



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO HUMANOS EN MÉXICO DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO: UN ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE AFECTARON SU IMPLEMENTACIÓN

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

JOSÉ LUIS VALENCIA MENDOZA

TUTORA:

MTRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES MENESES MARÍN.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos y Dedicatoria

Esta Tesis se la dedicó a mis padres Flor y Leobardo, quienes siempre me han apoyado incondicionalmente y han sido mi ejemplo a seguir como persona, sin su esfuerzo nunca hubiera podido llegar a donde me encuentro hoy en día, nunca voy a encontrar las palabras que describan todo lo que estoy agradecido con la vida por habérmelos puesto como padres, los amo.

Quiero agradecer a cada una de mis hermanas, Isela, Nataly, Graciela y Paulina e integrantes de mi familia quiénes siempre han confiado en mí, por su esfuerzo, tiempo y amor brindado en todos los momentos de mi vida.

Agradezco a cada una de las personas que aportaron algo en cada etapa de mi vida, sin esas experiencias no sería el Luis de hoy en día.

Doy las gracias a mi asesora de tesis la Maestra María de los Ángeles Meneses Marín, a mis sínodos, Sandra, Ismene, Valeria y Omar, por su paciencia, comprensión y acompañamiento, sin ellos, este trabajo no podría presentarse.

Finalmente, agradezco cerrar un ciclo más de mi vida en el momento adecuado, los tiempos siempre serán perfectos a lado de las personas correctas, por eso agradezco infinitamente todo su amor.

ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1. DESARROLLO Y SEGURIDAD HUMANOS.....	24
1.1. El concepto de Desarrollo Humano	25
1.1.1. Desarrollo Sostenible como antecedente inmediato del Desarrollo Humano	25
1.1.2. Definición y características del Desarrollo Humano	28
1.1.3. Dimensiones y medición del desarrollo humano.....	33
1.2. El concepto de seguridad humana	36
1.3. Relación del desarrollo humano con la seguridad humana.....	50
CAPÍTULO II. CONTEXTO NACIONAL VIRTUAL Y REAL DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO	54
2.1. Las estrategias de seguridad y desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	54
2.1.1. México en Paz.....	60
2.1.2. México Incluyente.....	63
2.1.3. México con Educación de Calidad.....	64
2.1.4. México Próspero	66
2.1.5. México con Responsabilidad Global.....	69
2.2. El “Pacto por México” y los paquetes de reformas para México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto	72
CAPÍTULO III. FACTORES NACIONALES QUE AFECTARON LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO HUMANOS DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO	106
3.1. Violencia e inseguridad.....	109
3.1.1. Datos sobre violencia e inseguridad en México (2013-2018).....	116
3.1.2. Los fenómenos de la violencia y la inseguridad: factores para su comprensión	126
3.1.3. Los fenómenos de la violencia y la inseguridad: análisis multidimensional y cómo afectó al Desarrollo y Seguridad Humanos durante el sexenio de Peña Nieto .	134
3.2. Corrupción e impunidad	141
3.2.1. Datos sobre corrupción e impunidad en México (2013-2018).....	148
3.2.2. Los fenómenos de la corrupción e impunidad: factores para su comprensión durante el sexenio de Peña Nieto	154

3.2.3. Los fenómenos de la corrupción e impunidad: análisis del Caso Monex	156
3.3. Desempleo y desigualdad	162
3.3.1. Datos sobre desempleo y desigualdad en México (2013-2018).....	167
3.3.2. Los fenómenos del desempleo y la desigualdad: análisis multidimensional durante el sexenio de Peña Nieto	170
CONCLUSIONES.....	180
FUENTES CONSULTADAS	189

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, FIGURAS Y CUADROS

Diagrama 1. Ejes del Desarrollo Sostenible.....	27
Cuadro 1. Libertades instrumentales del desarrollo.....	29
Diagrama 2. Características del Desarrollo Humano.....	31
Cuadro 2. Elementos e indicadores básicos del desarrollo humano y su IDH.....	35
Diagrama 3. Características de la Seguridad Humana.....	44
Diagrama 4. Componentes/esferas de la seguridad humana.....	47
Cuadro 3. Relación de las esferas, libertades e indicadores de la seguridad humana....	48
Diagrama 5. Línea del tiempo de las Cumbres del Desarrollo 1990-2015.....	51
Diagrama 6. Factores que imposibilitan el DH y la SH en México.....	108
Cuadro 4. Delitos por cada 100 mil habitantes 2013-2018.....	118
Gráfica 1. Sobre percepción de inseguridad en su ciudad.....	119
Gráfica 2. Grado de Inseguridad por ciudad.....	120
Gráfica 3. Expectativas sobre delincuencia.....	121
Gráfica 4. Cambio de hábitos por temor a la delincuencia.....	122
Cuadro 5. Ciudades mexicanas que han ocupado un lugar en el ranking de las 50 ciudades más peligrosas del mundo.....	125
Diagrama 7. Elementos multisectoriales para reducir la inseguridad y la violencia.....	139
Cuadro 6. Estrategias multidimensionales para erradicar la violencia.....	140
Cuadro 7. Tipos de impunidad.....	144
Cuadro 8. Medición de la pobreza CONEVAL 2008-2018.....	169

ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COP	Conferencias de las Partes
COT	Crimen Organizado Trasnacional
ENCIG	Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDG	Índice de Desarrollo relativo al Género
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPH-1/IPH-2	Índice de Pobreza Humana
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAN	Partido Acción Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido de la Revolución Institucional
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge del interés por analizar desde la disciplina de Relaciones Internacionales, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la sociedad actual: la desigualdad económica y social, así como la inseguridad existente a nivel mundial y al interior de cada uno de los Estados.

Centrar el análisis en nuestro país es relevante porque que los conceptos de seguridad y desarrollo humanos han sido adoptados desde la década de los noventa por diversos organismos internacionales, al tiempo que son implementados en políticas públicas estatales. No obstante, en México el sector gubernamental se ha visto renuente a incluir estos conceptos en sus políticas y se sigue privilegiando el enfoque centrado en el Estado y no en los individuos; aún cuando en el país se vive un ambiente de inseguridad, violencia, desigualdad social y económica que afecta enormemente a más de la mitad de nuestra población.

En un primer momento, esta investigación busca realizar un estudio y una crítica a las relaciones de poder generadas a partir de los enfoques de desarrollo liberales, economicistas y neoliberales, que privilegian la cooperación económica internacional y el crecimiento económico sobre el desarrollo de las personas. La crítica se presenta porque se constituye desde relaciones de poder dirigidas por los Estados más fuertes, que vigilan y aseguran sus intereses sobre los demás, afectando a otros países y actores del sistema internacional.

En este sentido, es importante comenzar planteando que el mundo en el que vivimos no es aquel de la década de los sesenta y setenta, lejos quedaron los años en los que el crecimiento y la cooperación económicos, sin desarrollo de la población, eran el pilar de las relaciones entre Estados.

Hoy tenemos una agenda económica, política y cultural muchísimo más variada y ante ella, los individuos adquieren una dimensión mucho más amplia y ante este panorama el reto del desarrollo y seguridad humanos se ha transnacionalizado. Las nuevas tecnologías, el acceso a la información y el proceso general de globalización que se vive en la actualidad, permite un nuevo escenario donde los retos del desarrollo y seguridad humanos son clave de la agenda global. Como se puede observar, el panorama internacional actual es bastante complejo. Para efectos de este trabajo, habría que hacer algunas precisiones históricas sobre el surgimiento de los conceptos de desarrollo y seguridad humanos antes de entrar de lleno al desarrollo de sus características, trascendencia y relación.

Por tal motivo, es importante recalcar primero que una de las primeras acciones de cooperación internacional suscitada de manera inmediata tras la caída del muro de Berlín en 1989 tuvo como objetivo promover el desarrollo de las naciones bajo un esquema de cooperación en el que se buscaba disminuir la brecha de desigualdad entre países, mediante la estandarización de los parámetros de medición de los factores que se consideran necesarios para el desarrollo. Para empezar,

El desarrollo puede entenderse como un proceso de expansión de las libertades reales que la gente disfruta; y en contraste con la libertad humana las visiones del desarrollo tienden a estrecharse, así identificando el desarrollo con el crecimiento del producto interno bruto (PIB), o con el incremento de los ingresos personales, o con industrialización, o el avance tecnológico, o con la modernización social¹.

El desarrollo, como concepto, es complejo y se encuentra en constante cambio, lo que hace que existan distintas visiones acerca de él. No obstante, puede argumentarse que existe una idea generalizada sobre el desarrollo desde el punto de vista económico, equiparándolo con crecimiento económico. De esta manera, el desarrollo se maneja de forma lineal, ligándolo a la idea de progreso, ambos términos están enfocados en la acción de “ir hacia adelante”; en términos de Robert Nisbet “en la civilización occidental existe aparentemente la idea de que toda la historia puede concebirse como el avance de la humanidad en su lucha por perfeccionarse”².

En décadas pasadas la idea del desarrollo en la sociedad se enfocaba principalmente en el carácter económico, pero es a partir de la última década del siglo XX que se presenta una alternativa a tal visión, donde los individuos son el centro y fin último del desarrollo.

En 1990, fue acuñado el término “desarrollo humano” para hacer referencia a las potencialidades de los seres humanos más allá de crecimiento económico. El desarrollo humano hace referencia a la necesidad de garantizarle a las personas un ambiente estable para que puedan desarrollar sus capacidades y obtener un mejor nivel de vida³.

El entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali, hacia un llamado a centrar los análisis y las investigaciones en las

¹ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor, 2000, p.3.

² Robert Nisbet, “La idea de progreso”, en *Revista Libertas*, núm. 5, Instituto Universitario ESEADE, Argentina, 1986.

³ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1990*, Bogotá-Colombia, Tercer Mundo Editores, 1990. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

personas y no en los Estados; además de abogar por el respeto a los derechos humanos y la promoción de un desarrollo económico y social que alcanzara a todos los individuos. De igual manera, reconoce que las causas hondas de los conflictos tienen que ver con carencias económicas, injusticia social y represión política, la pobreza, el hambre y la desesperación⁴.

Definido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano se entiende como un “proceso humano”, en el que se pueden ampliar las oportunidades de los individuos; entre ellas, las más importantes están una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y un nivel de vida decente. De igual manera, se señala como relevante la libertad política, económica y social, así como el acceso a recursos⁵.

La más grande de sus aportaciones descansa en la idea de que el crecimiento económico no es siempre síntoma de progreso humano; por ello, no sólo se busca la satisfacción de necesidades básicas, sino la inclusión del ser humano en un proceso dinámico de participación.

Los tres componentes esenciales del desarrollo humano son la longevidad, la educación y una vida decente. Para medir estos tres elementos se estableció el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁶; dicho indicador el cual se compone de la esperanza de vida al nacer, para medir una vida larga y saludable; la tasa de alfabetización, para medir el nivel de educación; y el Producto Interno Bruto (PIB), que señala el nivel de vida digno. En años posteriores se han hecho correcciones a las mediciones, para que el IDH y otros indicadores sean más incluyentes.

En 1994, se presentó el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del PNUD, donde se incluyó por primera vez el concepto de seguridad humana. En este informe se deja clara la idea sobre la nueva dirección que debía darse en el concepto de seguridad, al enfocarse en las personas y no en los Estados. Señalaba también que las personas eran la base del Estado y constantemente se enfrentan a diversas problemáticas para tener una vida decente; en un

⁴ *Idem.*

⁵ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1990, op.cit.*

⁶ La medición establecida del PNUD a través de los tres elementos mencionados puede arrojar resultados ambiguos y con limitaciones. Por ello, con el paso de los años, los Informes del PNUD han incluido otros indicadores que remedien estas lagunas; algunos ejemplos son el índice de Pobreza Humana 1 y 2, el índice relativo al Género y el Índice de Pobreza Multidimensional.

grado mayor el informe argumenta que las personas llevan una lucha cotidiana ante distintas adversidades para sobrevivir⁷.

Por primera vez se habló del carácter multidimensional de la seguridad humana, considerándola también amplia e integral. Las fuerzas armadas y el armamento son relegados a un segundo plano dentro de las estrategias para su supervivencia; en vez de ello, el informe coloca en primer plano la dignidad, la calidad y el mantenimiento de la vida de las personas⁸. Se considera que las amenazas están fuertemente interrelacionadas; una amenaza contra una comunidad se convierte en una amenaza para todos; de esta forma, se entiende que los niveles de la seguridad no están disociados y una amenaza local puede alcanzar potencial global⁹.

Los estudios más recientes sobre la seguridad humana han delimitado siete esferas que la componen: 1) Seguridad económica; 2) Seguridad alimentaria; 3) Seguridad sanitaria; 4) Seguridad ambiental; 5) Seguridad personal; 6) Seguridad comunitaria; y 7) Seguridad política¹⁰.

Por otro lado, también se identifican tres libertades básicas relacionadas con los distintos enfoques que se utilizan para entender la seguridad humana: libertad frente al miedo (*freedom from fear*), un enfoque de la seguridad de las personas, que toma en cuenta las alteraciones imprevistas como el desempleo o la criminalidad; libertad frente a las carencias (*freedom from want*), con un enfoque basado en el desarrollo, relacionada con amenazas cotidianas como enfermedades, hambre y pobreza; y libertad de vivir con dignidad (*freedom to live in dignity*)¹¹, relacionado con un enfoque basado en derechos.

Como se puede observar, a finales del siglo veinte, especialmente a partir de la década de los noventa, la seguridad vista desde el paradigma realista, predominante durante años en las relaciones internacionales, pasó a ser un concepto muy cuestionado; pues se vivía un escenario internacional donde las principales amenazas ya no provenían de un conflicto bélico o de una invasión extranjera, sino de problemas en los ámbitos económico, social,

⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Nueva York, ONU, 1994. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

⁸ *Idem*.

⁹ Naciones Unidas. *Informe del Grupo de Alto Nivel de 2004*, Nueva York, ONU, p.21. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>

¹⁰ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, op. cit.,* pág. 30.

¹¹ DFAIT; *Freedom from fear: Canada Foreign Policy for Human Security*. Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, 2003, pág 18.

ambiental y hasta cultural, la concepción tradicional del término ya no se ajustaba a la realidad internacional de la época. A partir de 1989 hasta la actualidad, con un posible parteaguas 2001¹², podemos identificar un periodo clave en la reconfiguración del concepto de seguridad.

