and 465 secondary school students, for a total of 931 students. The survey also included a random sample of parents (one parent per student), for a total of 931.³

The survey had as its main objective to obtain information of the opinions of the interviewed individuals about the Program, in order to ascertain their satisfaction with it. In what follows, the results of such survey are presented, separating those pertaining to students from those pertaining to their parents.

Results from the Students' Survey

The students' survey, for which the sample was composed of 43.1 per cent male and 56.9 per cent female students, shows that most of them (68.0 per cent) assist to the digital classroom and uses the internet therein at least once a week. Also, although more than 60.0 per cent of the sampled students mentioned that they had learnt how to use both of those TICs before they began to use the digital classroom, 21.0 per cent of the total sample said that they had learnt to do so at the digital classroom.

³ The survey also included samples of 136 directive personnel of participating schools and 95 instructors responsible for courses offered in the digital classrooms, in order to know the characteristics of the operation of the Program, and specifically to ascertain the degree to which the Program accomplished the objectives assigned to it. Most of them considered the Program as highly significant and well operated.

With respect to the students' opinion about the usefulness of the services at the digital classrooms, a large proportion of them (64.2 per cent) argued that they enjoyed all activities they realize therein; 42.6 per cent considers those services useful for doing homework, and; 30.9 per cent considers that such services help them to improve their academic grades.

The results also show that, when asked about how satisfied they were with the knowledge they obtain by using the digital classrooms, 66.3 per cent of the sampled students said they were either highly satisfied (30.0 per cent) or satisfied (36.3 per cent). Also, when they were asked to qualify the Program, the sampled students assigned a grade of 8.2 (in a 1-10 scale). According to the students, some of the reasons for that grade were as follows: a) the Program helps to improve the learning process (31.8 per cent of the total sample), and; b) the Program allows the access to technology on a very equalitarian way (29.4 per cent).

Finally, the 'satisfactions' that sampled students said they derived from the Program include the following: a) they obtain more and better knowledge (86.7 per cent); b) the Program motivates them to attend school (70.6 per cent), and; c) the Program shows that the local government takes them into account when promoting better education (58.3 per cent).

Results from the Parents' Survey

The parents' survey included a total of 931 individuals, with 81.3 per cent of them being female, and 18.7% male. The most common occupation found among the sampled parents was household activities (46.5 per cent). Also, a high proportion of the total sample (63.7 per cent), mentioned to be married; 21.1 per cent said they lived as unmarried couples, and only 9.3 per cent declared to be single. With respect to their family incomes, the survey shows that as many as 63.7 per cent of the sampled parents argued to have family incomes equivalent to less than four minimum monthly wages (around 666 U.S. dollars per month).

The survey shows that, when asked about their opinion of the effects of the Program on their children's academic performance, around 29.0 per cent of the total sample mentioned that such performance had improved 'considerably' as a result of the Program while 25.7 per cent of the sampled parents said that such improvement had been just 'high'.

The results also show that, when asked about how satisfied they were with the knowledge their children were obtaining by using the digital classrooms, 35.8 per cent of the sampled parents said they were 'satisfied' while 28.6 per cent said they were 'highly satisfied'. Also, when they were asked to qualify the Program, the

sampled parents assigned a grade of 7.7 (in a 1-10 scale). According to the parents, some of the reasons for that grade were as follows: a) the Program helps to improve the learning process (28.7 per cent of the total sample), and; b) the Program allows the access to technology on a very equalitarian way (27.1 per cent).

Another important result from the parents' survey refers to the 'savings' that the Program represented for them, as they said that before their children entered the Program, they were spending an average of around 20 U.S. dollars per month for the use of the internet.

Finally, the 'satisfactions' that sampled parents argued they derived from the Program include the following: a) the Program motivates their children to attend school (87.1 per cent); b) the Program allows their children to obtain more and better knowledge (84.7 per cent), and; c) the Program shows that the local government takes them into account when promoting better education (83.2 per cent).

FINAL COMMENTS

Although it is well known that the use of computers and the internet have important positive effects on education and development, in Mexico there exist serious gaps of availability and use of TICs among population groups, which show unequal access to modern technologies and their derived benefits, that in the end results in greater inequalities of opportunities between those who have the access and those who do not.

One part of the analysis presented in this paper results from the investigation of the factors which influence Mexican families' decision to acquire personal computers, which shows that the digital gap is an outgrowth of other social gaps, as the economic and educational conditions are associated with different possibilities for a family to own a computer. Thus, it was possible to find out that, families with lower income, or families where the head of the household had fewer years of schooling done have low probabilities for access to computers. As this empirical evidence was taken into account in the design and implementation of the Program for Digital Connectivity at Schools, *Digital Classroom*, by the Mexico City's government in 2009, one could say that it is a sound program, based on the results from scientific research.

Finally, the evidence presented in this paper shows that without the Program, it would have been very difficult for a large portion of the student

population to have access to computers and the internet, as computers are still relatively expensive in Mexico. Also, as the Program's beneficiaries and their families are satisfied with it, because they recognize the considerable help that the digital classrooms offer to improve the learning process and the quality of education, one could say that the Program is useful and it might help in promoting development.

REFERENCES

- Carrillo Huerta, Mario M., and José Arturo Cerón Vargas (2012). "Una estrategia hacia una ciudad digital: el caso de los programas 'Aula Digital' y 'Cibercentros' de la Ciudad de México". In Marcelo L. Ebrard Casaubon, Mario M. Carrillo Huerta, Laura E. Carrillo Cubillas y Patricia E. Millán Arroyo (Coordinadores). *Tecnologías de la información y las comunicaciones, el arte y el deporte*. Mexico City: Colegio Interdisciplinario de Especialización y Universidad de Puebla, 2012, pp. 21-54.
- Carrillo Huerta, Mario M., Rodrigo Delgado Aguilera and Boris Guridi Fraga (2008). "Difusión y adopción de tecnología nueva por hogares en zonas urbanas. El caso de las computadoras personales en Puebla". In Carrillo Huerta, Mario M. (2008). *Transferencia y adopción de tecnología en la competitividad y el desarrollo regional*. Mexico City: Dirección de Publicaciones, Instituto Politécnico Nacional (cap. 10, pp. 239-265).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2003). *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Libros de la CEPAL No. 72, July.
- Hanson, Gordon and Ann Harrison (1995). *Trade, Technology, and Wage Inequality*. Cambridge, MA.: NBER Working Paper 5110.
- Lederman, D. and Maloney, W. (2003). *R&D and Development*. Washington D. C.: World Bank Policy Research Working Paper Series No. 3024.
- López-Acevedo, Gladys (2001). "Technology and Firm Performance in Mexico". En *Mexico: Technology, Wages and Employment Vol. II*. Washington, D. C.: World Bank.
- Pavcnik, Nina (2000). *What Explains Skill Upgrading in Less Developed Countries?* Cambridge, MA.: NBER Working Paper 7843.

- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Mexico City: Fondo de Cultura Económica.
- Rivera Hernández, Claudia, Mario M. Carrillo Huerta, Wietse De Vries Meijer and Francisco M. Gutiérrez Ochoa (2016). “Las tecnologías de la información y de la comunicación en la educación y el desarrollo. El caso del programa ‘Aula Digital’ de la Ciudad de México”. *Ciencias de la Información*. Vol. 47. No. 3 (September-December), pp. 19-25.
- UNESCO (2004). *The Development of Education. National Report of Mexico*. 47th International Conference on Education.
- World Bank (2007). *ICT-in-Education Toolkit for Decision Makers, Planners & Practitioners*. Available in internet: <http://www.ictinedtoolkit.org/user/login.php>.

DIAGNOSTICANDO Y DISEÑANDO LA DEMOCRACIA. EL CASO EUROPEO

*Philippe Schmitter**

INTRODUCCION

Robert Dahl es famoso por la observación de que la democracia se ha transformado radicalmente a sí misma -rediseñado, si se quiere- a lo largo de siglos. La palabra democracia ha prevalecido mientras que sus reglas y prácticas reales han cambiado mucho. En otras palabras -como aquellas de Lampedusa-, sólo cambiando ha permanecido igual. Y Dahl ni siquiera duda en etiquetar esos cambios como ‘revolucionarios’, aun si la mayoría de ellos se dieron sin violencia generalizada o discontinuidad institucional.

Dahl (1971) identifica tres revoluciones en la democracia:

La primera fue en tamaño. En un inicio se creyó que las democracias realmente existentes sólo eran adecuadas para *polities* muy pequeñas, por ejemplo, ciudades-Estado griegas o cantones suizos.¹ La Constitución norteamericana rediseñó la práctica de la democracia haciendo uso extensivo de la representación territorial e introduciendo el federalismo, y por tanto, rompiendo la barrera del tamaño. Se fijó un precedente mayor en tanto la representación democrática quedó irrevocablemente ligada a elecciones competitivas en grupos electorales espacialmente definidos en niveles múltiples de agregación. Esto fue seguido por una decisión jurídica, afirmando la supremacía del nivel más inclusivo (federal) y por

*Este trabajo ya fue publicado antes por el ICGDE como Cuaderno de Trabajo en abril de 2013, siendo el Dr. Schmitter Profesor Emérito del Instituto Universitario Europeo (Italia). Sin embargo, se incluye aquí como documento por la relevancia del tema para los estudios de gobierno y política, ejes importantes de las líneas de investigación de Instituto y por el reconocimiento del Dr. Schmitter al nivel mundial en el campo de la Ciencia Política. (Dicho trabajo, escrito originalmente en inglés, fue traducido al español por José Ramón López Rubí Calderón.

¹ Nota del traductor: el término *polities* representa un caso de (palabras) “intraducibles”. Por razones de “economía lingüística”, y también porque hay lectores especializados o bien preparados que entienden directamente su significado, aquí se mantiene el uso de las palabras *polity* (singular) y *polities* (plural). Para una presentación y análisis –en español– de su contenido e implicaciones –también en español–, véase la entrada *Polity* (2) del diccionario *Les Intraduisibles* del Comité sobre Conceptos y Métodos de la Asociación Internacional de Ciencia Política (disponible en www.concepts-methods.org). El autor de la entrada es el mismo de esta nota.

un proceso político que privilegió organizaciones políticas estables (partidos) dentro del mismo proceso.