En este breve lapso se incluyeron temas relacionados con las capacidades y necesidades de la población mundial. La ONU y sus organismos, especialmente el PNUD, fueron pioneros en la promoción y apoyo a investigaciones sobre la seguridad y el desarrollo, con un enfoque distinto al tradicional (estatocéntrico)¹³.

Gracias a éstos, los estudios académicos sobre seguridad evolucionaron, de una noción estatocéntrica -donde el Estado era el centro de los análisis y primaba el aspecto militar y territorial, a su vez que solamente se estudiaban los conflictos entre las naciones-, a una concepción antropocéntrica, en la que la sociedad internacional tendría que preocuparse más por el individuo, por su protección y desarrollo.

De esta manera, se planteaba la posibilidad de complementar y mejorar la seguridad que ya se tenía, puesto que la seguridad humana se tradujo en bienestar para el ser humano, debido a que no sólo trataba de mitigar los nuevos riesgos a los que las sociedades de diferentes países del mundo se estaban enfrentando, también garantizaba una mejor vida a las personas, ampliando sus oportunidades en cuanto a empleo, salud, educación, un hábitat para vivir, etc.

Desde entonces, y con más ímpetu durante el siglo XXI, los enfoques de desarrollo y seguridad humanos han adquirido un estatus único y de gran relevancia en las relaciones internacionales. En la actualidad, su importancia es evidente al no ser discutidos únicamente en foros académicos, sino que se ha reflejado y aplicado en políticas estatales y en los organismos internacionales¹⁴. El estudio del desarrollo y la seguridad humana es pertinente porque son conceptos dinámicos y adaptables contextualmente y nos permiten enfrentar los nuevos retos a nivel internacional.

¹² Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas permitieron que los Estados regresaran a los análisis y estudios tradicionales de seguridad basados en el Estado.

¹³ La visión estatocéntrica privilegia el uso de la fuerza en la defensa del Estado, a través del aparato militar, la creación y adquisición de armamento, busca satisfacer las necesidades de la nación, antes que las del individuo, las fronteras y sus instituciones, siendo así que el Estado se convierte en el actor principal.

¹⁴ Como lo fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La transnacionalización de las amenazas y la ampliación de la agenda de seguridad, cobraron mayor fuerza con el fortalecimiento del proceso globalizador que, además de mayor interconexión, produjo el aceleramiento de los procesos de producción, acrecentó la explotación de recursos naturales e incrementó las desigualdades.

Las brechas entre países desarrollados y en vías de desarrollo¹⁵ han generado movimientos migratorios en busca de mejores condiciones de vida. De igual manera, la debilidad institucional de algunos Estados ha generado conflictos internos, provocando que la escalada de violencia aumente a niveles nunca antes vistos.

Además de las amenazas de carácter no convencional y transnacional como el Crimen Organizado Transnacional (COT)¹⁶ y el terrorismo o los nuevos tipos de conflictos internos que se han sumado a los enfrentamientos armados tradicionales; también se ha presentado un aumento de la violencia entre pandillas (las “maras” en Centroamérica, por ejemplo).

¹⁵ Los conceptos de países desarrollados y en vías de desarrollo son términos usados a nivel internacional para describir y categorizar Estados que cumplen con ciertas características. Sin embargo, estos se configuran desde una perspectiva ambigua, como lo expresan Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, su definición se basa de una concepción *a priori* de cómo se debe alcanzar el desarrollo, es decir buscan enaltecer la característica y condición económica de los países. Aquellos que expresan los términos en vías de desarrollo acentúan más bien las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad. El referente característico de esta primera acepción recae en la satisfacción material con la que cuenta su población, donde los niveles de riqueza e ingresos por habitante se encuentran en condiciones desiguales, cuentan con estructuras dependientes, problemas ambientales, económicos etc. Factores que impiden el desarrollo de una tasa de crecimiento alto. Fuente: Osvaldo Sunkel y Octavio Paz *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, Editores, 2005, 28 ed., pp. 15-18.

Por otro lado, el concepto de Estado desarrollado parte de la premisa y visión de un modelo económico neoliberal, caracterizado por una alta industrialización, desarrollo de tecnología, urbanización y modernidad en sus estructuras, tasas de crecimiento altas y aceleradas, con una economía progresiva que permite transitar hacia una mejor calidad de vida. donde, la riqueza, adquisición material y el progreso económico son visto como las premisas fundamentales para alcanzar la prosperidad. Fuente: Sandra Kanety Zavaleta, “Seguridad y Desarrollo; Concepciones Humanas de creación social”, en Edmundo Hernández Vela (Editor), Sandra Kanety Zavaleta (Coordinadora), *Paz, seguridad y desarrollo*, Tomo IV, Universidad Nacional Autónoma de México, SITEA, 2013, pp. 218-2020

¹⁶ No existe una definición inequívoca sobre el concepto del crimen Organizado Transnacional, ya que este varía de conformidad con el contexto geopolítico y regional con el que es visto, sin embargo de acuerdo con Francisco Rojas Aravena, el Crimen Organizado Transnacional es aquel que rebasa los controles gubernamentales, que establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado para la Comisión de hechos delictivos; que persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social [...] así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos como lo son: el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores, y ocupa la extorsión y la violencia como elementos fundamentales, persigue la influencia y capacidad de incidir en las decisiones de los agentes del Estado con independencia de la ideología de estos. Fuente: Francisco Rojas Aravena; “Enfrentando el Crimen y la Violencia en América Latina y el Caribe”, en María Cristina Rosas; *Más allá del terrorismo, Globalización, seguridad y desarrollo*, pp. 170-171.

Por otro lado, es menester resaltar las amenazas de la llamada “agenda del desarrollo” como las ocasionadas por el cambio climático, hambrunas, pandemias y desastres naturales. Los Estados tienen distintas capacidades para hacer frente a estos problemas, por ello, dependiendo de sus intereses y necesidades, pueden priorizar la agenda del desarrollo o la agenda de seguridad tradicional.

En la actualidad, no se puede negar la importancia de estos temas. El cambio climático provoca estragos en distintas latitudes y la degradación medioambiental nos ha sumido en la que podría considerarse la peor pandemia en los últimos 50 años. Esto, a su vez, ha generado afectaciones y transformaciones en la dinámica comercial, en las relaciones entre actores del sistema internacional y, principalmente, en la vida de los individuos, que han visto mermada su capacidad de respuesta ante los distintos problemas cotidianos que enfrentan.

También en los países desarrollados se han visto disturbios y protestas sociales como el “Movimiento de los Indignados” en España, las protestas sociales en Grecia y Chipre, así como una crisis de gobernabilidad ante el aumento de conflictos, crisis económica y financieras, la falta de oportunidades, de trabajo para desarrollar una vida digna. De esta manera, la visión amplia del desarrollo y la seguridad considera que deben tomarse en cuenta aspectos que vayan más allá de lo militar; Lo económico, político, social y ambiental pueden producir conflictos de no encontrarse en parámetros estables que permitan al individuo desenvolverse en un entorno pleno y saludable.

De igual manera, se consideró que estos problemas atravesaban horizontal y verticalmente distintos niveles: desde el nivel humano/personal/individual-comunidad-sociedad, hasta los niveles local, nacional, regional e internacional.

En este trabajo se argumenta que la seguridad y el desarrollo humanos guardan una relación estrecha y actualmente sería equivocado tratar los términos por separado. En términos generales, buscan el establecimiento de un ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos desarrollen todas sus capacidades y potencialidades, mismas que generarán una vida productiva que vaya acorde con el interés del individuo.

Todos estos conceptos, más allá de simples datos sobre el crecimiento económico, se enfocan en la expansión de las posibilidades de las personas¹⁷. Ambos son multidimensionales, antropocéntricos, universales, contextualizados y complementarios.

Con estos conceptos, se acepta la cambiante naturaleza de las amenazas que enfrenta la humanidad. Algunos de los problemas fundamentales de la “agenda del desarrollo” como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la depredación del medio ambiente fueron identificados como las principales amenazas a la seguridad internacional¹⁸.

Actualmente podemos identificar tres tendencias relacionadas con las investigaciones sobre desarrollo y seguridad humanas y conflicto que realizan las organizaciones internacionales:

- 1) Los vínculos entre el desarrollo y la inseguridad: más de la mitad de los países donde existen conflictos también se enfrentan a déficits de desarrollo, como bajos ingresos y poco acceso a oportunidades¹⁹. El ejemplo más sencillo de señalar se encuentra en el continente africano, donde se presentan los países con menor IDH y la mayor parte de éstos presentan también conflictos internos;
- 2) Los conflictos y la violencia socavan el desarrollo: Los países que no han podido alcanzar los ODM presentan un fuerte vínculo entre bajos ingresos y conflictos latentes. Un estudio elaborado por la ONU y la Universidad de Oxford muestra una correlación entre los conflictos armados y la caída de la renta per cápita y la producción de alimentos, al mismo tiempo, como un deterioro de la salud pública y la educación²⁰. Los organismos de Naciones Unidas aceptan y analizan la relación entre conflictos y violencia; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), por ejemplo, señala que no sólo se afectan los medios de vida de las personas, sino a la economía en conjunto. Se agrava la pobreza, el hambre, aumenta la muerte de menores de edad, permiten que se propaguen

¹⁷ Página web oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VOuHV3yG-So>

¹⁸ ONU, Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Informe presentado por el Secretario General Kofi Annan frente a la Asamblea General el 2 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>

¹⁹ Sakiko Fukuda-Parr, *op.cit.*

²⁰ World Bank, *2011 World Development Report. Conflict, Security and Development*, World Bank, Washington, D.C., 2011.

enfermedades como el VIH/SIDA e impiden su tratamiento, afectan al medio ambiente y dañan los servicios sanitarios: en general, se reduce la posibilidad de alcanzar los ODM u ODS²¹; y

- 3) Violencia armada y desarrollo. De acuerdo con el estudio Carga Global de la Violencia Armada entre los años 2010 y 2015, alrededor de 740,000 personas mueren como resultado de la violencia armada²². La mayoría de estas víctimas son de países que no participan en guerras actuales, pero se encuentran en situaciones crónicas de crimen y violencia.

La violencia armada socava la gobernabilidad, crea espacios informales de poder y exagera los ciclos de pobreza y exclusión. Impone costos significativos que se traducen en pérdida de productividad y hace que sea imposible alcanzar los objetivos de desarrollo. En sociedades con altos niveles de exclusión, los grupos de crimen organizado son capaces de operar con mayor libertad y con mayor violencia, ya que los jóvenes optan por unirse a ellos ante la falta de otras oportunidades. También, el Banco Mundial en 2018 afirmó que los países con gobiernos ineficaces, con falta de Estado de derecho y problemas de corrupción tienen entre un 30% y 40% de encontrarse expuestos a una guerra civil o violencia criminal extrema, en comparación con otros países en desarrollo²³. El informe del año 2015 “Carga global de la violencia armada. Cada muerte cuenta” publicado por la Universidad de Cambridge y la Secretaría de la Declaración de Ginebra señala que “la violencia letal en todas sus formas podría servir como indicador viable para medir y supervisar los avances realizados hacia la consecución de un objetivo sobre sociedades pacíficas y otros objetivos relacionados”²⁴.

²¹ FAO-Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. *El vínculo entre los conflictos y el desarrollo: un reto para el proceso de los ODM*. FAO, 2005. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/j5292s.pdf>

²² Universidad de Cambridge y Secretaría de la Declaración de Ginebra. *Carga global de la violencia armada. Cada muerte cuenta*. Universidad de Cambridge y Secretaría de la Declaración de Ginebra. 2015. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV3/GBAV-2015-ExecSum-SP.pdf>

²³ OCDE, *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, OCDE, París.

²⁴ Universidad de Cambridge y Secretaría de la Declaración de Ginebra. *Carga global de la violencia armada. Cada muerte cuenta*. Universidad de Cambridge y Secretaría de la Declaración de Ginebra. 2015. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV3/GBAV-2015-ExecSum-SP.pdf>

Al igual que la seguridad y el desarrollo humanos, los vínculos entre éstos y la paz deben analizarse en contextos específicos pues en cada Estado hay factores distintos que influyen en los mismos. Tampoco es posible asegurar por completo que existe una relación única y automática entre la pobreza y la violencia o pobreza y crimen organizado.

De ninguna manera aseguramos que la seguridad y el desarrollo humanos sean panaceas y puedan resolver todos los problemas sociales a nivel estatal, regional o internacional. No obstante, debe reconocerse que la flexibilidad de los conceptos permite analizar las diferentes condiciones de los países y sus sociedades.

En el caso de México, se puede observar un desdén para la inclusión explícita de dichos conceptos, buscando la mejora de la vida de las personas, más allá de los indicadores de crecimiento económico que se siguen centrando en el Estado.

Tan sólo en 2021 se cumplen 27 años del nacimiento del concepto de seguridad humana, existen diversos retos que los Estados todavía enfrentan para mejorar la calidad de vida de su población. A pesar de ser reconocida y concebida dentro de la ONU, muchos países no la adoptaron dentro de sus discursos de política exterior o no la pusieron en práctica en sus políticas públicas.

México, por ejemplo, es uno de esos países que no promueve el desarrollo ni la seguridad humanos, ni los reconoce. En 2020, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) registró 55.7 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza (43.9% del total de la población); por otro lado, la misma institución registró en ese año 10.8 millones de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza (8.5% del total de la población)²⁵.

A pesar de estos datos, las políticas de seguridad nacional y de desarrollo se siguen formulando bajo una visión unidimensional, basada en los principios y prácticas tradicionales, que se enfocan en el crecimiento económico sobre el desarrollo de las personas y en la seguridad del Estado frente a amenazas tradicionales, antes que en la seguridad de los individuos.

Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, por ejemplo, la estrategia de seguridad estuvo enfocada en una lucha imparable contra el narcotráfico y el crimen

²⁵ CONEVAL, *Medición de la pobreza a nivel nacional, 2018*, CONEVAL, México, 2021, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

organizado y durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se desarrolló una estrategia de seguridad basada más en cómo reducir la violencia y la inseguridad que en combatir el origen de dichas amenazas; la *Ley de Seguridad Nacional* y el *Programa de Seguridad Nacional en México* son una muestra clara de ello.