La segunda revolución fue en escala. Los primeros experimentos con la democracia estuvieron basados en una concepción limitada de ciudadanía, restringiéndola severamente a quienes fueran libres de esclavitud o servidumbre, maduros en edad, no analfabetas o bien educados, pagaran suficientes impuestos, etcétera. A través del tiempo -algunas veces gradualmente, otras abruptamente, las restricciones fueron rediseñadas, hasta que los criterios han llegado a ser casi estándar e incluyen a todos los 'nacionales' adultos, sin importar género u otras calificaciones. Ninguna *polity* puede hoy llamarse 'democráticamente' representativa si no respeta -al menos formalmente- esos criterios, aun cuando la práctica real de la ciudadanía de masas y sus derechos es en casi todos lados, sistemáticamente deficiente en términos de votación o participación electoral general y de participación de grupos sociales particulares. Aún más, el incremento verdadero en la escala del electorado tuvo un gran impacto en la organización interna de los partidos políticos que competían por los votos y en el tipo de políticos que ganaban las elecciones.

La tercera revolución dahliana fue en alcance. Las democracias realmente existentes empezaron con un rango de políticas gubernamentales y funciones estatales muy restringido (defensa externa y orden interno, sobre todo). De nuevo, a través del tiempo, los regímenes democráticos llegaron a ser responsables de gobernar un vasto rango de asuntos regulatorios, distributivos y redistributivos, tanto que una proporción importante del Producto Interno Bruto es consumida por/para ellos o pasa por sus procesos. Aquí, el impacto sobre la representación 'democrática' fue más gradual y menos ostensiblemente estorboso que los dos anteriores (impactos de las revoluciones). Tomó la forma de expansión de una variedad de arreglos para consultar y negociar con intereses organizados fuera de demarcaciones electorales. Estos representantes 'funcionales' de clases, sectores y profesiones -raramente electos y más frecuentemente seleccionados- fueron incorporados al proceso de toma de decisiones públicas, sobre todo en las etapas de trazo e implantación, pero también llegaron a ser importantes en el cabildeo respecto de funcionarios electos de los cuerpos legislativo y ejecutivo.

Dahl hace una segunda observación general importante sobre estas revoluciones. La mayoría de ellas ocurrió sin que los involucrados estuvieran concientes de que actuaban como 'revolucionarios'. Las más de las veces, políticos democráticos respondieron a presiones populares, a circunstancias externamente impuestas o tan sólo a dilemas cotidianos de [s] elección [*choice*] con reformas

incrementales y modificaciones experimentales en las políticas existentes, las cuales se acumularon en el tiempo hasta que los ciudadanos y los gobernantes se encontraron a sí mismos en una *polity* diseñada diferentemente -mientras usaban la misma etiqueta para identificarla-. En efecto, se podría afirmar que se trata de la característica más distintiva y valiosa de la democracia: su habilidad para rediseñarse a sí misma, consensualmente, sin violencia o discontinuidad, algunas veces incluso sin diagnosticar explícitamente la necesidad de cambio radical en las instituciones formales y las prácticas informales.

DIAGNOSTICANDO OTRAS REVOLUCIONES DEMOCRÁTICAS

Por supuesto, la tarea de los politólogos que estudian *politics* democráticas es precisamente hacer dichos diagnósticos, sean o no aceptados sus análisis por el público general o las elites gobernantes. Y ésta es mi tarea auto-asignada en este trabajo.

Estoy convencido de que estamos (otra vez) en medio de una revolución democrática; de hecho, en medio de varias y simultáneas revoluciones democráticas. Dos de ellas parecen haber agotado su potencial radical y haberse convertido ya en rasgos bien arraigados de la ‘democracia política moderna, representativa y liberal’, al menos en Europa y Estados Unidos. Otras dos aún están muy activas en relación con su capacidad de generar nuevos retos y oportunidades, y todavía tienen que trabajar para atravesar el proceso de rediseñar la democracia.

La primera de esas revoluciones post-dahlianas atañe al desplazamiento de los individuos por parte de las organizaciones como los ciudadanos efectivos de la democracia. Empezando más o menos en el último tercio del siglo XIX, otras formas de acción colectiva emergieron para representar los intereses y las pasiones de ciudadanos individuales. James Madison y Alexis de Tocqueville habían observado antes la importancia de una multiplicidad de ‘facciones’ o ‘asociaciones’ dentro de la *polity* norteamericana, pero ninguno de ellos podría haber imaginado hasta qué grado llegarían a ser entidades grandes, organizadas permanentemente y dirigidas profesionalmente, monitoreando e interviniendo continuamente en el proceso de toma de decisiones públicas. Aún más, estén o no configuradas de una manera pluralista o una *corporativa*, los intereses y las pasiones que estas organizaciones de la sociedad civil representan, no pueden reducirse a simple agregación de los individuos que se les unen o las apoyan. Han introducido

masivamente sus intereses y pasiones organizacionales (que son algo propio y distintivo) en la práctica de las democracias realmente existentes y llegado a ser sus más efectivos ciudadanos.

Desde la perspectiva de la teoría democrática liberal, esta revolución plantea dos desafíos normativos muy importantes. Primero, los empresarios/líderes de estas organizaciones raramente han sido electos para sus posiciones. No han surgido de un proceso competitivo. En el mejor de los casos, puede decirse que han sido ‘seleccionados’ por miembros que pueden (presuntamente) ejercer un derecho de voz y quejarse de las acciones de los líderes, o que pueden retirar su apoyo desertando o incluso uniéndose a alguna otra organización. En el peor de los casos, esos miembros han sido obligados a contribuir y/o no tienen organización alternativa a la cual recurrir. Segundo, dado que en democracias realmente existentes la legitimidad reside a final de cuentas en la igualdad política de ciudadanos individuales, estas organizaciones son manifiestamente desiguales en lo que hace a sus recursos y capacidades. En efecto, prácticamente todas las investigaciones demuestran que pequeñas minorías compactas y privilegiadas son mucho más fáciles de organizar y que grupos grandes, difusos y poco privilegiados son sistemáticamente sub-representados en estos canales ‘funcionales’.

La segunda revolución post-dahlíana tiene que ver con la profesionalización del papel del político. Una teoría democrática liberal anterior presupuso que los representantes electos y gobernantes eran personas que podrían haber sido un poco más afectadas por motivos ‘cívicos’, pero que de otro modo no eran diferentes a los ciudadanos ordinarios. Esas personas estarían de acuerdo (renuientemente) con servir en un cargo público y después regresar a sus vidas privadas y ocupaciones normales. Si bien es difícil fecharlo, en algún punto del siglo XX, más y más políticos democráticos empezaron a vivir no para la política sino de la política. No solamente entraron en la función con la expectativa de hacer el trabajo de su vida, sino que también se rodearon de otros profesionales, incluidos consultores de campaña, recaudadores de fondos, especialistas en relaciones públicas, expertos en medios y, para usar el término más reciente, *spin-doctors* [manipuladores y propagandísticos]. Sea como causa y efecto, este cambio en el personal ha sido acompañado por un aumento astronómico del costo de ser electo y de permanecer en el ojo público si uno es tan desafortunado como para no ser electo o reelecto.

Este desarrollo es, otra vez, normativamente desafiante. La profesionalización ha afectado no sólo al político de partido sino también al representante de intereses funcionales. Ambos necesitan más y diferentes recursos para ocupar

sus posiciones y es difícil resistir la tentación de coludirse para obtenerlos, sea desplazando o amañando el financiamiento público y/o ciertas contribuciones involuntarias (por no mencionar corrupción). Todos cada vez, sin duda, invocarán la complejidad contemporánea de hacer políticas (ni que decir de la necesidad de secrecía cuando se trata de asuntos de seguridad) a fin de clamar que *sólo* ellos pueden entender las ramificaciones de tomar decisiones sobre esas materias.

En mi visión, estas dos revoluciones parecen haber cubierto su curso y hay señales de una reacción en su contra asentándose entre un público de masas. Los usuales y permanentes representantes organizacionales de intereses de clase, sectoriales y profesionales -especialmente, hay que admitirlo, sindicatos- han declinado en cuanto a su afiliación, e incluso en algunos casos en cuanto a número e influencia política. Han emergido (nuevos) movimientos sociales que proclaman menos estructuras burocráticas y un papel más grande para miembros individuales -algunos han aumentado o remarcado los mecanismos para practicar la democracia interna. Candidatos a cargos públicos de elección ahora dicen frecuentemente que ellos no son políticos profesionales o de partido y pretenden tanto como es posible ser ‘ciudadanos ordinarios’. En algunos países, especialmente Estados Unidos, han surgido movimientos para limitar el número de periodos en un cargo que un político puede cumplir. Que estas tendencias sean suficientes para detener o aun revertir las dos revoluciones post-dahlianas tratadas es dudoso (para mí), pero señalan una conciencia de su existencia y de su impacto (negativo) en las prácticas de las democracias realmente existentes.

Ahora vayamos al diagnóstico de dos de las más recientes -de hecho, contemporáneas y simultáneas- revoluciones dentro de las *politíes* democráticas.

La primera se refiere al alcance de la toma de decisiones en democracia. Y, otra vez, puedo tomar prestado un concepto de Robert Dahl. Durante los pasados veinte años o más -mucho más en el caso de Estados Unidos- las democracias realmente existentes han cedido autoridad a quienes Dahl ha llamado ‘instituciones guardianas’. La expresión es tomada de Platón y se refiere a instituciones especializadas, usualmente cuerpos reguladores, a las que se ha asignado la responsabilidad de hacer políticas [*policies*] en áreas que los políticos han decidido que son demasiado controvertidas o complejas para ser dejadas a las vicisitudes de la competencia electoral o la lucha legislativa inter-partidista. El *locus classicus* del periodo contemporáneo es el Banco Central, pero ejemplos antecesores serían los estados mayores de los ejércitos, las autoridades antimonopolios, las agencias reguladoras de los ferrocarriles o las comisiones del Servicio Civil. En cada caso se temió que la intrusión de ‘la política’ impidiera a la institución producir algún bien

público deseado de manera generalizada. Lo que en el fondo se cree, es que solamente a expertos actuando sobre las bases de conocimiento (supuestamente) neutral y científico podrían confiárseles tales responsabilidades. Una visión más cínica pondría énfasis en que con frecuencia son áreas de políticas [*policy areas*] en las que el partido en el poder tiene razón o motivo para temer que, si en un futuro tiene que entregar el cargo a sus oponentes, éstos usarán esas instituciones para castigarlo (al partido ahora en el poder) o recompensarse a sí mismos.