De esta manera, la seguridad se convirtió en uno de los temas más apremiantes de la agenda nacional, dejando de lado el desarrollo humano y la explotación máxima de las capacidades de nuestra población. La seguridad y su desarrollo se entendía a partir de la eliminación de amenazas como el crimen organizado.

Si bien la seguridad y desarrollo humanos no son contemplados en nuestras políticas públicas, éstos sí pueden medirse a partir de los distintos componentes, esferas y libertades que proponen una visión de cómo el ser humano puede actuar y desarrollarse dentro de la sociedad (cada una cuenta con índices e indicadores que permiten la medición).

Además del debate sobre la seguridad humana, en el contexto mexicano el concepto de desarrollo humano cobra gran relevancia porque existe un fuerte debate entre los analistas cuando se habla del vínculo existente entre el aumento de los conflictos internos y la violencia armada, derivados de una mayor exclusión social y falta de oportunidades.

En este contexto del siglo XXI, estos análisis han llevado a que se acepte de manera más contundente que la paz, la seguridad y el desarrollo se encuentran fuertemente vinculados. Con ello deseamos señalar que, ante un mayor grado de desigualdad, se hace más frecuente el brote de conflictos, mismos que se caracterizan por bloquear el camino del desarrollo.

En el caso mexicano, el gobierno de Enrique Peña Nieto abogaba por una estrategia de seguridad diferente a la aplicada por Felipe Calderón Hinojosa. No obstante, las políticas públicas en el ámbito de la seguridad se mantuvieron en una línea de confrontación directa con los grupos de crimen organizado.

La seguridad humana es una preocupación menor para el gobierno mexicano, que observa al COT como la mayor amenaza para la existencia del Estado mexicano, dejando de lado al individuo como centro de las políticas públicas.

El incremento del desempleo y la desigualdad, mayores índices de violencia e inseguridad son prueba de que la sociedad mexicana no ha alcanzado las tres libertades de la seguridad humana (vivir sin miedo, sin carencias y con dignidad), y que, durante el sexenio

de Enrique Peña Nieto, los indicadores base de las esferas de la seguridad humana tuvieron complicaciones, afectando principalmente por la violencia e inseguridad; la corrupción e impunidad; y el desempleo y la desigualdad.

Actualmente, el deterioro de la seguridad y desarrollo humanos en México ha incrementado a niveles nunca vistos. En primer lugar, la violencia en todo el territorio aumenta, fenómeno derivado de la lucha contra el narcotráfico, iniciada durante las administraciones panistas, cobrando un elevado número de vidas y dañado la estructura social de la población.

La falta de oportunidades y el aumento del desempleo han generado e incrementado la violencia e inseguridad derivados de los delitos del fuero común. En ese sentido, el narcotráfico no es el único factor que afecta la seguridad humana (y nacional) en el país.

La inseguridad y la violencia, la corrupción, la impunidad, el desempleo y las desigualdades son los seis factores que más resaltan para entender por qué en México la sociedad carece de las capacidades necesarias para gozar de niveles de vida adecuados. Estos seis factores no son un fenómeno espontáneo ni reciente en nuestro territorio, pero en las últimas décadas han cobrado mayor fuerza.

En la presente investigación se desarrollará un análisis sobre los factores que afectaron el desarrollo y la seguridad humanos en México, específicamente, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, pues se considera que durante su administración la calidad de vida de los mexicanos bajó.

Aumentó el desempleo, la impunidad, las desigualdades, la corrupción, la inseguridad, la violencia y la pobreza; este es el argumento presentado por la mayoría de los medios de comunicación. Ahora que ha terminado su mandato, pueden obtenerse los datos indispensables para analizar el periodo completo y definir si en verdad las condiciones de vida que forman parte de las distintas esferas de la seguridad humana se vieron dañadas y en qué medida.

En México se viven condiciones sociales específicas que afectan la aplicación, reconocimiento e implementación de estos dos conceptos, así como sus componentes, sus esferas y sus libertades mismas que se describirán y desarrollaran en el capítulo primero.

La violencia e inseguridad han ido en aumento desde que se inició la “Guerra contra el Narcotráfico” durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa; el desmantelamiento de los

grandes cárteles y el encarcelamiento o asesinato de sus líderes provocó el surgimiento de nuevos cárteles (más pequeños) que se disputan el control del territorio y el mercado, ocasionando una ola de violencia nunca antes vista en México.

En nuestro país, la inseguridad y violencia derivadas de la delincuencia organizada demuestran la urgente necesidad de generar proyectos de seguridad alternativos, pues las estrategias utilizadas hasta ahora -que priorizan el uso de la fuerza y el ataque frontal a los grupos criminales- lejos de disminuir o controlar la violencia la han intensificado, (no se ha buscado centrar los esfuerzos en el origen del problema, más bien se ha priorizado en concentrar las políticas de seguridad en una pieza de la problemática) y han facilitado el tránsito de drogas por nuestro territorio.

Por otro lado, la corrupción e impunidad en las instituciones de gobierno y en los representantes públicos, ha provocado una enorme desconfianza por parte de los ciudadanos en las fuerzas policíacas y en el gobierno mexicano. La corrupción se ha convertido en un fenómeno difícil de combatir para el Estado, pues su poder ha infiltrado y penetrado las esferas oficiales y privadas con dinero proveniente de negocios ilícitos.

Finalmente, el desempleo y la desigualdad han ocasionado que jóvenes de distintas localidades del país se sumen a estas actividades ilícitas, buscando generar ganancias que les aseguren un mejor nivel de vida ante la ausencia oportunidades laborales dignas que generalmente derivan de la falta de acceso a los distintos niveles de educación. La carencia de oportunidades también ha provocado el incremento de la actividad delictiva en diferentes zonas del país.

Si bien éste no es un estudio sobre el narcotráfico, el contexto actual del desarrollo y seguridad humanos no puede entenderse sin este factor que afecta la vida de millones de mexicanos. En este sentido, el gobierno mexicano ha aplicado una estrategia fallida de combate a los grupos del crimen organizado.

Desde el inicio de la llamada Guerra contra el Narcotráfico la estrategia gubernamental se ha centrado en el ataque frontal y la captura o abatimiento de los líderes de los cárteles. No obstante, esto solamente incrementó la violencia en el país y no atacó las causas de fondo del problema, como la prevención del consumo.

Por otro lado, se encuentra la debilidad de las instituciones mexicanas que, a su vez, favorece la penetración de la delincuencia organizada (cooptación/simbiosis). En este

sentido, estos son los factores que más han afectado las libertades de la seguridad humana relacionada con “vivir sin miedo” y “vivir con dignidad”.

La criminalidad organizada, la violencia y los delitos comunes han crecido, en parte, por las bajas expectativas sociales en México pues permanecen altos índices de pobreza y desigualdad, problemas en el campo, hambruna en las localidades más remotas, desempleo, bajos salarios, impunidad, corrupción y debilidad de la estructura institucional del Estado.

Estudiar este tipo de relaciones es de suma importancia para las Ciencias Sociales, para las Relaciones Internacionales y para México. Es un tema de actualidad, pues Enrique Peña Nieto terminó hace tres años su periodo presidencial y en los medios de comunicación se ha publicado demasiado sobre los errores de su administración y todos los problemas que dejó en el país, con indicadores decadentes que impiden a la sociedad mexicana gozar de un mejor nivel de vida.

También, este estudio será relevante para las Ciencias Sociales y para las Relaciones Internacionales porque se abordará la relación existente entre los componentes del desarrollo humano y las esferas y libertades de la seguridad humana, con factores específicos que las afectan e impiden su implementación. Si bien es cierto que no se puede establecer relaciones automáticas entre la violencia e inseguridad con el desempleo y la pobreza, sí pueden analizarse algunas variables para comprender cómo uno repercute en el otro. En este sentido, se podría analizar cómo afectan la violencia e inseguridad a la libertad de vivir sin miedo; el desempleo y la desigualdad a la libertad de vivir sin carencias; y la corrupción e impunidad a la libertad de vivir con dignidad.

En el caso de México, la investigación es importante para vislumbrar los resultados de un sexenio considerado caótico y de los peores en nuestra historia nacional²⁶. Habrá que observar los indicadores (siempre tomando en cuenta los sexenios anteriores) para aseverar una afectación sin precedentes en la seguridad y desarrollo humanos de las personas en el país.

De igual manera, al ver cómo los factores propuestos afectan las esferas y libertades de la seguridad humana, podrían proponerse estrategias que cambien las políticas públicas

²⁶ Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, *Violencia e inseguridad en México, fenómenos complejos y multidimensionales*, op.cit., p. 36.

aplicadas hasta el momento, buscando disminuir la inseguridad, el desempleo y la impunidad, para que a su vez se coadyuve a la condición de vida de la población.

Con todo lo antes descrito, este trabajo centra su hipótesis en el argumento que el desarrollo y la seguridad humanos en México son términos que han tenido poca relevancia, derivado del impulso que el gobierno mexicano otorga a los paradigmas tradicionales de crecimiento económico y seguridad del Estado. No obstante, en nuestro país ambos conceptos se pueden medir a partir de los componentes, esferas y libertades propuestas, en las que se pueden encontrar distintos índices e indicadores para conocer su avance. Además del poco reconocimiento, ambos conceptos tienen un desempeño deficiente entre la población a partir del considerable incremento de la violencia e inseguridad, la corrupción e impunidad, y las desigualdades en el país. Estos factores han afectado los indicadores e índices que miden la seguridad y el desarrollo humanos. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, dichos factores causaron afectaciones nunca antes vistas en la historia nacional, reduciendo las posibilidades de un mejor nivel de vida para un buen porcentaje de la población.

Por otro lado, la pregunta general que guía este estudio se centra en ¿cuáles fueron los factores que afectaron la implementación de la seguridad y desarrollo humanos en México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto?

En respuesta a dicha pregunta planteada, el objetivo general de la investigación será identificar y analizar los indicadores básicos que permiten medir la seguridad y desarrollo humanos para el caso mexicano durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, para entender cómo la influencia de determinados factores afectó los componentes, las esferas y libertades de la seguridad y desarrollo humanos durante esta administración.

Con todos estos elementos previos a manera de introducción el contenido de esta tesis se ha dividido en tres capítulos, que responden a tres objetivos específicos. El primer capítulo se encarga de definir y delimitar los conceptos de seguridad y desarrollo humanos.

Este es un apartado teórico-conceptual importante porque nos permite conocer las características de cada uno, sus elementos, sus intersecciones y la forma en la que se complementan. De igual manera, se revisa brevemente su evolución y transformación desde su surgimiento.

Debe quedar claro que este es un apartado fundamental porque desde este momento se busca establecer la relación entre ambos conceptos y la importancia de que las políticas públicas realizadas por los Estados busquen implementar dichos conceptos.

Además, es imprescindible conocer sus componentes y su significado porque de esa manera se puede evidenciar, al analizar el sexenio de Peña Nieto, que éstos no estaban contemplados dentro de sus estrategias administrativas.

En el segundo capítulo se busca contextualizar la situación de la seguridad y desarrollo humanos para el caso mexicano durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. En consecuencia, este se centra en analizar la estrategia básica de nuestro país que guían la seguridad y el desarrollo en el país: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, que es eje de las políticas públicas y programas aplicables durante el sexenio.

Por otro lado, se analizan y describen los pilares del “Pacto por México” y los paquetes de reformas para México durante este sexenio. Este capítulo es básico en cuanto a los contenidos porque se contraponen las políticas anunciadas en el PND con las reformas elaboradas, que afectaron enormemente a gran cantidad de la población.

Además, es relevante comprender cómo se estructuraron la seguridad y el desarrollo humano dentro de los ejes rectores del sexenio, con el objetivo de resaltar los temas más trascendentales y la forma de abordarlos. De aquí se desprende la evidencia sobre la falta de interés y aplicación de los conceptos estudiados.

Finalmente, en el tercer capítulo se analiza cómo los seis factores identificados (Violencia, inseguridad, corrupción, impunidad, desempleo y desigualdad) afectaron los indicadores de seguridad y desarrollo humanos y caracterizaron a la administración de Enrique Peña Nieto. Se argumenta que son factores interdependientes y ponen en entredicho el desarrollo pleno del país.

Se describe brevemente qué se entiende por cada uno y las distintas variables que abordan, pues son conceptos tan complejos que poseen diferentes aristas de análisis. De este modo, se intenta dar una explicación amplia sobre cómo afectaron distintos niveles de vida en la población mexicana y el PND 2013-2018 y el “Pacto por México” no guardaban relación con dichas afectaciones y no buscaban atender los problemas más apremiantes.

CAPÍTULO 1. DESARROLLO Y SEGURIDAD HUMANOS

A partir de la década de los sesenta, los Estados se vieron rebasados como la unidad de análisis prioritaria al aparecer nuevas formas de conflicto como las guerrillas, los conflictos internos y desafíos ambientales y sociales. La Escuela de Investigación para la Paz y los Estudios Críticos de Seguridad pusieron énfasis en la importancia de tomar en cuenta otros problemas que aquejaban a la sociedad internacional, más allá de los militares, como los sociales, económicos o medioambientales.

Desde la década de los noventa, en la disciplina de Relaciones Internacionales, el estudio del desarrollo y la seguridad humanos ha sido trascendental como elementos de análisis académicos, así como una práctica empleada por los gobiernos e instituciones en proyectos concretos para generar beneficios sociales y mejores políticas públicas.

Ambos conceptos son considerados novedosos pues el concepto de desarrollo humano surgió por primera vez en 1990 y el de seguridad humana en 1994. Ambos buscan cuestionar las visiones tradicionales economicistas y belicistas/militaristas sobre el desarrollo y la seguridad.

La relación entre ambos conceptos es bastante estrecha e interdependiente porque el desarrollo humano busca la ampliación de las opciones de que disponen las personas para tener un mejor nivel de vida; por su parte, la seguridad humana busca que esas opciones se puedan ejercer de manera libre y segura.

Este capítulo se ha dividido en tres secciones. En la primera, se da una breve semblanza del concepto de desarrollo humano, considerando los elementos que lo conforman y cómo ha sido adaptado a los distintos contextos desde su surgimiento en la década de los noventa. En la segunda parte de este capítulo, se aclarará el concepto de seguridad humana y se describirán también los elementos que engloba, además de las libertades y esferas que la conforman. En cada uno de estos apartados se ubicarán también los índices e indicadores que permiten medir a cada uno. Finalmente, en la tercera parte se hará un análisis sobre la relación que existe entre ambos conceptos y los indicadores comunes.

1.1. El concepto de Desarrollo Humano

1.1.1. Desarrollo Sostenible como antecedente inmediato del Desarrollo Humano

El concepto de desarrollo es bastante complejo y ha sido entendido de diferentes formas en distintos contextos. No obstante, éste surgió con mayor fuerza entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, cuando el crecimiento económico exponencial de los países occidentales incrementó los niveles de desigualdad social y económica entre las sociedades y las naciones.

Los tomadores de decisiones y los desarrolladores de políticas públicas buscaron generar estrategias para distribuir los recursos de manera más equitativa. Con el paso de las décadas, y conforme se presentaban diversas problemáticas de desigualdad en el mundo, se propusieron diversas teorías enfocadas en alcanzar el desarrollo económico y social. De esta manera, en este estudio se entiende y valora la existencia de la historia y evolución del concepto de desarrollo, pero no se tiene como propósito desarrollar un análisis y recopilado histórico de dicha evolución.

El concepto que aquí nos ocupa, el de desarrollo humano, lo consideramos el más acabado en la materia (aunque con ciertas limitantes), por considerar una serie de factores que van más allá de una concepción de un crecimiento económico, y el más adaptado al contexto actual, Es una noción flexible que permite adaptarse a las distintas condiciones de los países de la sociedad internacional.

Un antecedente inmediato a la concepción de desarrollo humano es el de desarrollo sostenible, presentado en múltiples foros relacionados de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Este concepto es especialmente relacionado con temas ambientales y sociales de gran importancia para el sistema internacional. Actualmente ha sido utilizado con frecuencia para crear consciencia sobre los efectos que están ocasionando el impacto de las actividades humanas en el planeta.

Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible no es nuevo. Se comenzó a formular a finales de la década de los ochenta ante la crítica de los modelos de crecimiento consumistas posteriores al periodo entreguerras. Desde ese momento, el sector académico y social ya cuestionaba el proceso de industrialización y los patrones de consumo derivados del mismo,

así como las consecuencias que tenían en el medio ambiente, reflejadas en la contaminación de la atmósfera, las aguas marinas y continentales y a los ecosistemas terrestres.

Nacido formalmente en el seno de Naciones Unidas en 1987 en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (también conocido como Informe Brundtland o “Nuestro Futuro Común”), el desarrollo sostenible fue definido como la satisfacción de “las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”²⁷. Esta noción del desarrollo crea una visión a largo plazo; sin olvidarse del presente. No obstante, sería hasta 1992 cuando los Estados se reunirían, en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, para discutir las estrategias con las cuales se pondría en práctica el concepto.

Entonces, podemos señalar que el principal argumento de este concepto es que los modelos económicos basados en la acumulación de bienes materiales y un consumo desenfrenado conducen a la humanidad al progresivo deterioro y agotamiento de los recursos naturales del planeta.

Este informe y concepto no están fuera de lugar en esta breve introducción, pues son el antecedente al desarrollo y seguridad humanos. El desarrollo sostenible, por primera vez, centró su análisis en otras unidades distintas al Estado, poniendo sobre la mesa la preocupante situación medioambiental y la desigualdad social en el mundo. Así, el concepto de desarrollo sostenible equilibra tres áreas importantes para el bienestar mundial: la económica, ecológica y social.²⁸

La teoría del desarrollo sostenible define un proyecto de transformación de la organización económica y social actual, que permite concretar en pasos sucesivos, las instituciones y nuevas regulaciones necesarias para establecer una sustentabilidad integrada y fuerte²⁹. Este autor, contempla tres ejes para retomar el análisis del desarrollo sostenible: a) debe ser equitativo económica y ambientalmente; b) debe ser viable económica y socialmente; y c) debe ser soportable ambiental y socialmente. (*Véase Diagrama 1*).

²⁷ Naciones Unidas, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Asamblea General, 1987, disponible en: http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

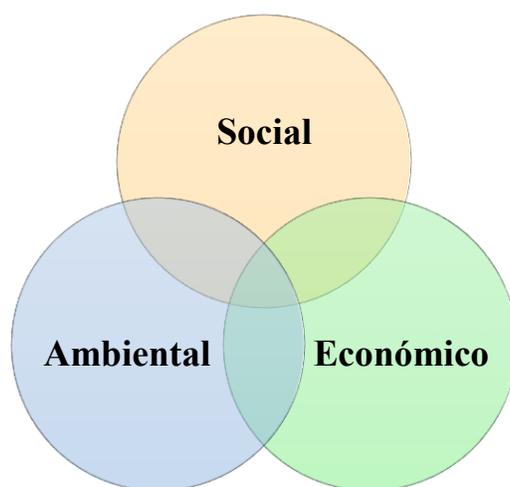
²⁸ *Ídem*

²⁹ Olivier Godard, *La inscripción económica del desarrollo sustentable*, París, CahiersFrancais, 2002, p. 18.

De esta manera, éste sería el antecedente más valioso para la seguridad y desarrollo humanos, pues podríamos atrevernos asegurar que la concepción de estos dos surge del desarrollo sostenible, al centrarse por primera vez en la sociedad y al contraponerse a la concepción neoliberal del desarrollo, porque se señala que para garantizar su ejecución es indispensable la intervención de un actor que regule las normas de consumo de recursos y su distribución respectiva. En la actualidad, instituciones como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), así como las Conferencias de las Partes (COP) son las encargadas de generar en la medida de lo posible mejoras en la sostenibilidad de los recursos; sin embargo, aún queda mucho por hacer en este sentido.

En los últimos años, el desarrollo sostenible³⁰ ha cobrado una enorme relevancia debido a las amenazas que significan el cambio climático, la pobreza, los conflictos armados, entre otros. No está de más recordar que a partir de 2015 se fijó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la que derivan los actuales 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), enfocados en “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad”³¹.

Diagrama 1. Ejes del Desarrollo Sostenible



Elaboración propia con base en Olivier Godard, *La inscripción económica del desarrollo sustentable*, París, CahiersFrancais, 2002.

³⁰ Este concepto cobraría fuerza y un mayor impulso hasta 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro. A la misma acudieron 108 jefes de Estado y, como resultado, se adoptaron tres documentos generales: La Declaración de Río, que incluye 27 principios de acción sobre desarrollo sustentable, centrándose en las políticas de prevención, responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio “el que contamina paga; la Agenda 21 y los Principios Forestales; de igual manera fue establecida la Comisión de Desarrollo Sustentable de la ONU y se firmaron convenciones sobre cambio climático, diversidad biológica y desertificación.

³¹ Véase PNUD, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

1.1.2. Definición y características del Desarrollo Humano

Al momento de definir y entender el concepto de desarrollo humano, es esencial contextualizar su momento de aparición. Primero es necesario aclarar que si bien muchos consideran el surgimiento del desarrollo humano en la década de los noventa, en realidad éste nació una década antes, cuando se utilizó por primera vez en 1980 en el “Informe sobre el Desarrollo Mundial” del Banco Mundial. En dicho informe se analizaban las causas de la pobreza y el desarrollo humano, pero la noción de desarrollo humano se alejaba de la que conocemos hoy; en ese informe era concebido como el desarrollo de todos los recursos humanos para alcanzar el progreso económico³².

No obstante, sería en la década de los noventa cuando dicho término sería utilizado en el seno de Naciones Unidas y adquiriría la definición y características que conocemos. Éste concepto surgió en una época de grandes transformaciones a nivel internacional, entre las que se encuentran: el posicionamiento de los Estados Unidos como líder indiscutible del sistema, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, así como el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad, problemas ambientales, enormes desigualdades sociales, una revolución económica acompañada de una revolución tecnológica y cultural.³³

En 1989, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tenía el objetivo de proponer un cambio en el paradigma en la medición del desarrollo de las naciones. William H. Draper se encargó de reunir un grupo de expertos en economía y estadística para crear un nuevo instrumento capaz de medir el desarrollo de forma más integral. Este grupo también sentaría las bases para la producción de un reporte anual en el que se midiera, analizara y describiera la dimensión humana del desarrollo.

Mahbub Ul Haq, ex ministro de Hacienda de Pakistán, fue designado coordinador general del proyecto. Él fue el encargado de invitar a Amartya Sen y a otros importantes investigadores de diferentes nacionalidades tales como: Gustav Ranis, Frances Stewart, Keith

³² Banco Mundial, *World Development Report 1980: Poverty and Human Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1980, p. 33, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/430051469672162445/World-development-report-1980>

³³ Roberto Peña, “La nueva dimensión de la seguridad internacional”, en *Compilación de lecturas para la discusión de las relaciones internacionales contemporáneas*, UNAM, México, 1998, pp. 77-79

Griffin, Meghnad Desai, Aziz Khan, Paul Streete, Shlomo Angel, Pietro Garau y Maesh Patel³⁴, para la realización de esta herramienta que midiera desde una perspectiva distinta la concepción del desarrollo.

Los trabajos de Amartya Sen y de sus colegas fueron fundamentales para generar este enfoque alternativo del desarrollo. Para dicho autor, el desarrollo debía tener como principal objetivo la expansión de las libertades individuales. Consideraba que la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y sociales eran las principales privaciones a la libertad y, por lo tanto, el desarrollo debía enfocarse en mejorar la vida que las personas tienen y de las libertades que disfrutan³⁵.

Amartya Sen definió cinco libertades instrumentales que deben ser ampliadas y complementadas con otras: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. En el cuadro 1 se definen con más claridad cada una de estas libertades.

Cuadro 1. Libertades instrumentales del desarrollo

Libertad	Descripción
Las libertades políticas	Oportunidades atribuidas a los individuos para definir quién los debe gobernar y con qué principios. Comprende, entre otras cosas, la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, entre otros.
Los servicios económicos	Oportunidad de los individuos de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios.
Las oportunidades sociales	Oportunidad de acceder a sistemas de educación y sanidad, que influyen para vivir mejor.
Las garantías de transparencia	La libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y claridad.
La seguridad protectora	Protección social que impida la mayor de las miserias como la inanición y la muerte

Elaborado con base en Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*. Madrid, Editorial Planeta, 2000.

³⁴ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1990...Ibidem*.

³⁵ Amartya Sen, *op.cit.*, pp. 19-20.

El desarrollo humano, fue definido en 1990 por el PNUD en su Informe correspondiente a ese año como

El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener accesos a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán inaccesibles.

Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.

El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas– y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas – para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana³⁶.

El concepto se generó tras la idea de que el crecimiento económico no siempre va acompañado del progreso humano; por ello, además de representar las oportunidades, engloba el nivel de bienestar alcanzado por los individuos. No sólo se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas, también se identifica como un proceso dinámico de participación³⁷.

El desarrollo humano corresponde a una visión antropocéntrica, porque busca el bienestar del ser humano a través de la construcción de capacidades y el empleo de éstas para gozar de una vida digna³⁸. En este sentido, el Informe de 1990 define al desarrollo humano como el desarrollo “de” las personas, “para” las personas y “por” las personas.

En cuanto al desarrollo “de” las personas, aboga por la inversión en la educación, la salud, la nutrición y el bienestar social de sus miembros. El desarrollo “para” las personas, busca que se satisfagan las necesidades de todas las personas y se ofrezcan oportunidades para todos. En cuanto al desarrollo “por” las personas, intenta crear las estructuras apropiadas para la toma de decisiones, donde las personas puedan y deban participar plenamente en la planeación y aplicación de las estrategias de desarrollo que ofrezcan suficientes oportunidades para el crecimiento del ingreso y del empleo³⁹.

³⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1990: concepto y medición del desarrollo humano*, op.cit.

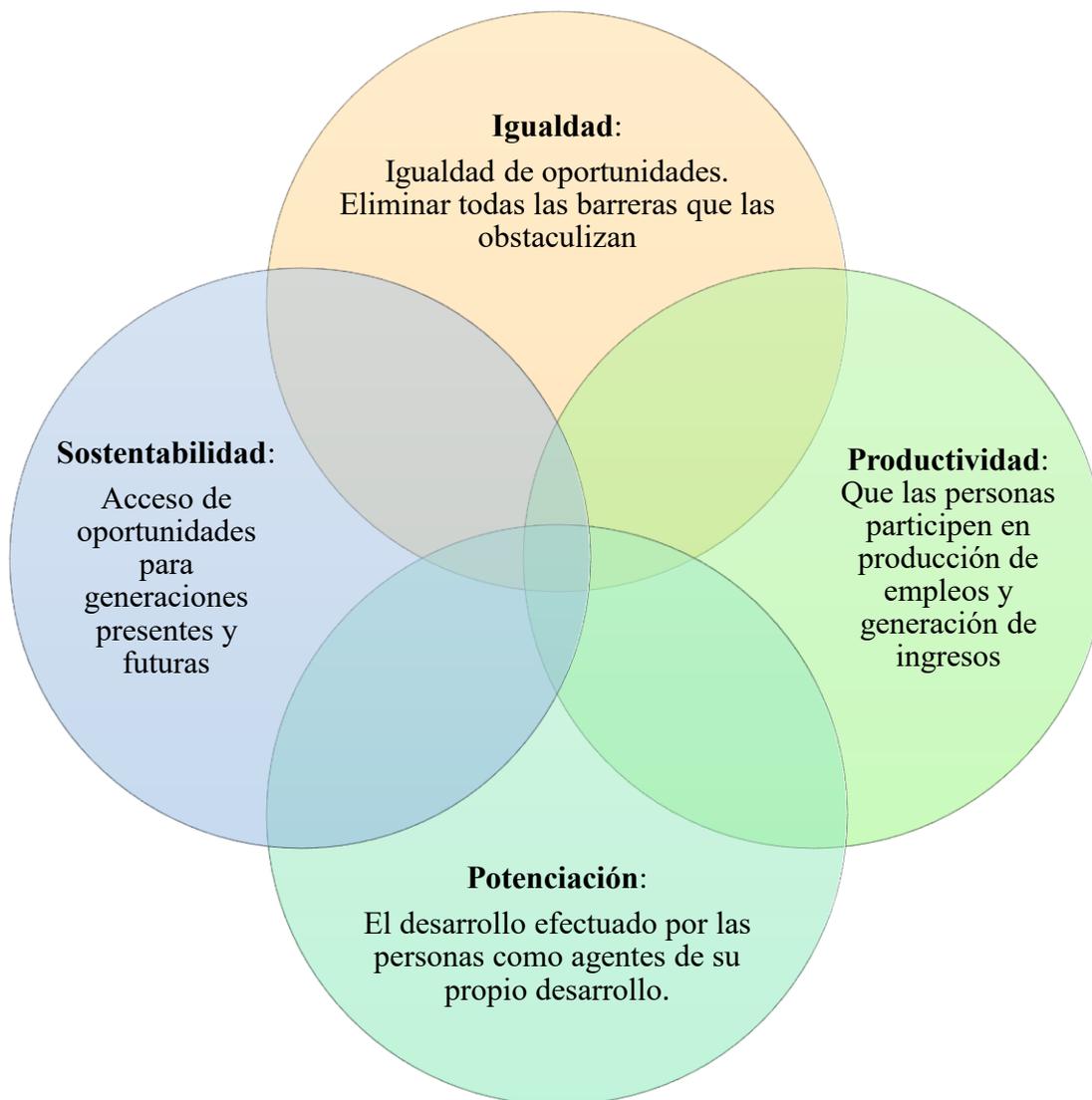
³⁷ *Ibidem*, p. 28

³⁸ *Ibidem*, p. 35

³⁹ *Ibidem*, p. 25.