El efecto neto de la vigilancia en las democracias ha sido bastante obvio - aunque usualmente bien escondido detrás de un ‘velo de ignorancia’ retórico entretejido con filamentos de óptimos de Pareto o certeza científica-, y es que las democracias contemporáneas han sido despojadas crecientemente de acción discrecional respecto de asuntos que tienen un impacto mayor sobre los ciudadanos. ‘Democracias sin opción’, es la expresión que ha surgido, especialmente en ‘neo-democracias’, para describir y deplorar esta situación. Aún más potencialmente alienante es el hecho de que algunos de estos guardianes ni siquiera son nacionales, sino que operan al nivel regional o global.

Eso me lleva a la segunda revolución contemporánea dentro de las democracias realmente existentes, o, mejor, a algo con particular intensidad dentro de las democracias europeas: gobernanza multinivel. Durante el periodo de la segunda posguerra mundial, inicialmente debido en gran medida a un deseo compartido de evitar toda posible repetición de *esa* experiencia, *politiques* europeas empezaron a experimentar con la escala o, mejor dicho, el nivel de agregación en el que podrían ser tomadas decisiones colectivamente vinculantes. Las manifestaciones más visibles de esto han sido, por supuesto, la Comisión Económica Europea, la Comunidad Europea y ahora la Unión Europea. Sin embargo, paralelamente a este macro-experimento, emergió otro experimento generalizado de nivel micro, es decir, la *devolución* de varias responsabilidades políticas a unidades sub-nacionales: *provincias*, regiones (*regioni*), *Länders* [entidades federativas alemanas] o *estados autonómicos*. Como resultado, casi todos los europeos se encuentran rodeados por una serie muy compleja de autoridades, cada una de ellas con competencias de políticas definidas vagamente o ejercidas concurrentemente. La muy repetida *seguridad* (o certeza) de que sólo los Estados nacionales pueden ser democráticos, ya no es verdadera en Europa, aun cuando en la práctica es a menudo difícil separar los varios niveles y determinar cuáles gobernantes deberían ser responsabilizados o rendir cuentas por llevar al cabo

ciertas políticas específicas.² Varios políticos europeos han llegado a ser bastante adeptos a ‘capotear al toro’ especialmente para culpar a la Unión Europea (o al euro, la moneda) por decisiones impopulares.³ Incluso, nuevos partidos políticos y movimientos han emergido culpando a la Unión Europea por políticas sobre las que ésta tiene poco o ningún control –por ejemplo, el flujo de emigrantes de países fuera de la Unión.

Es tentador regresar a las reflexiones sobre la revolución original de Dahl, el cambio radical en el tamaño de la democracia con la fundación de Estados Unidos. Eso fue resuelto creando un conjunto de bases electorales territoriales tanto locales como estatales y nacionales, anidado en una jerarquía que asignó autoridad legítima distintiva y autonomía relativa a cada nivel. La diferencia con la gobernanza multinivel contemporánea en Europa, es no sólo que las unidades componentes han tenido (históricamente) mucho mayor autonomía e identidades más fuertes sino, algo más importante, que el tamaño verdadero y la heterogeneidad de la ciudadanía europea han hecho mucho más difícil formar partidos políticos en el nivel de la ‘unión’, a partir de los partidos nacionales preexistentes. Esto, combinado con el ambiguo compromiso de concederle un estatus parlamentario completo, ha minado grandemente la calidad del cuerpo representativo del Parlamento Europeo, como es evidenciado por el casi monótono declive de la votación en ‘elecciones europeas’. Como si tal cosa no fuera suficiente, la asignación de competencias legales a los varios niveles es muy ambigua y está empujada en tratados a menudo contradictorios. Incluso, el borrador de la constitución y la subsecuente versión de Lisboa fracasaron en resolver este problema de *Kompetenz-Kompetenz*, y muchos asuntos de política han sido declarados como ‘traslapes’ o ‘superposiciones’.⁴ La única forma en que esa compleja *polity* puede funcionar, es mediante negociaciones casi continuas entre los niveles, lo que hace casi imposible una representación eficaz.

² Nota del traductor: o que si bien no todos los Estados-nación son democracias, todas las democracias son Estados-nación.

³ Nota del traductor: *passing on the buck*, evadir responsabilidades propias, ya exclusivas ya compartidas, y pretender ‘pasarlas’ a otro(s). La traducción hecha arriba no es literal; se tomó una expresión en español capaz de reflejar el significado de la expresión en inglés usada por Schmitter. Esta última, por cierto, no es ajena a la literatura del campo politológico de las Relaciones Internacionales.

⁴ Nota del traductor: principio de “competencia de la competencia”. Dicho a grandes rasgos, se refiere al problema de la competencia/incompetencia de actores e instituciones y sus propias (im)posibilidades para resolverlo. Véase la entrada respectiva en el *Diccionario de Ciencia Política* editado por Dieter Nohlen.

La gobernanza multinivel podría ser convertida en algo mucho más familiar, es decir, un Estado federal con competencias claramente delineadas, pero es probable que la resistencia a ello siga siendo bastante fuerte en el futuro previsible; antes pudo verse el rechazo de Francia y los Países Bajos al borrador del Tratado Constitucional y el de Irlanda al Tratado de Lisboa. Así persistirán la confusión sobre competencias de políticas y la ambigüedad sobre qué instituciones políticas son adecuadas para cada uno de los múltiples niveles. Y, en lo que hace a la cuestión del diseño, parece haber una conciencia general de que las reglas y prácticas de la democracia en cada uno de esos niveles no pueden ni deben ser idénticas. Especialmente por tratarse de asegurar la rendición de cuentas de una *polity* del tamaño, la escala, el alcance y la diversidad de la Unión Europea, eso demandaría una literal reinención de la democracia; una tarea que ni siquiera fue intentada por la Convención que bosquejó el Tratado Constitucional fallido y que se diluyó subsecuentemente en el Tratado de Lisboa.

LAS CAUSAS DE NUESTRAS REVOLUCIONES Y NUESTROS DESCONTENTOS DEMOCRÁTICOS PRESENTES

No tenemos que mirar muy lejos para ver las causas raíz de estas revoluciones simultáneas o ciudadanía organizacional, profesionalización, vigilancia y gobernanza multinivel. Son excepcionalmente diversas y fuertes. La proporción, la escala y el alcance de los cambios en el contexto en el que las democracias realmente existentes están ‘condenadas’ a operar, parecen no tener precedentes y, lo más importante, estar más allá de las unidades de autoridad que hasta el momento han dominado su paisaje político. La mayoría de los problemas de hoy son o muy pequeños o muy grandes para los Estados nacionales soberanos de ayer y, por ende, como acabamos de ver, ha habido -en Europa- una gran cantidad de experimentación con la *devolución* de responsabilidades a unidades políticas más chicas y la integración a unas más grandes. Por primera vez, el nivel de agregación al que las reformas deberían diseñarse e implantarse ha llegado a ser una cuestión casi tan importante como el conocimiento de su sustancia. La pregunta clásica, *¿que faire?* [*¿Qué hacer?*], ahora tiene que ser complementada con una pregunta mucho menos frecuentemente formulada, *¿où faire?* [*¿Dónde hacer?*].

Aún más, puesto que por primera vez están viviendo en un ‘ambiente relativamente pacificado’, sin el prospecto de guerra ni de revolución real, las democracias europeas encontrarán difícil echar mano de medidas políticas de

‘emergencia’ o ‘suspensiones temporales’, para aprobar reformas diseñadas en contra de oposición fuerte. El problema clave será encontrar la voluntad para reformar reglas existentes, pues habrá que buscarla entre los mismos gobernantes que se han beneficiado de ellas, y que usualmente no pueden ser compelidos a reformar, por una persistente pero superable amenaza externa a su seguridad o a su permanencia en el cargo.

Un asunto genérico domina toda especulación acerca del diseño futuro de la democracia: ¿qué tan bien encajarán las actualmente existentes y bien establecidas instituciones formales y prácticas informales democráticas, con los mucho más rápidamente cambiantes arreglos sociales, económicos, culturales y tecnológicos que rodean a la democracia, y de los que ella depende tanto material como normativamente?

En el ‘Documento Verde’ que Alexander Trechsel y yo coordinamos y escribimos para el Consejo de Europa (*The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*, 2004), identificamos fuentes genéricas de cambio en el complejo entorno actual de las democracias europeas, cada una de las cuales presenta un reto en el sentido de que amenaza la viabilidad de reglas y prácticas democráticas existentes, pero también representa una oportunidad en el sentido de que abre una posibilidad de reformas creativas e imaginativas que podrían mejorar el desempeño de las democracias realmente existentes, y se presentan ahora.

1. Globalización

Definición: una colección de transformaciones recientes al nivel macro que tienden a aglomerarse, reforzarse mutuamente y producir un impacto acumulativo acelerador. Todos estos cambios tienen que ver con estimular el número y la variedad de intercambios entre individuos y grupos sociales a través de las fronteras nacionales, comprimiendo sus interacciones en el tiempo y el espacio, bajando sus costos y superando barreras previas, algunas técnicas, otras geográficas, pero sobre todo políticas. Bajo cualquier medida, las fuerzas motoras detrás de la globalización son económicas. Sin embargo, tras el formidable poder de la competencia aumentada de mercado y la innovación tecnológica en bienes y servicios, yace una miríada de decisiones de autoridades políticas nacionales para tolerar, motivar y, algunas veces, subsidiar esos intercambios, frecuentemente por medio de la remoción de obstáculos preexistentes relativos a las políticas -de ahí la asociación del concepto de globalización con el de ‘liberalización’. Las manifestaciones día a día de la globalización aparecen tan naturales e inevitables, que a menudo olvidamos que son producto de decisiones deliberadas de gobiernos

que presuntamente entendieron las consecuencias de eso que ellos han decidido *laisser passer* (dejar pasar) y *laisser faire* (dejar hacer).

Hipótesis rival guía: 1) la globalización estrecha el rango potencial de respuestas de políticas, mina la capacidad de Estados nacionales (ya no)soberanos para responder autónomamente a las demandas de sus ciudadanías y, por tanto, mina también los canales de representación partidista establecidos y debilita la legitimidad de intermediarios políticos tradicionales y autoridades estatales; 2) la globalización amplía los recursos disponibles para los actores no estatales que actúen a través de fronteras nacionales y desplaza la responsabilidad sobre las políticas hacia actores transnacionales cuasi-estatales; ambos socavan los arreglos oligárquicos y de colusión establecidos entre partidos políticos y promueven la difusión de normas transnacionales de derechos humanos, democracia y ‘buen gobierno’, que encuentran expresión por medio de nuevos movimientos sociales.

2. Integración Europea

Definición: el impacto directo de regulaciones y directrices de la Unión Europea sobre Estados miembros, Estados candidatos a miembros y Estados adyacentes, y el efecto indirecto de la interacción continua y variada de actores europeos políticamente relevantes, que tienden a producir una convergencia gradual hacia normas y prácticas comunes y, por ende, una reducción en la persistente diversidad de normas y prácticas que históricamente han caracterizado a la ‘región’ europea.

Hipótesis rival guía: 1) la integración europea tiende a minar prácticas nacionales de representación partidista y participación democrática establecidas, sin reemplazarlas con prácticas supranacionales de naturaleza e importancia equiparables; 2) la integración europea, a través de la ‘condicionalidad’ que impone a Estados candidatos a miembros y de la supremacía jurídica de la ley europea sobre las leyes de Estados miembros, tiende a promover mayores y más uniformes estándares de desempeño democrático en los niveles nacional y sub-nacional, y alienta a asociaciones y movimientos a dirigir su atención al nivel supranacional.

3. Migración y Cohabitación Intercultural

Definición: el movimiento voluntario e involuntario de personas a través de fronteras antes más cerradas y seguras, y la residencia permanente de crecientes números de extranjeros, especialmente de origen no europeo, dentro de sociedades europeas.

Hipótesis rival guía: 1) la migración y la cohabitación de culturas previamente separadas, tienden a generar una reacción negativa en la parte de habitantes ‘nativos’ de países europeos más homogéneos culturalmente, lo que se expresa en movimientos sociales xenófobos, partidos políticos ultranacionalistas e incidentes racialmente motivados, que minan la autoridad de organizaciones y agencias políticas establecidas, y fuerzan a gobiernos nacionales (y, eventualmente, supranacionales) a adoptar políticas que restrinjan migraciones posteriores. Esto tiene un impacto secundario en los derechos de ciudadanos ‘nacionales’ y en la estabilidad de la competencia política presente; 2) la migración y la cohabitación de ‘nativos’ y extranjeros tienen un impacto positivo en la práctica de la democracia a varios niveles de agregación, en tanto diversifican las bases de reclutamiento de partidos políticos, mueven las líneas de competencia partidista existentes, compelen a los políticos a atender asuntos ignorados y, en el largo plazo, contribuyen a la formación de identidades colectivas más diversas (‘con capas’), así como a una mayor tolerancia por parte de gobernantes y ciudadanos.

4. Tendencias Demográficas

Definición: el cambio en el perfil demográfico de las sociedades europeas en dirección de tasas de nacimiento más bajas y proporciones de gente anciana más altas.

Hipótesis rival guía: 1) es más probable que personas ‘de edad’ sean votantes consistentes de un partido político, continúen siendo miembros de las mismas asociaciones de intereses y, por ende, adquieran una mayor influencia relativa en el proceso de políticas que les permita apropiarse de una porción de un aumento de fondos públicos y beneficios selectivos. Esto lleva, en cambio, a la desafección de la juventud respecto de partidos políticos sobre estas bases: los líderes partidistas son percibidos (con precisión) como líderes que cada vez ponen más atención a los ancianos (y que posiblemente estén envejeciendo ellos mismos); 2) los cambios demográficos, especialmente en su impacto territorial (y cuando son combinados con inmigración extranjera compensadora), están haciendo surgir redistribuciones largamente vencidas en la representación política y la política pública, las cuales aumentarán la legitimidad del régimen y el desempeño económico, en el caso de que los jóvenes, en un inicio políticamente desafectos, se vuelvan subsecuentemente ciudadanos comprometidos y miembros estables de partidos y/o asociaciones.

5. Desempeño Económico

Definición: el efecto combinado de varios componentes económicos, persistentemente negativos -como mínimo, tasas de crecimiento más bajas, niveles de desempleo más altos y distribuciones de ingreso y riqueza más desiguales- en la percepción que los ciudadanos tienen de su bienestar individual y colectivo.

Hipótesis rival guía: 1) el declive del desempeño económico en Europa, relativo especialmente a Estados Unidos, en ocasiones ha llevado a la percepción entre los ciudadanos de que sus instituciones democráticas no les están sirviendo bien y deberían ser reformadas en una dirección más ‘liberal americana’, según lo entienden, que incluye un rechazo a los partidos políticos europeos, tradicionalmente más ‘ideológicos’; 2) el declive del desempeño económico relativo, aún absoluto, no es percibido como una declinación correspondiente en calidad de vida, y por tanto, lleva a la reafirmación de la distinción y el valor de las instituciones políticas ‘menos liberales’ de Europa (continental), las cuales incluyen a esos partidos tradicionales y asociaciones de clase que son vistos como responsables del ‘modelo social europeo’.

6. Cambio Tecnológico

Definición: la difusión rápida, impredecible e incontrolable de cambios en la tecnología a través de fronteras políticas -sea por medio de conocimiento compartido o de competencia comercial- y su impacto en la manera en que los ciudadanos, representantes y gobernantes intercambian información y se comunican hacia adentro de sus grupos y entre ellos.

Hipótesis rival guía: 1) la velocidad del cambio tecnológico, especialmente en tecnologías de la información y comunicación, reduce el costo absoluto de los intercambios, protege la autonomía de los usuarios y disminuye las disparidades relativas en el acceso entre ciudadanos, así como entre ellos y sus representantes y gobernantes; por ende, se aumenta realmente la igualdad jurídica y se hace más posible que rindan cuentas (en el caso de que los partidos y asociaciones existentes adopten esos cambios); 2) este cambio tecnológico acelerado solamente reduce costos de transacción para un segmento privilegiado de personas (‘la brecha digital’) e inaugura disparidades más amplias entre aquellos que pueden explotarlo y aquellos que no; por tanto, se añaden nuevos elementos de discriminación y sesgo al proceso político, pero también se sigue dividiendo a los partidos y asociaciones a lo largo de líneas generacionales.

7. Capacidad Estatal

Definición: la habilidad de las instituciones de gobierno, existentes y permanentes, especialmente al nivel nacional, para llevar al cabo efectiva y autónomamente (‘en una manera soberana’) las tareas que les han sido asignadas por los gobernantes y que son esperadas de ellas (las instituciones) por los ciudadanos.

Hipótesis rival guía: 1) en el presente contexto internacional/interestatal (como se captura en los puntos 1, 2, 6 y 10 de este listado), las instituciones de gobierno de los Estados nacionales previamente soberanos, encuentran cada vez más difícil extraer recursos suficientes para regular el comportamiento interno y, por tanto, para satisfacer efectiva y eficientemente las expectativas de sus ciudadanos dentro de las fronteras. Y esto causa una caída de la confianza en representantes nacionalmente circunscritos y del prestigio y legitimidad de los gobernantes; 2) mientras los cambios en el contexto externo, arriba mencionados, sí restringen la autonomía de los Estados nacionales, también contienen incentivos para redirigir tareas de gobierno a los niveles de agregación tanto sub-nacional como supra-nacional. Estas instituciones ‘más allá y debajo de’ el Estado-nación, se están convirtiendo de manera creciente (si bien gradualmente) en unas capaces de satisfacer expectativas ciudadanas y generar legitimidad jurídica; los ciudadanos podrían (eventualmente) cambiar sus expectativas sobre organizaciones representativas de esos niveles.

8. Individuación

Definición: el cambio -debido a cambios en condiciones de trabajo, contextos de vida, movilidad personal y estructura familiar- en el *locus* de identidad y acción colectiva desde grandes (‘abrazadoras’, ‘inclusivas’) categorías sociopolíticas históricamente generadas, como clase, raza, religión, ideología y nacionalidad, hacia concepciones de interés propio y de pasión colectiva mucho más fragmentadas y personalizadas.

Hipótesis rival guía: 1) la individuación al nivel de los intereses y las pasiones mina la tendencia de los ciudadanos a apoyar, unirse y actuar en conjunción con organizaciones políticas más abarcadoras como partidos, sindicatos y movimientos nacionalistas; produce una estructura de asociaciones de intermediación más especializada en propósito y menos conectada en acción que en el pasado; lleva a un declive de la habilidad de las *politíes* para perseguir intereses ‘generales’ o ‘públicos’ prevalecientes y, finalmente, al declive de la legitimidad de la democracia; 2) la individuación podría minar formas tradicionales de acción colectiva, pero provee incentivos poderosos para crear nuevos intermediarios que

sean más flexibles en su estructura, participativos en su toma de decisiones y capaces de formar (y reformar) redes para la producción de bienes públicos de prevalente interés general, lo que contribuye a la legitimidad de nuevas formas de democracia.

9. Mediatización

Definición: la tendencia a adquirir información sobre la política y recibir mensajes políticos exclusivamente de una pluralidad de fuentes en los medios masivos de comunicación, especialmente de la televisión y el *internet*, que están en competencia comercial por la atención de consumidores y para la ganancia de sus propietarios.