Además de entender al desarrollo desde esta visión antropocéntrica, el desarrollo humano cuenta con cuatro características esenciales: productividad, igualdad, sustentabilidad y potenciación o empoderamiento. En el *Diagrama 2* se explican más a fondo cada uno de ellos.

Diagrama 2. Características del Desarrollo Humano.



PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1990: concepto y medición del desarrollo humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia, Tercer Mundo Editores, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

El desarrollo humano en síntesis se caracteriza por ser:

- Antropocéntrico. - Centra a las personas dentro del proceso de desarrollo, por tanto, la riqueza de una nación es su población. El Estado debe buscar el bienestar social, lo que a su vez se traducirá en un nivel de vida prolongada, saludable y creativa.
- Integral y multidimensional. - El desarrollo humano no sólo implica el bienestar personal (salud, educación, accesos para lograr un nivel de vida decente), sino que también abarca otras oportunidades dentro de todos los ámbitos en los que la sociedad está inmerso para poder obtener cierta estabilidad.
- Universal. - Todas las personas, sin excepción alguna por su género, origen o condición social, pueden aspirar a un buen nivel de vida, y a cada una de las oportunidades que implica el desarrollo humano⁴⁰.

Desde 1990, cada año el PNUD ha publicado un reporte del IDH. Las excepciones se dieron cuando se realizó un sólo informe sobre desarrollo humano para los años 2007 y 2008 y en 2012, cuando se publicó un reporte para mostrar las últimas tendencias y avances de desarrollo humano en los 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

Los reportes de desarrollo humano se caracterizan, además de contener los resultados sobre los índices e indicadores, por incorporar investigaciones sobre algunas de las problemáticas más apremiantes de ese año que afectan a los países e impiden garantizar el desarrollo humano de manera plena. Algunos de los temas sobre los que se ha prestado atención son: medio ambiente, equidad de género, democracia, comercio, entre otros. En el Anexo 1 se podrán observar, de manera sintética, los contenidos de cada reporte hasta 2016, que es el último del que se tiene registro con ese título.

Además, en esos informes el concepto de desarrollo humano ha ido evolucionando, demostrando su capacidad para adaptarse a diferentes contextos y necesidades específicas, porque de acuerdo con el propio PNUD

El concepto de desarrollo humano es deliberadamente flexible y lo suficientemente sólido y dinámico como para ofrecer un paradigma para el nuevo siglo. Como sugiere este análisis y demuestran los siguientes capítulos, el desarrollo humano mantiene su pertinencia a través de los años, las ideologías, las culturas y las clases. No obstante, siempre necesita concretarse

⁴⁰ Pedro Ibarra; Koldo Unceta, *Ensayos sobre el desarrollo humano*, España, Icaria editorial, 2001, p. 53.

en un contexto, tal como sucede con los informes locales, nacionales y regionales, y estar abierto al escrutinio y el debate público. [...]

Desde 1990, los Informes han destacado los diversos aspectos del desarrollo humano, a menudo vinculados con el tema central que se aborda en cada uno y aprovechando la flexibilidad del enfoque de las capacidades. Tal como se destacó previamente, uno de los principales aspectos de la tradición del desarrollo es que el enfoque sea dinámico y no se estanque.

Gracias a las experiencias locales, nacionales y regionales, así como de los Informes mundiales, podemos observar que si bien lo que llamamos desarrollo humano ha mantenido una coherencia básica, ha experimentado cambios según la época y el lugar sin perder su coherencia⁴¹.

La existencia del desarrollo humano en una sociedad permite que las personas disfruten de sus habilidades y su vida de manera plena. También debemos aclarar que el desarrollo humano va más allá de libertades plasmadas en un papel, se necesitan de estrategias y acciones encaminadas a cumplir todos los objetivos planteados. Por ejemplo, para brindar atención médica, es esencial que existan clínicas, los instrumentos necesarios y el equipo médico que realice los cuidados de la población, también es de suma importancia que el paciente tenga acceso a dicho servicio, sin que le sea negado por raza, género, religión o raza. “El desarrollo humano considera a los individuos como los arquitectos de su propio desarrollo, tanto en el seno de su familia y comunidad como en forma colectiva en los debates públicos, las acciones comunes y la práctica democrática. La gente empoderada es capaz de generar cambios, ya sea en su vida familiar y laboral, en su comunidad o a mayor escala”⁴².

1.1.3. Dimensiones y medición del desarrollo humano

El desarrollo humano es multidimensional y eso podría haber provocado enormes retos al cuantificarlo a nivel mundial. El dinamismo del proceso del desarrollo y la interacción entre diferentes factores y procesos sociales, económicos y políticos hicieron que su medición se convirtiera en una actividad ardua y complicada.

Al inicio de los trabajos, hubo varios retos que enfrentó el equipo de Amartya Sen y el resto de los analistas del PNUD para medir el desarrollo humano, entre los que sobresalen

⁴¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, p. 23, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf

⁴² *Ibidem*, p. 24.

la falta de consenso sobre el objeto de medición y los indicadores para hacerlo; cómo serían recolectados los datos; la enorme variedad de fuentes de información y la veracidad de los datos e información en cada uno de los países⁴³.

A pesar todas esas complicaciones, se definieron las dimensiones del desarrollo humano y el Índice de Desarrollo Humano, con un enfoque establecido que contemplaba la relación entre los elementos cuantitativos y la expansión y uso de capacidades humanas como un proceso dinámico de participación. Así se reconocen tres dimensiones esenciales: la longevidad, que se reconoce como una vida larga y saludable; la educación, es decir, el acceso al conocimiento; y el manejo de los recursos necesarios para llevar una vida decente, referida como un nivel de vida digno⁴⁴.

Las dimensiones del desarrollo humano serían difíciles de medir por todo aquello que podrían abarcar, por lo que se creó un índice para obtener datos de todos los Estados. El IDH se forma de los indicadores que miden cada una de las dimensiones antes mencionadas. La información para elaborar los reportes proviene de las fuentes oficiales de los gobiernos de cada país, aunque pueden contrastarse con fuentes generadas por distintas organizaciones e instituciones. El IDH se ha convertido en el principal indicador internacional sobre el carácter multidimensional e integral del desarrollo humano⁴⁵. Por consiguiente, podemos atrevernos a señalar que el IDH es el indicador más reconocido del PNUD y su propuesta más difundida y popular a nivel mundial entre los gobiernos y la sociedad.

El IDH se forma por una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer (de 25 años como mínimo a 85 como máximo); la educación, cuyo indicador principal es la tasa de alfabetización; y un nivel de vida digno, medido con el Producto Interno Bruto *per capita* (100 dólares como mínimo y 40, 000 dólares como máximo en términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)⁴⁶.

⁴³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, p. 23, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1999_es_completo_nostats.pdf

⁴⁴ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1990: concepto y medición del desarrollo humano, op.cit.*, p. 17

⁴⁵ PNUD, *Índices e indicadores de desarrollo humano, Actualización estadística de 2018*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018, p. 2. disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

⁴⁶ López-Calva Luis F. y Vélez Grajales Roberto, *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo México, 2003, pp. 35-36. disponible en: <https://sic.cultura.gob.mx/documentos/1007.pdf>

Es decir, “La longevidad y los conocimientos se refieren a la formación de capacidades humanas, y el ingreso es una medida alterna de las oportunidades que tiene el ser humano cuando utiliza sus capacidades”⁴⁷. A continuación, en el *Cuadro 2* se hace una síntesis de lo antes abordado.

Cuadro 2. Elementos e indicadores básicos del desarrollo humano y su IDH

Componentes del Desarrollo Humano y el IDH	Indicador del Índice de Desarrollo Humano
a) Una vida larga y saludable	➤ Esperanza de vida al nacer
b) Educación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tasa de alfabetización (1990-2010) ➤ Escolaridad esperada (personas menores de 25 años, 2010-2015). ➤ Años de escolaridad promedio (mayores de 25 años 2010-2015).
c) Nivel de vida digno	➤ PIB <i>per cápita</i>

Elaboración propia con datos de PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1990: concepto y medición del desarrollo humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia, Tercer Mundo Editores, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

Cabe recalcar que la medición del IDH, a pesar de contemplar estos únicos tres indicadores puede ser bastante ambigua, el propio PNUD reconoce la limitación que esto significa. Por ello, con el paso del tiempo, en los distintos Informes de Desarrollo Humano de este organismo se han incluido otros elementos que ayuden a complementarlo. Algunos de estos son el Índice de Pobreza Humana 1 y 2 (IPH-1/IHP-2), el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), el Índice de Desigualdad de Género o el Índice de Pobreza Multidimensional, entre otros⁴⁸.

El IDH oscila entre los valores 0 y 1. Los países que se encuentran más cerca de la unidad, son los que tienen un mejor desempeño en los resultados del desarrollo humano. En

⁴⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1990: concepto y medición del desarrollo humano, op.cit.*, p. 42.

⁴⁸ PNUD, *Índices e Indicadores de desarrollo humano: actualización estadística de 2018, op cit.*, p. 18

2018, los países con desarrollo humano más alto fueron Noruega (0.953), Suiza (0.944), Australia (0.939), Irlanda (0.938) y Alemania (0.936)⁴⁹.

Una vez medido el IDH, el PNUD a través del Informe de Desarrollo Humano, categoriza a los países en cuatro rangos: desarrollo humano muy alto (0.80 a 1), desarrollo humano alto (0.70 a 0.79), desarrollo humano medio (0.55 a 0.69) y desarrollo humano bajo (0 a 0.54)⁵⁰.

De acuerdo con la actualización del IDH de 2018, de 189 países 59 se encuentran en el grupo de desarrollo humano muy alto, 53 al de desarrollo humano alto, 39 al de desarrollo humano medio y 38 al de desarrollo humano bajo⁵¹. En 2019, México se localiza entre los grupos de desarrollo humano alto, ocupando el lugar 74⁵², sin embargo, el hecho de encontrarse en esta posición no refleja la realidad en la que se encuentra el país, pues el crecimiento económico no corresponde al desarrollo de cada uno de los individuos para tener una vida en la que desarrollen su potencial.

1.2. El concepto de seguridad humana

Etimológicamente, la palabra seguridad deriva del latín *securitas* que significa “libre de preocupaciones”⁵³. Esta acepción es bastante ambigua, por lo que la construcción de la seguridad, sus prioridades y amenazas, son determinados por interpretaciones y percepciones subjetivas; es decir, es indispensable esclarecer quién o quiénes construyen las distintas definiciones de seguridad para comprender con base en qué y para qué se utiliza. Los intereses de los actores encargados de definir las serán esenciales para especificar y priorizar las acciones a realizar ante una contingencia.

Tradicionalmente, se entiende que el Estado es el sujeto de las relaciones internacionales que detenta el poder militar y, con ello, se adjudica el uso exclusivo de la fuerza; un elemento clave que invoca cuando su seguridad se ve amenazada.

⁴⁹ PNUD, *Índices e Indicadores de desarrollo humano: actualización estadística de 2018*, Nueva York, Naciones Unidas, 2018, p. 22-25, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

⁵⁰ *Ídem*. p. 3

⁵¹ *Ídem*. p. 22

⁵² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020: La próxima frontera, entre el desarrollo humano y el Antropoceno*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2020. p. 16.

⁵³ s/a. *Diccionario de la lengua española*, disponible en: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=wwcs1Hw7LDXX28FVsWTI>

La visión tradicional de la seguridad se aboca a la protección de una agresión externa porque la amenaza puede venir única y exclusivamente de otro Estado. La guerra era señalada como el mayor peligro para la integridad territorial (física) del Estado y alrededor de ella se construyeron los sistemas de defensa.

La prioridad que adquirieron el territorio y el gobierno fue en detrimento del factor humano, pues la población supone garantizada su seguridad al interior del Estado. Actualmente las personas esperan que se les brinden oportunidades y medios mínimos para satisfacer sus necesidades básicas, como un empleo, una vivienda, educación y acceso a sistemas de salud eficientes y eficaces.

Desde entonces la seguridad humana ha adquirido un estatus paradigmático y de gran relevancia en las relaciones internacionales, y mucho más en el siglo XXI. Hoy, más que nunca, es clara su relevancia ya que no es discutida únicamente en foros académicos, sino que se ha reflejado y aplicado en políticas estatales.

El estudio de la seguridad humana es pertinente porque los retos a los que nos enfrentamos a nivel internacional son variados y el concepto es dinámico y ajustable a los cambios que suceden en la realidad internacional. No sería pertinente, de ninguna manera, hablar de seguridad humana como se hablaba en 1994 (cuando el concepto fue acuñado) a lo que entendemos por seguridad humana hoy (21 años después).

Desde la desintegración de la Unión Soviética, las guerras van en declive. De esta manera, se pasó de 46 guerras civiles en 1992 a 21 en 2006⁵⁴. Sin embargo, la letalidad causada por los conflictos entre agentes no estatales, grupos terroristas internacionales o el Crimen Organizado Transnacional ha propiciado que el número de víctimas alrededor del mundo vaya en aumento, De acuerdo con el Estudio Global de Homicidios 2019 realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2017 hubo 464 mil víctimas de homicidio, mientras que por conflictos armados fueron 89 mil y por terrorismo 26 mil⁵⁵. Hay que entender también que, a pesar de los cambios en este nuevo sistema internacional, no todos los países enfrentan las mismas amenazas ni el mismo nivel de riesgo; hay países más propensos y vulnerables.

⁵⁴ Necla Tschirgi, Michael S. Lund y Francesco Mancini (eds.), *Security and Development. Searching for Critical Connections*, Reino Unido, Lynne Rienner Publishers, 2010, p.1.

⁵⁵ UNODC, Estudio Global de Homicidios 2019, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, p. 12. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>

Con la reconfiguración mundial tras la desaparición del bloque socialista, la agenda internacional también cambió e incluyó temas de gran relevancia que habían sido minimizados durante la Guerra Fría. Los temas relacionados con el desarrollo cobraron una importancia específica y particular, pues el Estado dejó de tener una visión centrada en el conflicto a dar paso a una visión multidimensional; dando paso a la aparición de los conceptos de desarrollo y seguridad humanos, íntimamente ligados con la idea de desarrollo sustentable.

La transnacionalización de las amenazas y la ampliación de la agenda de seguridad cobraron mayor fuerza con el fortalecimiento del proceso globalizador que, además de una mayor interconexión en diversos sentidos, produjo el aceleramiento de los procesos de producción y acrecentó la explotación de recursos naturales y aumentó el ritmo del cambio climático, así como el derretimiento de los polos.

La contradicción de este paradigma, en el que se entiende que el crecimiento económico es igual a mayores beneficios sociales, fue evidente con las constantes crisis que han golpeado las finanzas y la economía mundiales, ampliándose su rango de duración y presentándose cada vez con mayor frecuencia (algunas de ellas son el colapso de la burbuja de activos japonesa en 1990, la crisis mexicana en 1994, la crisis asiática 1997-1998, y la crisis financiera 2007-2008). Habría que sumar las crisis alimentarias y energéticas que, sin duda, han tenido un fuerte impacto en los distintos niveles de la seguridad. Las desigualdades ocasionadas, en todas las sociedades, se han exacerbado y han potencializado amenazas no latentes con anterioridad. Las brechas entre países desarrollados y en vías de desarrollo han generado movimientos migratorios en busca de mejores condiciones de vida.

Aunado a las amenazas de carácter no convencional y transnacional como el Crimen Organizado Transnacional y el terrorismo, se sumaron amenazas de la llamada “agenda del desarrollo” como las ocasionadas por el cambio climático; aumentaba la frecuencia con la que se escuchaba de hambrunas, pandemias y desastres naturales. Recalcando que los Estados tienen distintas capacidades para hacer frente a estos problemas, en algunos casos pueden incluirse en las agendas del desarrollo o de seguridad. No obstante, cabe insistir en que los Estados desarrollados hacen énfasis en las amenazas de carácter no convencional, como el terrorismo, y los Estados en desarrollo piden mayor énfasis en las amenazas de la “agenda del desarrollo”.

Los nuevos tipos de enfrentamientos internos se han sumado a los conflictos armados tradicionales; también se ha presentado un aumento de la violencia entre pandillas (las “maras” en Centroamérica, por ejemplo). Pero también en los países desarrollados se han visto disturbios y protestas sociales como el “Movimiento de los Indignados” en España, las protestas sociales en Grecia y Chipre; así como una crisis de gobernabilidad dada la falta de oportunidades. De esta manera, la visión amplia de la seguridad considera que deben tomarse en cuenta aspectos que vayan más allá de lo militar; lo económico, político, social y ambiental pueden producir conflictos si no se encuentran en parámetros estables que permitan al individuo desenvolverse en un entorno pleno y saludable.

De igual manera, se consideró que estos problemas atravesaban horizontal y verticalmente distintos niveles: desde el humano/personal/individual-comunidad-sociedad, hasta los niveles local, nacional, regional e internacional.

Gracias al término de la Guerra Fría, por primera vez, se puso atención en el individuo, que había sido relegado a entender su seguridad de acuerdo con la supervivencia del Estado. Paulatinamente, los Estados comenzaron a aceptar e incluir en sus agendas distintas formas para indagar sobre los fenómenos que afectaban de manera positiva o negativa, directa o indirecta, el bienestar de una persona. Fue un momento clave, pues se pasó de un enfoque estatocéntrico a uno antropocéntrico⁵⁶.

Previo a la década de los ochenta, tres Comisiones Internacionales tuvieron un papel relevante para la inclusión de temas relacionados con la pobreza, el medio ambiente y el desarrollo sostenible al tiempo que argumentaba sobre el énfasis en la relevancia del ser humano como centro de atención: La Comisión sobre Problemas Internacionales de Desarrollo –Brand-, sobre Asuntos de Desarme y Seguridad –Palme- y sobre Medio Ambiente y Desarrollo –Brundtland-⁵⁷.

La década de los noventa, en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), generó los primeros debates acerca de dos conceptos a los que se recurre

⁵⁶ Shahrbanou Tadjbakhsh y Anuradha M. Chenoy, *Human Security. Concepts and implications*, Nueva York, Routledge, 2007, p. 9.

⁵⁷ *North-South. A Program for Survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Pan World Affairs, Londres, Reino Unido, 1980; *Common Security. A Programme for Disarmament, The Report of Independent Commission on Disarmament and Security Issues*, Pan World Affairs, Londres, Reino Unido, 1982 y *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 4 de agosto de 1987.

en los análisis: el desarrollo y la seguridad humanos. No obstante, cabe recalcar que el interés por la protección del ser humano y el respeto a sus derechos ha sido paulatino, enfrascado en un proceso gradual y largo que ha llevado a los Estados a generar diversas convenciones y tratados con el fin de garantizar la protección de los individuos.

Así, la década de 1990 permitiría entender que, a pesar de no ser un interés nuevo, por fin era posible que los análisis se centraran en el ser humano gracias a la desaparición del conflicto bipolar. De igual manera, se comprendió que los análisis debían atravesar los distintos niveles de la seguridad⁵⁸, pues no pueden ser desvinculados si se quiere construir un marco de seguridad más amplio que posibilita un mayor entendimiento de los problemas que aquejan a la sociedad internacional.

Esto dio pauta a que los debates en torno a qué debía considerarse dentro del concepto de seguridad para evitar una ampliación indiscriminada del mismo y ambigüedad en el uso del término. De dicha manera, la Escuela de Copenhague sería pionera en este tipo de reflexiones⁵⁹.

En 1990, también fue acuñado el término “desarrollo humano” para hacer referencia a las potencialidades de los seres humanos más allá de crecimiento económico. Éste hace referencia a la necesidad de garantizarle a las personas un ambiente estable para que puedan desarrollar sus capacidades y obtener un mejor nivel de vida⁶⁰.

Bien señalaba en 1992, el entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Boutros Boutros-Ghali, que se había entrado “...en una era de transición caracterizada por tendencias singularmente contradictorias...se desdibujan las fronteras nacionales ante el avance de las comunicaciones y el comercio mundial...No

⁵⁸ Los niveles de la seguridad que consideramos en este análisis son: seguridad internacional, relacionada con todas las cuestiones a nivel global que pueden desestabilizar el sistema; la seguridad nacional, en donde el Estado es el eje de referencia y se intentan prevenir todas las amenazas que dañen su integridad y supervivencia; finalmente, la seguridad humana aboga por un nivel micro centrado en los seres humanos y las comunidades, dando paso a un mayor número de factores que deben considerarse en los análisis, como el económico, el político, el social y el ambiental.

⁵⁹ En este centro de pensamiento, los ampliacionistas abogaron por la necesidad de reconocer los nuevos actores, la diversidad de las amenazas y las nuevas dinámicas de conflicto. Por otro lado, los tradicionalistas abogaron por mantener el concepto de seguridad de manera estrecha, ya que la ampliación hacia temas de desarrollo podría crear vacío en el concepto. Como resultado de los análisis de la Escuela de Copenhague, el concepto de seguridad se ampliaría y acotaría a cinco esferas: la militar, la política, la social, la económica y la ambiental.

⁶⁰ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1990*, op.cit.

obstante, al mismo tiempo, se hacen nuevas y violentas declaraciones de nacionalismo y soberanía...”⁶¹.

De igual manera, el entonces Secretario General hacía un llamado a centrar a las personas en los análisis y no a los Estados; además de abogar por el respeto a los derechos humanos y la promoción de un desarrollo económico y social que alcanzara a todos los individuos. De igual manera, reconoce que las causas hondas de los conflictos tienen que ver con carencias económicas, injusticia social y represión política; sin dejar de lado la pobreza, el hambre y la desesperación⁶².

Un año más tarde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo revelaría su informe “Participación Popular” y se dio impulso a una nueva visión de los estudios sobre desarrollo y seguridad. Se consideraba que los conceptos eran arcaicos y reminiscencias de la Guerra Fría y debía terminarse la idea de mantener seguro el territorio, para mantener seguras a las personas; por ello, los Estados debían apoyar un mayor gasto en las cuestiones del desarrollo de las personas y su seguridad, así como el garantizar acceso a empleo, educación, vivienda, salud y un medio ambiente saludable; por otro lado, hacía énfasis en la reducción del gasto en armamentos y la seguridad nacional⁶³.

El informe propone crear un nuevo “orden mundial” que permita la participación de las personas en la toma de decisiones; para ello enuncia cuatro pilares fundamentales:

- 1. Seguridad Humana:** Centrarse en las personas y no en el Estado. Recortar gasto en defensa para extenderlo a beneficios sociales.
- 2. Nuevos Modelos del Desarrollo Sustentable:** Incentivar el potencial humano y desarrollar sus capacidades al máximo. Debe brindarse educación y la aplicación de políticas encaminadas a patrocinar a los pequeños y medianos empresarios y el fomento de nuevas tecnologías; así como la promoción y creación de empleos.
- 3. Integración del Estado y el Mercado:** El mercado necesita de una estabilidad macroeconómica permanente, de un sistema impositivo justo y políticas de gobierno

⁶¹ Boutros Boutros-Ghali. *Informe anual 1992. Un Programa de Paz*, Nueva York, ONU, 1993. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>

⁶² *Ídem*.

⁶³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación Popular*, Nueva York, ONU, 1993. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf

coherentes. El Estado como un actor sobresaliente regularía el funcionamiento del mercado y estaría obligado a garantizar una “red de seguridad”.

- 4. Ayuda internacional:** la cooperación internacional se enfocaría a prioridades humanas y no a aspectos políticos⁶⁴.

1994 es considerado el año clave del nacimiento del concepto de seguridad humana; éste fue presentado por primera vez en el Informe sobre el Desarrollo Humano de ese año. En este informe se deja clara la idea del PNUD sobre la nueva dirección que debía darse en el concepto de seguridad, al enfocarse en las personas y no en los Estados. Señalaba también que las personas eran la base del Estado y constantemente se enfrentan a diversas problemáticas para poder tener una vida decente; en un grado mayor el informe argumenta que las personas llevan una lucha cotidiana ante distintas adversidades para poder sobrevivir.⁶⁵

En este Informe se profundizó el carácter multidimensional de la seguridad humana, que a su vez es amplia e integral. No se preocupa por la cantidad de armamento, las fuerzas armadas con las que cuente el Estado o sus estrategias de defensa; se acota a la dignidad, calidad y mantenimiento de la vida de las personas⁶⁶.

“En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado”⁶⁷.

De esta manera, la seguridad humana es considerada como una ruptura con el paradigma tradicional de la seguridad, porque se enfoca en las personas y las comunidades. Asimismo, es una ruptura metodológica, ya que afirma que, asegurando a los individuos, la seguridad del Estado, la región y el sistema internacional también serán alcanzadas⁶⁸. En el concepto de seguridad humana, se entiende que las amenazas actuales están fuertemente interrelacionadas y una amenaza contra uno se torna una amenaza contra todos, al igual que

⁶⁴ *ídem.*

⁶⁵ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, *op.cit.*

⁶⁶ Para mayor información, consúltese PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, *op.cit.*

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Shahrbanou Tadjbakhsh, “In Defense of the Broad View of Human Security”, en Mary Martin y Taylor Owen. *Routledge Handbook of Human Security*, Nueva York, Routledge, 2014, p.49.

una amenaza local puede volverse global, incluso una amenaza puede ampliar el peligro del resto de las amenazas⁶⁹.

No obstante, las amenazas comunes⁷⁰ muchas veces son colocadas en distintas agendas según el interés de los Estados desarrollados o en vías de desarrollo; esos intereses llevan a cada uno a priorizarlas de manera diferente. De esta manera, ejemplificamos con el debate sobre si el VIH/SIDA es una enfermedad terrible o una verdadera amenaza; o si los conflictos interétnicos son un peligro para la estabilidad del sistema o representan tragedias humanas.

Este concepto ha sido retomado por organizaciones internacionales, como la Comisión de Seguridad Humana, la cual entiende el término de la siguiente forma: “la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida”⁷¹. Así mismo la Red por la Seguridad Humana retoma el concepto y lo desarrollado desde una visión en donde la seguridad humana no sólo está vinculada a una visión humanitaria de los conflictos, sino que se relaciona con el clamor de las personas, cualquiera sea el lugar en que habitan, para tener una calidad de vida adecuada, que satisfaga sus aspiraciones y de respuestas a sus incertidumbres. Así, la paz está directamente relacionada con las oportunidades que tengan hombres y mujeres de lograr una vida mejor. Siendo la persona el objeto principal de las políticas públicas nacionales e internacionales⁷².

El concepto de la seguridad humana y el de desarrollo humano se vuelven conceptos nobles que permiten centrarse en amenazas críticas e inmediatas, así como amenazas a largo plazo, presentes de manera constante en la vida diaria de varias personas.