Hipótesis rival guía: 1) la mediatización destruye mecanismos previamente bien establecidos por los que los ciudadanos discutían directamente entre ellos (y sus hijos) sobre política y obtenían su información e identidad aproximada - haciéndolo a través de intermediarios distintivamente públicos y políticos como partidos, asociaciones y uniones-; los reemplaza con un nexo comercial que trivializa información sobre los políticos y explota sus acciones personales en vez de sus acciones políticas; 2) la creciente pluralidad de fuentes, la privatización de la propiedad y la competencia entre compañías por la atención del consumidor, liberan a los medios del control de los gobernantes y los aíslan de la manipulación partidista; entonces, se crea una ‘esfera pública’ más diversa y accesible, de la que los ciudadanos pueden extraer más fácilmente información y en la que pueden participar a mucho menor costo y esfuerzo.

Sensación de Inseguridad

Definición: un aumento tanto en la percepción, por parte de individuos y grupos vulnerables, de tener que enfrentar riesgos evitables como en la magnitud de sus consecuencias probables, debido a amenazas externas a la sociedad de uno o a conducta dañosa de los conciudadanos.

Hipótesis rival guía: 1) la manipulación de los gobernantes de este creciente sentimiento de inseguridad, sobre todo de aquel debido a actores no estatales extranjeros (v.g. terroristas), reduce las libertades básicas y promueve comportamientos agresivos (“preventivos”) que socavan a las instituciones de rendición de cuentas de los gobernantes a los ciudadanos y deforman la competencia y la cooperación de representantes democráticos; 2) los esfuerzos de los gobernantes para explotar la inseguridad a fin de evadir la rendición de cuentas, generará una reacción entre los grupos de ciudadanos previamente apáticos que resucitará partidos, asociaciones y (especialmente) movimientos de defensa de las libertades

amenazadas y proveerá una base para la fundación de nuevas organizaciones de intermediación.

Se bosquejaron tres conclusiones (tentativas) a partir de este estado de cosas sin precedentes.

Primero, las democracias establecidas o consolidadas de Europa Occidental y del Sur encontrarán cada vez más difícil legitimarse a sí mismas comparando su desempeño con el de algún otro modo alternativo de dominación, sea real o imaginario. Ahora que la democracia liberal ha llegado a ser la norma a lo largo de Europa y la autocracia abierta y evidente persiste sólo en países con culturas y estructuras sociales marcadamente diferentes, los estándares para evaluar lo que los gobiernos hacen (y cómo hacen lo que hacen) se volverán más 'internos' al discurso de la teoría democrática normativa, esto es, a lo que diferentes concepciones de democracia han prometido a lo largo del tiempo y por lo que los ciudadanos han luchado tan fuerte y tan duro en el pasado. Por tanto, debería haber una tendencia hacia la convergencia en instituciones formales y prácticas informales dentro de Europa, que llevara a un rango de estándares políticos más estrecho y más alto.

Segundo, las nuevas democracias de Europa Central y del Este y las partes occidentales de la antigua Unión Soviética, encontrarán cada vez más difícil legitimarse a sí mismas simplemente arguyendo que están tan limitadas por sus respectivas herencias autocráticas que les es imposible respetar las normas de comportamiento y alcanzar niveles de desempeño 'fijados' por las democracias consolidadas. Los estándares que sus recientemente liberados ciudadanos aplicarán para evaluar a sus gobernantes convergerán rápidamente con aquellos ya en uso en el resto de Europa. *Polities* que fracasen en empatar esos estándares experimentarán una más frecuente alternancia electoral en el poder y hasta podrían estar amenazadas por la rebelión popular, a menos que sus nuevos gobernantes respeten las reglas establecidas por las democracias realmente existentes a su lado oeste.

Tercero, tanto en los casos occidentales como en los orientales, las *polities* involucradas sólo serán capaces de rediseñar y mejorar la calidad de sus instituciones prácticas democráticas respectivas, por medio de reformas parciales y graduales. Aún más: estas reformas tendrán que ser proyectadas, aprobadas e implantadas de acuerdo con normas pre-existentes. Extraordinariamente se presentará a sí misma la oportunidad de un cambio más exhaustivo, de gran escala o 'anormal'; después de todo, ¿qué tanto cambio en las reglas de la democracia puede esperarse de gobernantes que se han beneficiado de esas mismas reglas? La

rotación usual de partidos y alianzas partidistas dentro y fuera del poder abrirá, en el mejor de los casos, sólo modestas oportunidades de cambio.

Mi hipótesis primaria sobre el diseño político, es que en el futuro, la democracia en Europa descansará menos en fortalecer y tratar de perpetuar las existentes instituciones formales y prácticas informales que en rediseñarlas y cambiarlas. ‘Cualquiera que sea la forma que tome, la democracia de nuestros sucesores no será y no puede ser la democracia de nuestros predecesores’ (de nuevo una idea tomada de Robert Dahl). No hay nada nuevo sobre esto. Como hemos visto, gracias a Dahl, las democracias realmente existentes han pasado por varias transformaciones mayores a fin de reafirmar sus dos principios centrales: la soberanía de ciudadanos iguales y la rendición de cuentas de gobernantes desiguales. Y yo no puedo ver razón alguna por la que la democracia no pueda rediseñarse a sí misma otra vez.

EMPEZANDO CON UNA DEFINICIÓN GENÉRICA Y MOVIÉNDOSE A REFORMAS ESPECÍFICAS

Terry Lynn Karl y yo hemos tratado de producir la definición de trabajo más ‘genérica’ de la democracia; dimos con la siguiente: la democracia política moderna es un régimen o sistema de gobernación, en el que los gobernantes son responsabilizados (rinden cuentas) por sus acciones en el ámbito público por ciudadanos actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes (Schmitter y Karl, 1991). Usándola como pauta para el diseño de nuevas instituciones y prácticas, esta definición no ‘pre-compromete’ al analista con ningún modelo específico, formato institucional o reglas de decisión. Deja abiertos los asuntos clave de cómo los ciudadanos escogen a sus representantes, cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas más eficaces y cómo son tomadas las decisiones colectivas vinculantes. Pero la definición provee los tres tipos de actores que se espera que se combinen por medio de una variedad de procesos para producir el *summum bonum* de la democracia, es decir, la rendición de cuentas: ciudadanos, representantes y gobernantes.

Estoy convencido de que las democracias realmente existentes están experimentando crisis en todas las tres dimensiones constitutivas. Hasta ahora, sin embargo, los ciudadanos, los representantes y los gobernantes no se han puesto de acuerdo ni sobre la magnitud de estas crisis ni sobre el diseño de una respuesta concertada a ellas. Con algunas excepciones, han respondido, o débilmente o

intentando reforzar las reglas y prácticas existentes. Ha habido algunos esfuerzos muy innovadores para transformar los desafíos en oportunidades, en el nivel local, pero han fallado en prevenir un declive de la calidad de sus respectivas instituciones nacionales. Los ciudadanos han llegado a estar concientes cada vez más de este ‘problema de diseño’ y concentrado mucho de su descontento en los representantes -i.e. los políticos como individuos y los partidos como organizaciones.

En el ‘Documento Verde’ para el consejo de Europa, mis colegas y yo respondimos haciendo recomendaciones específicas (y relativamente modestas) de reforma -veintiocho en total. Algunas de ellas fueron inspiradas por los esfuerzos dispersos que las democracias europeas ya están haciendo; otras son nuevas y nunca han sido puestas a prueba.

Obviamente, aquí no hay espacio suficiente para presentarlas todas, por lo que me enfocaré en unas cuantas de cada uno de los tres tipos de actores, es decir, los ciudadanos, los representantes y los gobernantes.

Ciudadanos: son los *principales* sobre los que descansa el edificio entero de las democracias reales. La mayor parte de la literatura supone que son personas individuales, mientras que nosotros hemos argumentado que los más efectivos son las organizaciones que actúan como *agentes*, representando diversas categorías de ellos. Los asuntos normativos nucleares han llegado a ser: 1) el grado en que estos agentes crecientemente profesionalizados pueden ser controlados por sus votantes, miembros, contribuyentes o seguidores; 2) el grado en que la igualdad intrínseca de ciudadanos individuales puede ser desplazada por la desigualdad intrínseca de sus representantes colectivos, y; 3) la capacidad de personas crecientemente individualizadas para reconocer a, y confiar en, aquellos que dicen o reclaman hablar por las varias (y a menudo en conflicto) categorías sociales a las que pertenecen.

Las innovaciones se necesitan para asegurar la mayor rendición de cuentas de los agentes, para disminuir la brecha entre habilidades profesionales y *amateurs*, para aumentar el rango de opciones entre candidatos y asociaciones, y para alentar la participación de votantes y miembros.

Propuestas:

1. Ciudadanía universal: concedería derechos de voto a todos -reuniendo requisitos legales para ser ciudadanos- desde el momento del nacimiento, con uno de los padres ejerciendo estos derechos hasta la edad de madurez jurídico-política.

2. Voto discrecional: permitiría a los ciudadanos extender su voto a través de candidatos, o distribuirlo entre ellos, de acuerdo con su intensidad de

preferencia y votar por ‘ninguno de los de arriba’, cuando ningún candidato sea preferido.

3. Loterías para electores: recompensar a cada votante con un boleto de, o para, una de tres loterías (una para votantes por primera vez, una para votantes consistentes y otra para todos los otros) con premios para distribuir fondos para políticas públicas.

Representantes: estos ‘agentes colectivos’ han llegado a ser tan omnipresentes y a estar tan incrustados en el proceso político, que son capaces de actuar como ‘principales’, independientemente de los ciudadanos que tienen que representar. Las elecciones se vuelven menos capaces de asegurar su rendición de cuentas -aun cuando la competitividad y la rotación en el poder han aumentado- gracias a la colusión partidista y a la ausencia de programas alternativos creíbles. Agentes ‘seleccionados’ o ‘auto-nombrados’, usualmente no tienen que preocuparse por obstáculos electorales a su permanencia en el cargo -más si están actuando en nombre de ‘principales’, como ballenas [asunto: derechos de animales], árboles [asunto: cuidado del medio ambiente] o las futuras generaciones.

Las reformas deberían concentrarse en hacer más competitivas las elecciones, en permitir a un más amplio rango de ciudadanos llegar a ser representantes y en atar el financiamiento de partidos (y otras organizaciones de intermediación) a preferencias ciudadanas.

Propuestas:

1. Mandatos compartidos: se permitiría a los partidos nominar a dos candidatos para cada puesto de elección; uno para que de ganar sirva como representante *seniory* el otro como de ‘adjunto’ o ‘delegado’, con una distribución de tareas a ser determinada por los partidos o candidatos.

2. Umbrales electorales variables: harían progresivamente más difícil para los representantes en funciones el lograr ser reelectos; la dificultad aumenta al aumentar el umbral necesario para ganar la elección.

3. *Vouchers* de financiamiento a partidos políticos: para financiar ciudadanamente a todos los partidos registrados, por medio de la distribución de *vouchers* por una suma fija al momento de votar. Podrían ser combinados con el voto ‘por ninguno de los de arriba’ (ver el punto 2, ‘Voto discrecional’, del apartado *Ciudadanos*) para crear y proveer un fondo acumulable para financiar partidos nuevos.

Gobernantes: las democracias realmente existentes no son anárquicas. Tienen personas y organizaciones que ejercen autoridad y que pueden ejercer coerción

legítima, de ser necesario. La mayoría de estos gobernantes son electos bajo etiquetas partidistas en competencia y han jugado previamente algún papel como representantes de grupos electorales territoriales -lo que no quiere decir que representantes ‘seleccionados’ o auto-nombrados’ de otros grupos no formen parte de la élite gobernante también. Lo que se supone que es distintivo de los gobernantes democráticos en su estatus *pro tempore* y su duración contingente en el cargo. Todas las democracias realmente existentes tienen mecanismos regulares y predecibles para hacer a los titulares del gobierno rendir cuentas por su acciones públicas -sea que eso involucre ciudadanos actuando directamente en elecciones periódicas, como en un régimen parlamentario. Desafortunadamente, desde una perspectiva democrática, la proliferación de agencias gubernativas independientes ha producido una sub-serie de gobernantes que no son controlados por ningún mecanismo.

Se necesitan cambios en las reglas e incentivos que den a los ciudadanos *amateurs* alguna forma de expresión colectiva para responder al efecto de sus crecientemente profesionalizados gobernantes, que atiendan la creciente brecha de información entre ciudadanos, sus representantes y sus gobernantes y que mejoren el sistema de frenos y contrapesos no sólo entre los tres ‘poderes’ clásicos sino entre todos los que haya y el papel aumentado que juegan instituciones ‘guardianes’ no democráticas [en su origen directo].

Propuestas:

1. Asamblea Ciudadana: establecer una asamblea anual compuesta por ciudadanos aleatoriamente seleccionados, para revisar (y eventualmente rechazar) un número limitado de proyectos legislativos enviados a ella por una minoría de diputados electos regularmente.

2. Monitoreo electrónico y sistemas de deliberación ‘en línea’: proveer un sistema públicamente organizado y financiado de monitoreo del desempeño legislativo de todos los representantes electos, y que también sirva a los ciudadanos para comunicarse con esos representantes.

3. Guardianes que vigilen a los guardianes: empoderar al Parlamento para emplear especialistas que tendrían acceso libre a todas las instituciones ‘guardianes’ y que serían responsables de reportar regularmente sobre su desempeño.

PARA CONCLUIR

La democracia política liberal, como es practicada actualmente en Europa, no es ‘el fin de la Historia’. No sólo puede ser rediseñada, sino que debe serlo -si es para

retener el respeto legítimo de sus ciudadanos. Se ha hecho varias ocasiones en el pasado como respuesta a retos y oportunidades emergentes y no hay razón para creer que no pueda hacerse en el presente.

El problema genérico más grande de la democracia europea contemporánea tiene que ver con la declinante confianza ciudadana en instituciones de representación partidista y en la participación en procesos electorales. Por tanto, aquellas reformas que prometen aumentar la votación, estimular la afiliación en partidos políticos, asociaciones y movimientos, e incrementar la confianza de los ciudadanos en el papel de los políticos como representantes merecen consideración previa, especialmente en esos casos en los que también podrían hacer más ‘entretenida’ y atractiva la política para la juventud. El segundo problema más importante tiene que ver con el número creciente de residentes extranjeros y el estatus político de los *denizens* (extranjeros con residencia legal) en casi todas las democracias europeas. Las medidas para incorporar a los ‘no ciudadanos’ al proceso político también deberían ser de alta prioridad.

Reformas individuales a las reglas del juego democrático han sido infrecuentemente eficaces por sí solas. Usualmente, han sido ‘paquetes’ de reformas interrelacionadas los que han sido más exitosos en mejorar el desempeño y la legitimidad. Algunas veces fue el resultado de un cálculo explícito y racional de las interdependencias involucradas; más frecuentemente, sin embargo, fue el producto del proceso político mismo con su necesidad inevitable de alianzas legislativas, compromisos entre fuerzas en competencia y ‘pagos’ laterales a grupos recalcitrantes. En otras palabras, en las democracias realmente existentes, el diseño de medidas de reforma es casi siempre imperfecto, sobre todo cuando el intento es por cambiar futuras reglas de competencia y cooperación entre fuerzas políticas claves.

REFERENCIAS

- Dahl, Robert (1971). *Polyrchy: Participation and Opposition*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl (1991). “What Democracy Is...and Is Not”. *Journal of Democracy*, vol. II, núm. 3, verano.
- Schmitter, Philippe y Alexander Trends (2004). *Analyses and Reforms. A Green Paper for the Council of Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

COMPLEMENTO

Una Propuesta para la Creación de una Asamblea Ciudadana

Dado que los ciudadanos europeos tienen una confianza declinante en las instituciones de la democracia real contemporánea;

Dado que esta declinación ha afectado especialmente los modos tradicionales de representación partidista y territorial y el papel de los representantes electos, sobre todo el de los políticos profesionales;

Dado que las reformas diseñadas para mejorar esta situación (*v.g.* ‘límites al periodo’) han encontrado fuertes resistencias y tienen significativos efectos secundarios negativos;

Se propone crear una Asamblea Ciudadana (AC).

1. Esta asamblea estará compuesta por una muestra de la ciudadanía entera, seleccionada al azar.⁵

2. El número (inicialmente) será dos veces el de la cámara baja de la legislatura.

3. La selección de los ‘diputados ciudadanos’ (DC) será de acuerdo con el sistema de circunscripciones electorales existente en relación con la cámara baja, es decir, dos ‘diputados ciudadanos’ serán extraídos al azar de cada distrito en caso de distrito de un solo miembro o uninominal, o el doble del número de diputados existentes en caso de distrito de múltiples miembros o plurinominal.⁶

4. A cada ‘diputado ciudadano’ se le pagará la mitad del salario de un miembro de la cámara baja durante los dos o tres meses de su periodo de servicio cívico.⁷

⁵ El proceso de selección será monitoreado por un comité directivo del Parlamento existente, con participación de ambas cámaras, y con representantes del gobierno y los partidos de oposición. Este comité evaluará los resultados del proceso de selección casual y rechazará aquellos escogidos que tengan historial criminal o, en su caso, no sean aptos para el servicio cívico por razones de salud física o mental. Una propuesta más radical sería incluir *denizens*, *i.e.*, extranjeros que sean residentes legales, y no sólo ciudadanos –visto, por supuesto, que posean la capacidad necesaria para participar de los deberes y tareas de un ‘diputado ciudadano’ en las deliberaciones de la Asamblea Ciudadana.

⁶ Esto implica que la AC también tenderá a sobre-representar unidades más pequeñas y menos densamente pobladas, pero no más que el existente sistema de representación territorial para la cámara baja.

⁷ Este pago se hará en dos partes: un pago inicial de la mitad de la suma, al comienzo del servicio cívico, y un segundo pago de la otra mitad después de que el periodo haya sido completado.

5. A cada DC se le asignará un asistente legislativo que será responsable de asegurar que él o ella (DC) reciba toda documentación relevante, y responderá a las solicitudes de mayor información y ayudará en las interacciones con el público.⁸

6. Esta Asamblea (la AC) se reunirá una vez al año por un mes (probablemente en enero), en un sitio a ser determinado, pero no en la capital nacional.

7. Su propósito único será revisar y votar leyes aprobadas por el Parlamento regular durante el año previo y sobre las cuales al menos un tercio de los miembros de la cámara baja haya pedido explícitamente el freno de la implantación.⁹

8. Los ‘diputados ciudadanos’ potenciales serán escogidos dos meses antes de la reunión de la Asamblea Ciudadana.¹⁰

9. Los nombres de aquellos escogidos para potencialmente ser ‘diputados ciudadanos’ se harán públicos y los ciudadanos serán motivados a contactarlos -a través de sus respectivos asistentes legislativos. Medios para comunicación adecuados, *v.g.* computadoras con conexión a *internet*, instalaciones de fotocopiado, privilegios postales, etcétera, serán puestos a disposición de todos los DC y arreglos especiales, *v.g.* sitios *web*, serán hechos para facilitar tanto el contacto con ellos como para proteger su privacidad.

10. Los ‘diputados ciudadanos’ que realmente participen en la Asamblea serán escogidos al final de un periodo inicial de dos meses por medio de un

⁸ El asistente también será responsable de llevar un registro de los contactos del ‘diputado ciudadano’ durante el periodo de servicio cívico y reportará cualquier anomalía o dificultad al comité directivo.

⁹ Es deseable limitar el número total de leyes a ser revisadas por la Asamblea Ciudadana -digamos, a no más de tres-, si bien sólo para dar a los ‘diputados ciudadanos’ el tiempo adecuado para estudiarlas y deliberar colectivamente. También, tal límite desincentivará el uso ‘obstruccionista’ de la revisión por parte de la oposición. Se supone también que la legislación en respuesta a situaciones de emergencia o que tenga un referente de tiempo específico, no será capaz de obtener el tercio de voto de disenso. Como Peter Wagner me ha señalado, no es probable que las minorías disidentes sean las mismas para leyes sucesivas y, por tanto, algún mecanismo tendrá que ser introducido para ‘racionar’ las leyes a ser consideradas por la Asamblea Ciudadana. El comité directivo de ambas cámaras, arriba mencionado, podría ser usado para este propósito, así como examinar y evaluar a los candidatos seleccionados.