⁶⁹ Naciones Unidas. *Informe del Grupo de Alto Nivel de 2004*, op.cit.

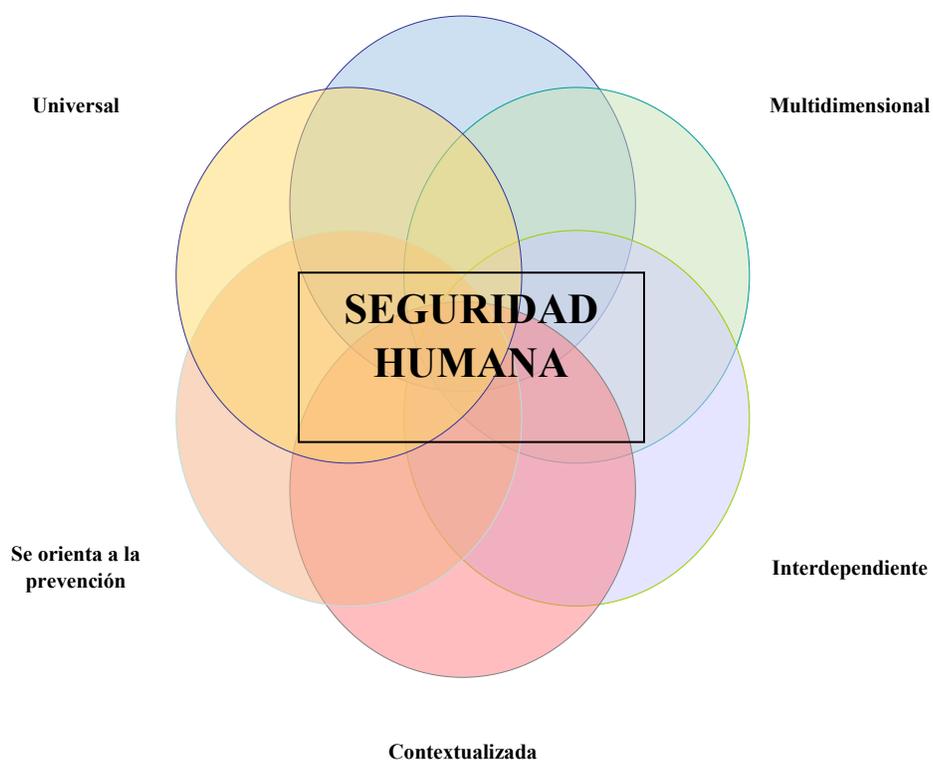
⁷⁰ De conformidad con la Commission on Human Security, las amenazas comunes se entiende por amenazas sociales, medioambientales, económicas, políticas, y militares, que sobrepasan la seguridad y el desarrollo de los individuos en los niveles micro y macro.

⁷¹ Commission on Human Security. *Human Security Now*, Nueva York, 2003. Disponible en: <http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/English/FinalReport.pdf>

⁷² Soledad Alvear, Seguridad Humana;” la persona como objeto privilegiado de las políticas públicas nacionales e internacionales”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (Editores), *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*. UNESCO-FLACSO, Chile, 2001, p. 406

Desde el Informe de PNUD de 1994, hasta hoy día, y con la aportación de instituciones y academia al debate y desarrollo del concepto, las seis características básicas de la seguridad humana serían las presentadas en el *Diagrama 3*:

Diagrama 3. Características de la seguridad humana



Elaboración propia con datos tomados de PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Nueva York, ONU, 1994. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

- a) La seguridad humana se centra en las personas (visión antropocéntrica): seguridad y protección de los individuos, las comunidades y el medio ambiente mundial⁷³.
- b) Es integral/universal: va desde garantizarle al individuo libertad de vivir sin miedo, libertad de vivir sin miseria y libertad de vivir con dignidad. Se expresa en países ricos y pobres. La intensidad de la variedad de amenazas es distinta en diferentes regiones, pero son reales y aumentan constantemente. Es un derecho y obligación de todos y para todos⁷⁴.
- c) Es multisectorial: se enfrenta a amenazas globales y regionales interdependientes, además de englobar inseguridades, vulnerabilidades y temas como desarrollo, medio ambiente y derechos humanos⁷⁵.
- d) Es contextualizada: las amenazas pueden ser globales, pero en cada dimensión local adquieren características específicas que obligan a evaluar y planificar según cada contexto⁷⁶.
- e) La seguridad humana es interdependiente e indivisible: Hay amenazas, riesgos y problemas (como el hambre, las enfermedades infecciosas, cambio climático, entre otras) que no son competencia de una sola comunidad, país o región; si hay una amenaza a la población de determinada parte del mundo, es probable que el resto se vea afectado. Además, las esferas de la seguridad humana –véase figura 2- están fuertemente entrelazadas y son indivisibles y si alguna de ellas se ve dañada, la alteración sufrida impactará al resto.
- f) Se orienta en la prevención: prevención del conflicto y estrategias de consolidación de la paz para crear soluciones sostenibles que frenen los factores de miedo, miseria y humillación⁷⁷.

Si observamos el inciso b) la seguridad humana hace referencia a los factores y hechos que ponen en riesgo la vida de las personas y la calidad de esta, así como las posesiones con que cuentan. En ese umbral pueden entrar amenazas bastante diversas que afectan la seguridad de los individuos y las comunidades, que van desde el narcotráfico, el tráfico de armas y de

⁷³ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security, United Nations, New York, 2009, p. 12

⁷⁴ *Ídem.*

⁷⁵ *Ídem.*

⁷⁶ *Ídem.*

⁷⁷ *Ídem.*

personas, guerras, asaltos, homicidios, uso de drogas, pandemias, pobreza, falta de empleo, hambre, exclusión social, entre muchos otros. Al ser tantos factores y amenazas los que pueden vulnerar la seguridad humana, se han agrupado en distintas esferas, aunque no estén desvinculadas entre ellas.

Esferas y Libertades de la Seguridad Humana

Finalmente, en este apartado se aclararán las ya aludidas esferas (*Diagrama 4*) y libertades de la seguridad humana, resumidas de la siguiente manera:

1ª Esfera, Seguridad económica: Asegurar a las personas un ingreso básico, un trabajo remunerado adecuadamente y sistemas de seguridad con financiamiento derivado de los fondos públicos. La seguridad económica es trascendental porque sin empleo no se puede acceder a educación ni a gozar de una vivienda y servicios básicos⁷⁸.

2ª Esfera, Seguridad alimentaria: permitir que las personas accedan a alimentos nutritivos y de calidad, capaces de brindar los nutrientes suficientes para que las personas gocen de salud y puedan mantener un ritmo de vida estable⁷⁹.

3ª Esfera, Seguridad sanitaria: La salud es el núcleo de una vida digna. Las personas deben estar libres de amenazas y riesgos ocasionados por enfermedades; por lo tanto, deben contar también con acceso a excelentes servicios sanitarios⁸⁰.

4ª Esfera, Seguridad ambiental: Hoy día esta esfera es de fundamental relevancia, ya que el ser humano necesita de un medio ambiente estable y saludable, que le dará la certeza de poder desarrollarse con seguridad⁸¹.

5ª Esfera, Seguridad personal: Identificada, sobre todo, con el físico y la mente de la persona. Se aboca a la ausencia de violencia física que puede provenir del Estado, de grupos sociales no acordes ideológicamente, de pandillas o de otras personas⁸².

⁷⁸ PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Nueva York, ONU, 1994, p 28. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

⁷⁹ *Ibidem*, p. 30.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 31.

⁸¹ *Ibidem*, p. 32.

⁸² *Ibidem*, p. 34

6ª Esfera, Seguridad comunitaria: Mantener los lazos forjados entre las distintas sociedades, ya que el ser humano mantiene distintas relaciones sociales que le permiten cohesionar la sociedad e identificarse a través de ciertos valores e ideales⁸³.

7ª Esfera, Seguridad política: Es necesario un Estado capaz de generar un ambiente respetuoso con los derechos humanos fundamentales de los individuos que forman parte de dicho Estado⁸⁴.

Diagrama 4 . Componentes/esferas de la seguridad humana



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Nueva York, ONU, 1994. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

⁸³ *Ibidem*, p. 36

⁸⁴ *Ibidem*, p. 37.

Ahora bien, las tres libertades básicas tienen que ver con los distintos enfoques que se utilizan para entender la seguridad humana: libertad frente al miedo (*freedom from fear*), un enfoque de la seguridad de las personas, que toma en cuenta las alteraciones imprevistas como el desempleo o la criminalidad; libertad frente a las carencias (*freedom from want*), con un enfoque basado en el desarrollo, relacionada con amenazas cotidianas como enfermedades, hambre y pobreza; y libertad de vivir con dignidad (*freedom to live in dignity*), relacionado con un enfoque basado en derechos⁸⁵. En el *Cuadro 3* se observa la relación entre las esferas de la seguridad humana y las tres libertades básicas señaladas, así como algunos de los indicadores que ayudan a medir el avance de ambas.

Este ejercicio será fundamental para el objetivo principal de este trabajo, que es analizar la situación de las siete esferas de la seguridad humana distribuidas en las tres libertades señaladas (aunadas a las dimensiones del desarrollo humano), para el caso mexicano durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Posteriormente podremos reflexionar sobre cómo algunos factores (corrupción e impunidad, violencia e inseguridad, desempleo y desigualdades, influyen en el desarrollo y la seguridad humanos, afectan la plena realización de los mexicanos.

Cuadro 3. Relación entre las esferas, las libertades y los indicadores de la seguridad humana

	Indicadores
Libertad de vivir sin carencias	
<p>Seguridad económica</p> <p>Las amenazas socioeconómicas son las que pertenecen a la seguridad del empleo y el ingreso o el acceso de los individuos a los principales servicios públicos como la sanidad, la vivienda adecuada y la educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Índice de Desarrollo Humano (IDH) - Índice de Desarrollo Humano Ajustado por la Desigualdad (IDH-D) - Distribución del Ingreso- IDH - Índice de Pobreza Multidimensional - Desempleo

⁸⁵ DFAIT; *Freedom from fear: Canada Foreign Policy for Human Security*, op. cit., p. 18

	- Objetivos de Desarrollo del Milenio
Libertad de vivir sin miedo	
Seguridad personal	
Seguridad individual de violencia física	<ul style="list-style-type: none"> - Ratio de homicidios - Percepción de seguridad - Juventud y violencia - Índice de paz - Costo de la violencia
Libertad de vivir con dignidad	
Seguridad política, sanitaria y ambiental	<i>Seguridad Política</i>
Seguridad individual para desenvolverse en una sociedad capaz de respetar sus derechos fundamentales; una vida libre de riesgos ocasionados por enfermedades infecciosas y tener acceso a servicios médicos de calidad; y que le permita recrearse en un medio ambiente estable y se le garantice seguridad y protección frente a posibles daños ambientales que deterioren su calidad de vida.	<ul style="list-style-type: none"> - Rendición de cuentas - Estabilidad política y ausencia de violencia - Eficiencia del gobierno - Estado de Derecho - Control de corrupción - Respeto a los derechos humanos
	<i>Seguridad sanitaria</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - Esperanza de vida - Ratio de mortalidad materna - Inmunización DPT y sarampión - Incidencia de la tuberculosis y la malaria - Gasto en salud (público, privado, per cápita, % del PIB)
	<i>Seguridad ambiental</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos acuíferos - Uso energético - Áreas terrestres y marítimas protegidas

	- Porción de tierra cubierta por bosques y selvas
--	---

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Nueva York, ONU, 1994. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Podemos inferir que la seguridad humana tiene como actores principales: al Estado, que proporciona bienestar y garantizar la supervivencia de su población (individuos, familias y comunidades), asuntos prioritarios sobre los elementos militares; la sociedad civil, a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras agrupaciones civiles, que buscan satisfacer las necesidades de los seres humanos en riesgo, llenando los vacíos de poder que el Estado ha dejado; los individuos, que son los encargados de demandar, generar y velar por sus derechos humanos y un modo de vida digno para el desarrollo de sus actividades.

1.3. Relación del desarrollo humano con la seguridad humana

En 1994, se introdujo un concepto esencial para el entendimiento del desarrollo humano, y para las relaciones internacionales: “seguridad humana” que, de acuerdo con el Informe de PNUD de ese año, fue definida como la libertad para vivir sin temor y la libertad de vivir sin necesidad.

El concepto de seguridad humana buscaba redefinir la seguridad y cambiar la lógica de los conflictos humanos por la vida libre de miedos. Ello significa que los individuos estuvieran protegidos contra enfermedades, hambre, desastres naturales, guerras, y otro tipo de amenazas.

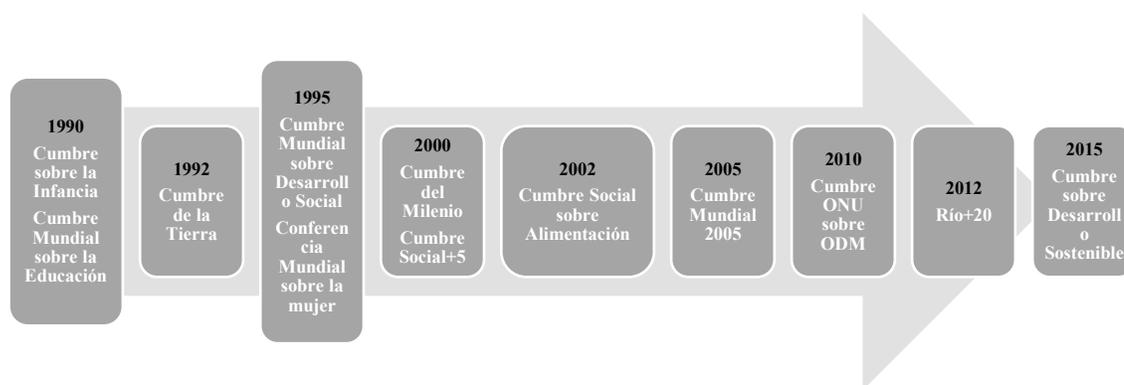
El interés en colocar a los seres humanos -y no a los Estados- en el centro de los análisis aumentó y cobró relevancia, sobre todo cuando en 1994 apareciera el concepto de seguridad humana, que vendría a fortalecer y a crear un lazo con el concepto de desarrollo humano.