¹⁰ Durante este periodo se le proveerá la documentación necesaria, incluyendo las transcripciones de debates parlamentarios previos, acerca de las leyes relevantes y comentarios de prensa contemporáneos. También podrán solicitar cualquier información adicional dentro de los límites de *seguridad nacional*. No cabe duda que tendrán que hacerse arreglos para asegurar que los DC sean liberados de sus ocupaciones regulares durante el periodo de servicio cívico y se garantice que puedan regresar a sus trabajos pre-existentes sin penalización.

‘volado’ [*coin-toss*] entre los dos ‘diputados ciudadanos’ seleccionados por cada distrito uninominal, o entre pares de ‘diputados ciudadanos’ provenientes de distritos plurinominales. En caso de enfermedad u otro impedimento, el suplente se convertirá en diputado.¹¹

11. La Asamblea Ciudadana, después de la debida deliberación, votará cada una de las leyes sometidas. Solamente los proyectos que reciban una mayoría simple de los votos serán aprobados. Ninguna legislación rechazada por la Asamblea Ciudadana se convertirá en ley vigente para el país.¹²

12. Si la legislatura regular no llegara a asignar proyecto alguno a la Asamblea Ciudadana, ésta, no obstante, se reunirá para revisar la producción de leyes del año y emitir una declaración sobre su calidad mediante voto mayoritario, con minorías expresando su disenso si fuera necesario.¹³

13. En *polities* que cuenten con provisiones de referéndum o iniciativa popular, la Asamblea Ciudadana podría remplazar tales arreglos -a un costo más bajo y con mayor visibilidad y oportunidad de deliberación.

¹¹ La intención es hacer más difícil que los DC sean influidos e incluso sobornados por fuerzas externas, en tanto nadie sabrá sino hasta el último minuto quien participará en la AC.

¹² Una medida menos restrictiva será considerar un voto negativo de la Asamblea (la AC) análogo al veto presidencial, por lo que el proyecto aún podría ser adoptado por la súper-mayoría de la legislatura regular existente (*i.e.* más de dos tercios de ella).

¹³ Aquí la presunción es que la mera existencia de la AC motivará a la legislatura regular a ser cautelosa, prudente, con la aprobación de leyes contrarias a minorías disidentes y a hacer el compromiso necesario para disuadir a la oposición de votar para la asignación a dicha Asamblea. El efecto *ex ante* ha sido notado, por ejemplo, en el caso de parlamentos que anticipan referéndums posibles sobre lo que ellos producen (*v.g.* Suiza, donde, incidentalmente, la confianza en instituciones públicas, incluyendo al Parlamento, es mucho más alta que en cualquier otro lado).

RESEÑA

Israel Covarrubias y Edgar Morales Flores (Coordinadores): *Descifrar la comunidad política*. Universidad Salesiana A. C. y Ediciones Navarra. México, 2016.

Claudia Rivera Hernández*

Este libro, publicado por la Universidad Salesiana A. C. y por Ediciones Navarra a finales del año 2016, es un texto obligado para los estudiosos de la Sociología, la Filosofía Política y la Comunicación Política, así como para todos los interesados en reflexionar respecto a la importancia de lo común en nuestros tiempos. Es un llamado a reconfigurar la comunidad democrática y la existencia del ‘otro’, entendido como los que no tienen los medios para hablar por sí mismos.

La obra académica coordinada por Israel Covarrubias y Edgar Morales, se publica en un momento donde reflexionar sobre la condición humana y el valor de lo común se hace necesario, pues muestra argumentos que permiten la reflexión de una manera crítica sobre las sociedades actuales, la mayoría de ellos ligados a los conceptos de amistad, violencia y deliberación pública.

Desde el prefacio, con una lectura ágil y reflexiva, permite distinguir la posibilidad de la comunidad desde lo individual y lo social, donde aspectos como la ausencia de conciencia colectiva toman forma en el contexto actual. También se analiza el concepto de comunidad desde lo político, reduciendo el destino común a un escenario poco esperanzador; en ella, la justicia, la ética y los valores que nos hacen especiales como raza humana, han quedado reducidos al simple hecho de mentir, para ganar.

En este punto de la lectura, llegó a mis recuerdos una noticia publicada por la BBC¹ el 12 enero de 2017, la cual hacía referencia a la ‘Posverdad’ y explicaba que el diccionario de Oxford, la define como el fenómeno que se produce cuando “...los hechos objetivos tienen menos influencia en definir la opinión pública que los que apelan a la emoción y a las creencias personales...”, y es que, a partir de estos dos elementos, se generan los consensos y acuerdos que definen el imaginario social, o en palabras de uno de los sociólogos más productivos de la

*Doctora en Administración Pública. Profesora Investigadora del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, BUAP. Email: claudia.rivera@correo.buap.mx

¹ Coughlan, Sean (2017). *Qué es la “posverdad”. El concepto que puso de moda el “estilo Trump” en Estados Unidos*. Periódico BBC online Sección Mundo, 12 de enero de 2017, recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38594515>

crítica social del siglo XX, Pierre Bordieu, se formulan las nuevas ‘representaciones sociales’.

La posverdad tiene sus raíces en el posmodernismo y en el relativismo. En ella se inventan historias todo el tiempo; ya no existe la verdad, no necesitas hechos, simplemente puedes mentir. ¿Pero que nos lleva a explicar esta conducta? ¿Por qué a pesar de las evidencias científicas, seguimos defendiendo argumentos con los que nos identificamos a partir de los sentimientos de placer o dolor? La respuesta que han dado los psicólogos es que estamos viviendo en una era donde el ‘razonamiento científico’ no tiene cabida; es el ‘razonamiento motivado’ lo que define la forma en que nuestro proceso cognitivo elabora estrategias inconscientes para determinar las conclusiones a las que queremos llegar, más allá de la realidad.

Y la evidencia de la realidad actual muestra eventos como los feminicidios, la falta de libertad de expresión, la ausencia de deliberación pública en los espacios académicos; todo esto es una muestra de que se ha hecho común la falta de libertad como garantía individual, la cual es un derecho humano y cívico, cuya ausencia socava los cimientos de la comunidad democrática. El miedo no tendría por qué ser el sentimiento común que caracteriza a nuestra sociedad.

Desde mi punto vista, el libro arroja análisis relevantes para que el lector pueda generar su propia perspectiva sobre el concepto y la importancia de la comunidad, mediante un conjunto de evidencias históricas, analíticas y discursivas mostradas a lo largo de los tres apartados que lo componen, cuyo contenido nos obliga a entender y comprender otras realidades ajenas a nuestro entorno. Es un llamado a evidenciar a los ‘otros’, a los que no tienen voz propia, pues no son evidentes en nuestra realidad.

La primera parte titulada *La comunidad política, desafíos contemporáneos*, consta de seis capítulos, donde atiende a través de metodologías como el análisis histórico, el análisis discursivo y el análisis de casos, la existencia de la comunidad mediante problemáticas como la inclusión identitaria, religiosa, histórica o racial, los valores éticos, el efecto simbólico y político en la definición de los derechos humanos, el discurso político como frontera entre el pueblo y el orden. Esta parte está compuesta por los títulos siguientes:

“De la comunidad blindada a la comunidad des-obra: los usos políticos de la comunidad”, de Pablo Lazo Briones. El autor plantea el problema de la inclusión identitaria, religiosa, histórica o racial, y cuestiona si están justificadas las alianzas de una comunidad contra otra, incluso contra todas las demás.

“Fragmentos para una historia indecible: comunidad, anonimato y violencia”, de Israel Covarrubias, problematiza mediante el análisis histórico,

algunas de las formas de enunciación y definición del conjunto de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, y evidencia su efecto simbólico y político en la definición de los derechos humanos actuales en el mundo.

“La trayectoria del discurso de Podemos: de la impugnación del orden a la regeneración democrática”, de Javier Frazé, muestra un análisis del orden hegemónico de la democracia española, a través del análisis del discurso del Partido Podemos, visto como una frontera entre el pueblo y el orden.

“Desafiar los prejuicios y decir la verdad a los favoritos de la corte: hacia una crítica de las comunidades políticas”, de Concepción Delgado Parra. La autora hace énfasis en la ética, y cómo la comunidad levantada sobre ideales del liberalismo, pareciera decirnos que la historia ha llegado a su fin al revelar que el olvido del otro se inserta en cada hueco de la vida cotidiana; el hombre se aísla, pone en juego una falsa moralidad, busca la identidad a ultranza para evadir la profunda inseguridad y el miedo.

“México, nuevos espacios de pertenencia en la ubicuidad polemológica de su democracia”, de Pablo Tepichin Jasso, donde el autor muestra la subjetivación de la política, la democracia y la soberanía al grado de desplazar y poner en un mismo lugar lo que podría ser auténticamente legítimo en la reconfiguración de la política, con ámbitos que están en el terreno de la ilegalidad.

“Los movimientos sociales en el siglo XXI. Notas para su debate”, de Juan Cristóbal Cruz Revueltas. Analiza desde la sociología política el papel de los movimientos sociales, es decir, el papel de la comunidad que permite el ejercicio de las garantías básicas y la existencia misma de la sociedad civil.

Mi conclusión sobre este primer apartado, es que el olvido del otro se inserta en cada hueco de la vida cotidiana; el hombre no puede seguir aislándose, la sociedad no debe mostrar más esta falsa moralidad; sin embargo, solo nos une la cultura del miedo, y ante eso, no puede existir comunidad.

En el segundo apartado titulado, *Im/políticas de lo común. Debates sobre el sujeto*, se presentan seis capítulos que analizan la reproducción social del concepto de comunidad y las dimensiones que lo integran. Los capítulos muestran el pensamiento filosófico de autores como Giorgio Agaben, Rancière, Bataille, Maurice Blanchot, Gilles Deleuze y Roberto Espósito, quienes evidencian en su pensamiento político y social, la ausencia de la comunidad en la época moderna y la falta de ética y racionalidad en el pensamiento político actual, pues a través del análisis histórico con una visión prospectiva nos permiten delinear el futuro de la comunidad que caracteriza a las generaciones del tercer milenio. En este apartado

los autores se concentran con mucho detalle en explicar de manera ágil el pensamiento de actualidad de la filosofía política:

“El cumplimiento de lo irreparable. Comunidad y mesianismo en Giorgio Agaben”, de Edgar Morales Flores y Bernardo Cortes Márquez, es un análisis del pensamiento de Giorgio Agaben, en torno a la noción de la comunidad que viene, desmenuzando el difícil planteamiento del autor para concluir que el concepto de comunidad sin ninguna relación con alguna forma política en tanto poder constituido, nos hace sujetos representables y objetos de un poder soberano. Es un llamado a la movilización de las comunidades políticas para evitar ser utilizados.

“Entre ficción, ruptura y efectividad: la comunidad de Jaques Rancière”, de Carlos Francisco López Ocampo, pone en evidencia la solidez de la democracia moderna al mostrar un análisis documentado del caso de la elección federal en Rumania en 2009, donde la mayoría votó por una igualdad basada en el agravio del ‘otro’, acuñando el concepto de ‘innombrable democracia’.

“Bataille: nostalgia del milagro. Heterología, soberanía y comunidad”, de Román Gabriel Suárez Galicia, expone el pensamiento de Bataille, a propósito del concepto de comunidad, mediante tres dimensiones de análisis: heterología, soberanía y comunidad. Expone que la comunidad de los que no tienen comunidad es la comunidad soberana; en ella se abre la posibilidad de distinguir al hombre del resto del mundo, y para que esto suceda, se requiere la identificación de lo que en este libro se entiende por el ‘otro’.

“La comunidad inconfesable o la imposibilidad del vivir-juntos”, de Edgar Calderón Savona, analiza el pensamiento de Maurice Blanchot sobre la comunidad inconfesable, cuya lectura triste y con poca esperanza en la humanidad, modula la comunidad, mientras escuchamos atentos el murmullo del afuera...

“Pensar la comunidad con Gilles Deleuze, entre lógica y política”, de Ángeles María de Rosario Pérez Bernal y María Luisa Barcalett Pérez. Las autoras analizan la inexistencia del concepto de comunidad a partir de conceptos como nomadología, máquina de guerra, devenir menor, devenir animal, multiplicidad y espacio liso en el pensamiento deleuziano.

“Roberto Espósito: claves para una comunidad como violencia a lo social”, de Hugo César Moreno Hernández. El autor analiza de manera prospectiva el pensamiento de Roberto Espósito, frente al organicismo alemán, donde el cuerpo funciona a manera de organismo verticalmente tejido. También explica el comunitarismo estadounidense, signado por la vuelta a valores morales y a las instituciones básicas de cohesión social, y en un tercer momento, a la ética de la comunicación.

Mi conclusión sobre este apartado es que muestra una llamada de atención para generar cohesión social, para buscar desde nuestra trinchera los espacios de discusión sobre las instituciones básicas de la ética y la comunicación, que permitan generar movimientos sociales para defender la soberanía y la comunidad; espacios donde se abra la posibilidad de distinguir y defender los derechos del ‘otro’, que más adelante puedan garantizar la supervivencia de la raza humana.

Finalmente, el tercer apartado titulado *De la política a lo político. Ciudad y comunidad (liquida)* nos enfrenta ante un conjunto de reflexiones basadas en contextos históricos y actuales que bien podrían delimitar aspectos de lo común. Se analizan las diferencias entre la comunidad humana y la comunidad política; se destaca la transformación desde el interior para ser coherentes con nuestra naturaleza humana en la búsqueda del bien colectivo. También se exponen posturas desesperanzadoras, donde existe mucho optimismo en la inteligencia y un manifiesto pesimismo de la voluntad humana. Por ello, el título general de la obra hace referencia al neoliberalismo, donde todo es puesto en cifras y con ello pareciera ser la panacea en la resolución de la problemática social, olvidando que el ser humano es único, invaluable y no puede ser descifrado a través de un método estadístico o censal, “es justo en ese camino artificial, donde la identidad se liquida y la colectividad se hace añicos” (Posadas, 2016). Los capítulos concentrados en este apartado son:

“La fenomenología política de Hanna Arendt. De la Comunidad humana a la comunidad política”, de Javier Edgar Tapia Navarro. El autor analiza el pensamiento de Arendt a través de dos hechos que marcaron su vida, el exilio y los campos de concentración, evidenciando una fuerte distinción entre comunidad humana y comunidad política como agente constitutivo de la vida en común. Concluye que el paria atraviesa el umbral de lo apolítico, pues más allá de los límites de la temporalidad histórica de la comunidad humana, está la atemporalidad de la soledad de Dios.

“El colapso de la identidad y la pulverización de la colectividad. Apuntes de los sinsabores del mundo líquido”, de Ruslan Posadas Velázquez. El autor advierte que en la actualidad existe mucho optimismo de la inteligencia y un manifiesto pesimismo de la voluntad, en un contexto desesperanzador donde la globalización hace que las sociedades colapsen.

“La mudanza de sí como base de la comunidad humana: política y estoicismo en la Ética de Spinoza”, de Edgar Rodríguez Aguilar. El autor destaca en el pensamiento de Spinoza, judío de Amsterdam, la conciencia de la dimensión cósmica de la existencia y el lugar que ocupa el hombre en la totalidad de la

naturaleza. Spinoza busca a través de la ética, una transformación del alma de sus oyentes que les permita ser coherentes con su naturaleza humana y con la naturaleza común de los hombres y la razón compartida en el seno de la comunidad política, es decir, la naturaleza del todo.

“Habitar las ciudades contemporáneas: De lugares y no lugares. Una perspectiva fenomenológica”, de Samadhi Aguilar Rocha, expone a las ciudades como lugares donde la comunidad debe integrarse, pero también advierte los no lugares como espacios que no existían en el pasado y que hoy caracterizan a los lugares contemporáneos, sobre todo de la vida urbana.

En este apartado, los autores cierran con una reflexión muy interesante sobre el papel de las ciudades en la creación de colectividad y advierten sobre los espacios que no existían en el pasado, tales como las redes sociales, la ciudadanía digital y el ciberespacio.

En conclusión, la obra comentada aquí, es el pretexto perfecto para reflexionar sobre el contexto neoliberal, sobre el bienestar colectivo y las condiciones de la existencia de la humanidad en los años futuros. Finalmente, cierro esta reseña recordando la frase célebre de Marco Tulio Cicerón, escritor, político y gran orador romano quien en su escrito titulado “Sobre los deberes”, explica: *Cedant arma togae*, cuya traducción es “Que las armas cedan ante la toga”, proclamando con ello la superioridad del conocimiento ante la fuerza militar.

Aceptación de Manuscritos a GOBIERNO y DESARROLLO

La Revista *GOBIERNO y DESARROLLO* es un órgano de difusión editorial semestral del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, BUAP que tiene como propósito ofrecer un espacio idóneo para el planteamiento de opiniones que promuevan el conocimiento en los campos de gobierno, política, comunicación política y desarrollo, mediante la publicación de la mejor argumentación y defensa de la investigación a partir de diversas perspectivas teóricas y metodológicas.

La revista contempla en sus contenidos, artículos o ensayos de investigaciones concluidas; avances de investigaciones en curso con resultados relevantes, y; reseñas de libros de académicos y figuras especializadas que se desenvuelven en los campos de investigación propuestos por las ciencias que se estudian en el Instituto.

Incluye textos que permitan rescatar la crítica y el conocimiento en temas particulares, a través del carácter dinámico de sus contenidos actuales, pertinentes y novedosos. Las publicaciones permitirán al lector interesado adentrarse en los temas de interés bajo un enfoque rigurosamente científico y al mismo tiempo reflexivo.

Se trata de una revista arbitrada por especialistas científicos y profesionales en las áreas de Gobierno, Política, Derecho, Economía, Comunicación y de las Ciencias Sociales en general, quienes someten los trabajos propuestos, a un doble arbitraje, cruzado, y anónimo (ciego).

Temas:

Todos los relacionados con las líneas de investigación en gobierno, política, comunicación política y desarrollo.

Características de las contribuciones:

Todos los manuscritos de artículos deberán entregarse escritos a doble renglón, en español y en inglés, en caja normal, con extensión mínima de 15 páginas y máxima de 40, incluidos cuadros, gráficas, notas y bibliografía.

Los manuscritos de documentos deberán tener características semejantes a los de los artículos, excepto que deberán ser en español. Los de las reseñas tendrán también esas características con una extensión entre diez y veinte páginas.

Contenido recomendado para Artículos y Documentos:

- Portada externa (título del documento, autor, grado académico, cargo, lugar de trabajo, correo electrónico)
- Portada interna (sólo título del documento)
- Resumen (en Español) y *Abstract* (en Inglés)
- Cuerpo del documento
- Referencias, siguiendo el estilo APA 6
- Anexos, a renglón seguido
- Bibliografía, siguiendo el estilo APA 6
- Notas, al pie de la página correspondiente
- Los cuadros y gráficas deberán estar acompañadas de los datos originales en Excel u otro archivo editable. No se aceptarán cuadros ni gráficas en modo imagen.

Dictamen

- Sólo se aceptarán trabajos inéditos.
- Toda obra será sometida a dictamen para su publicación. El resultado se comunicará dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que sea sometido el documento.
- El autor tiene un plazo de 20 días hábiles, a partir de la fecha de recepción del ejemplar revisado, para corregir su obra de acuerdo con los comentarios de forma y estilo realizados por el Comité Editorial. De no entregar la obra con las modificaciones sugeridas por el Comité, no será publicada.
- Sólo se publicarán los documentos que hayan sido dictaminados favorablemente y en su caso incluyan las modificaciones sugeridas por el Comité, siendo éstas destacadas en el texto.

Dirección Editorial de GOBIERNO y DESARROLLO

Enviar propuestas de documentos a cualquiera de los siguientes correos electrónicos:

difusion.icgde@correo.buap.mx
mmch@prodigy.net.mx