La seguridad humana, el desarrollo humano (y hasta el desarrollo sostenible) guardan una relación estrecha y actualmente sería equivocado tratarlos por separado. En términos generales, los dos conceptos buscan el establecimiento de un ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos desarrollen todas sus capacidades y potencialidades, mismas

que generarán una vida productiva que vaya acorde con el interés del individuo. Estos conceptos, más allá de simples datos sobre el crecimiento económico, se enfocan en la expansión de las posibilidades de las personas⁸⁶. Ambos son multidimensionales, antropocéntricos, universales, contextualizados y complementarios.

La intersección entre los conceptos de seguridad y desarrollo humanos han generado, en el seno de las Naciones Unidas, diferentes Conferencias y Convenciones; en términos académicos son conocidas como las Cumbres del Desarrollo, entre las que se encuentran las siguientes:

Diagrama 5. Línea del tiempo de las Cumbres del Desarrollo 1990-2015



Fuente: Página del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/development/desa/about/conferences.shtml>

En el año 2000 se llevó a cabo la Cumbre del Milenio en Nueva York, una reunión acontecida en la Sede de las Naciones Unidas del 6 al 8 de septiembre del año mencionado. La Cumbre reunió 189 países, representados por 149 Jefes de Estado y Gobierno, y 40 altos funcionarios⁸⁷.

La relación e importancia de esta Cumbre con respecto a los conceptos aquí analizados, deriva del principal objetivo de ésta: establecer valores⁸⁸, principios y objetivos

⁸⁶ Página web oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VOuHV3yG-So>

⁸⁷ Página web oficial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), disponible en: <https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

⁸⁸ Los valores a los que se hicieron referencia para que la reunión se desarrollara de manera adecuada y se alcanzaran los compromisos son: la *Solidaridad* entre los Estados firmantes, la *Libertad* de acción en cuanto a un reforzamiento de relaciones, la *Igualdad* de condiciones en la que ningún Estado ejerciera cierto tipo de dominio sobre otros, *Tolerancia* a las condiciones particulares de cada país respecto a elementos esenciales de desarrollo y seguridad, el *Respeto a la naturaleza* como aspecto fundamental de bienestar humano y no olvidar que la acción de un miembro, afecta al resto, por lo tanto es necesario concientizar respecto a la *Responsabilidad compartida* existente en este compromiso. Los compromisos resultantes se plasmaron en la Declaración del

para la Agenda Internacional del Siglo XXI; misma que respondía a diferentes necesidades y a una realidad cambiante.

El resultado más palpable de esta Cumbre fue una serie de metas con plazos concretos, estableciendo 2015 como la fecha límite para alcanzarlos. Estas metas fueron denominadas Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁸⁹.

Los ODM nacen de una lógica donde la seguridad humana y el desarrollo humano se complementan. El vínculo entre paz y desarrollo se ha vuelto más fuerte y visible a raíz de los nuevos conflictos internos y violencia armada alrededor del mundo.

Para 2015, los ODM habían tenido progresos considerables, pero no habían sido alcanzados por completo. La situación de estos fue revisada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015, donde fue fijada la Agenda Post 2015 o Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye 17 nuevos objetivos, ahora llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible⁹⁰ u Objetivos Mundiales y cuentan con 169 metas en total. Estos se

Milenio de las Naciones Unidas y los prioritarios son los siguientes: *Fortalecer* el estado de derecho y garantizar el cumplimiento de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia; *Reducir* al mínimo los efectos adversos de las sanciones económicas en poblaciones inocentes e *Instar* a la acción constructiva en materia de desarme y a reforzar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Para mayor información consúltese: Página de las Naciones Unidas. *Conferencias, reuniones y eventos*. “Cumbre del Milenio 2000: Declaración del milenio de las Naciones Unidas”, 2015. Disponible en: http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/

⁸⁹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho objetivos que se intentaron alcanzar para 2015. Cada objetivo cuenta con metas distintas y, en total, son 21 metas cuantificables supervisadas a través de 60 indicadores diferentes; éstos permiten validar el avance o retroceso en las expectativas de desarrollo. Página Oficial de Naciones Unidas. “Objetivos de Desarrollo del Milenio” Disponible en: http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html

⁹⁰ Los 17 ODS son: 1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible; 3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades; 4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos; 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos; 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación; 10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos; 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles; 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible; 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; 17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. Página Oficial de Naciones Unidas. “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>

basan en los fundamentos esenciales de los ocho ODM de 2000, abordando “las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de que el desarrollo funcione para todas las personas”⁹¹. Una diferencia sustancial entre los ODM y los ODS es que los primeros fueron elaborados por un grupo de expertos; mientras que los ODS son producto de una ardua negociación en donde participaron 193 Estados de la ONU, la sociedad civil y otras partes interesadas.

Al igual que la seguridad y el desarrollo humanos, los vínculos entre éstos y la paz deben analizarse en contextos específicos pues en cada Estado hay factores distintos que influyen en los mismos. Tampoco es posible asegurar por completo que existe una relación única y automática entre la pobreza y la violencia o pobreza y crimen organizado.

En este capítulo se observa la evolución de los conceptos de desarrollo y seguridad humana, que involucra sus pautas teóricas y conceptuales, características y componentes esenciales. Una vez entendido cada uno, se vuelve imprescindible identificar las bases y relaciones que surgen entre ambos conceptos para entender su naturaleza, pues ambos se han convertido en un marco de análisis sumamente importante y útil. Es cierto que, desde su surgimiento, el desarrollo humano (1990) y la seguridad humana (1994) han sido aceptados y reciben más atención por parte de la comunidad académica y profesional. No obstante, hay una gran cantidad de críticas a los mismos, específicamente sobre el IDH y los indicadores que pueden ser utilizados para medir las libertades y esferas de la seguridad humana. A pesar de ello, debe resaltarse que a estos conceptos se pueden incorporar nuevos componentes que permitan tener una mirada más completa sobre el desarrollo de un país, como la violencia e inseguridad, la falta de oportunidades, el aumento del desempleo, la corrupción y la impunidad, que pueden ayudar a explicar por qué la sociedad carece de las capacidades necesarias para gozar de una vida digna.

⁹¹ PNUD, “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>

CAPÍTULO II. CONTEXTO NACIONAL VIRTUAL Y REAL DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

2.1. Las estrategias de seguridad y desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En México, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es una hoja de ruta que el gobierno en turno diseña para guiar al país. En este documento se establecen los grandes objetivos de las políticas públicas, así como las acciones particulares que permiten alcanzarlos.

En nuestro país, el PND se presenta en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal⁹².

El PND también se elabora de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, donde se establece que éste tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara⁹³.

De acuerdo con el artículo 21, párrafo quinto, de la Ley de Planeación, el PND deberá precisar “ [...] los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus

⁹² Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea], México, 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf [consultado el: 02 de diciembre de 2019].

⁹³ Cámara de Diputados, *Ley de Planeación*, [en línea], México, 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf [consultado el: 02 de diciembre de 2019].

previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”⁹⁴.

En este sentido, podría señalarse como el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El PND tendrá una vigencia no mayor a la del periodo constitucional del Presidente de la República. No obstante, eso no quiere decir que no deba contener consideraciones y proyecciones de, por lo menos, veinte años.

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley de Planeación, la elaboración del PND está a cargo del Presidente de la República, quien lo remitirá a la Cámara de Diputados, facultada para aprobarlo y realizar las observaciones que considere pertinentes durante la ejecución y revisión de dicho plan⁹⁵.

El artículo 14 de la Ley de Planeación señala también que, entre las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encuentra la coordinación de actividades del PND, así como elaborar y someter a consideración del Presidente, el proyecto del PND, siempre considerando las propuestas realizadas previamente por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos autónomos y de los gobiernos de las entidades federativas que componen el territorio nacional⁹⁶.

El artículo 21 Bis de la Ley de Planeación señala algo importante que repercute, de manera directa en la forma de entender el desarrollo en México y, por lo tanto, permea el PND por el mismo camino. A la letra, dicho artículo señala lo siguiente:

El Plan Nacional de Desarrollo considerará una visión de largo plazo de la política nacional **de fomento económico**, a fin de impulsar como elementos permanentes del **desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable**, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales⁹⁷.

⁹⁴ *Ídem.*

⁹⁵ *Ídem.*

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ *Ídem.* Énfasis añadido.

En este párrafo deja entrever que el desarrollo en México es un crecimiento económico, en detrimento de las otras aristas estudiadas del desarrollo desde una perspectiva más amplia, como se demostró en el capítulo anterior. Además, desarrollo y crecimiento económico están ligados en este artículo, por lo cual no pueden entenderse separados y sigue primando la lógica de que a mayor crecimiento económico, mayor desarrollo; relación que, en la realidad, no se manifiesta plenamente. Es decir, el crecimiento económico no siempre va acompañado de desarrollo de la población, especialmente en un país como México donde un pequeño sector tiene acumulada la riqueza y existen millones de personas en pobreza y pobreza extrema.

En teoría, el PND debería ir encaminado al progreso no sólo económico, sino también social, cultural, político y medioambiental. No obstante, la Constitución y la Ley de Planeación, como se mostró anteriormente, parecen encasillar el desarrollo al ámbito económico y, por tanto, las metas, objetivos, programas y estrategias para alcanzarlo.

En este capítulo, el interés es el *Plan Nacional de Desarrollo* elaborado por el gobierno de Enrique Peña Nieto, para el periodo que comprendió de 2013-2018, donde se contemplaron cinco estrategias específicas, con objetivos, estrategias y líneas de acción particulares. Las cinco metas son México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global⁹⁸.

El PND entregado por de Enrique Peña Nieto al inicio de su administración, se organizó en ocho capítulos. Los primeros cinco incluyen los siguientes grandes objetivos o metas nacionales de políticas públicas⁹⁹:

- I) México en Paz. Donde el gobierno planteaba recobrar el orden, la seguridad y la justicia, con base en el respeto a los derechos humanos, en el marco de la democracia y la gobernabilidad. Buscaba fortalecer el pacto social, reforzar la confianza en el gobierno, alentar la participación social en la vida democrática y reducir los índices de inseguridad. Con ello, se deseada generar una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y cumplan sus obligaciones en el marco de una democracia plena

⁹⁸ Página Oficial del Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de México, México, 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/epn/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018-78557> [consultado el: 06 de diciembre de 2019].

⁹⁹ *Ídem*.

- II) México Incluyente. Su objetivo era superar el hambre y revertir la pobreza, considerando la igualdad de género y el bienestar de grupos vulnerables (discapacitados, indígenas, niños y adultos mayores). También buscaba que el Estado pudiera garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. En otras palabras, que el país se integrara por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva.
- III) México con Educación de Calidad. Buscaba propiciar la superación y el éxito de niños y jóvenes, a través de valores cívicos, elevando la “calidad” de la enseñanza, a través de la ciencia, la tecnología y la innovación. Proponía implementar políticas de Estado dirigidas a garantizar el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos, fortaleciendo la articulación entre niveles educativos, y los vínculos con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo. Esto tendría como resultado final el surgimiento de un capital humano de calidad que generará mayor innovación nacional.
- IV) México Próspero. Enfocado en acelerar el crecimiento económico, impulsando a las pequeñas y medianas empresas; promover la generación de empleos, y el desarrollo de la infraestructura para incrementar la competitividad de la nación; así como mantener el crecimiento sostenido de la productividad. Como se puede observar, este objetivo o meta, buscaba proveer las condiciones favorables para “el desarrollo económico a través de fomentar una regulación que permita una competencia sana entre las empresas y el desarrollo de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y desarrollo en sectores estratégicos”¹⁰⁰.
- V) México con Responsabilidad Global. Buscaba el respaldo y la solidaridad con el resto del mundo, apoyando las grandes causas de la humanidad. Comprendía las políticas enfocadas en defender y promover el interés nacional en el exterior, y a contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo de México, buscaba

¹⁰⁰ Página Oficial del Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de México, México, 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/epn/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018-78557> [consultado el: 06 de diciembre de 2019].

generar relaciones cercanas, mutuamente benéficas y productivas con otros países, sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa¹⁰¹.

Las metas y los objetivos contenidos en esos primeros cinco capítulos, tenían sus propias estrategias y líneas de acción. Para ello, se establecieron los otros dos capítulos (VI y VII). En el primero, capítulo VI, estaba contenido el diagnóstico, así como las estrategias y líneas de acción para alcanzar cada objetivo. En el capítulo VII se establecen los indicadores de algunos objetivos. Finalmente, el capítulo VIII instruía a las dependencias federales para la implementar el PND.

El objetivo general del PND de Peña Nieto era “llevar a México a su máximo potencial”, para lo cual se establecieron los cinco objetivos o metas ya señalados y, para tal fin, se propuso la creación de Programas Nacionales, Sectoriales, Regionales y Especiales. Asimismo, se pretendía impulsar el federalismo articulado, y de esta manera, promover, en todas las políticas públicas, tres estrategias transversales:

- a) Democratizar la productividad. Se enfocó en generar todas las políticas públicas necesarias para eliminar los obstáculos que impedían alcanzar su máximo potencial a diversos sectores nacionales. Por ello, se necesitaba generar los estímulos necesarios para integrar a los mexicanos en la economía nacional formal; analizar los ingresos y los gastos; e incentivar el uso eficiente de los recursos productivos. “Democratizar la productividad significa, en resumen, que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población”¹⁰².
- b) Consolidar un gobierno cercano y moderno. Se consideraba urgente que el gobierno fuera eficiente, con mecanismos de evaluación para mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. Por lo anterior, las políticas y los programas de la Administración de Peña Nieto, buscaban enmarcarse en el principio de un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, capaz de optimizar el uso de los recursos públicos y rendir cuentas de manera transparente.

¹⁰¹ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, México, 2013, pp. 21-22, disponible en: https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf, [consultado el: 06 de diciembre de 2019].

¹⁰² *Ibidem*, pp. 22-23.

- c) La perspectiva de género¹⁰³. En teoría, el gobierno de Peña Nieto buscaba garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres, eliminando las brechas de género en todos los ámbitos. Debe señalarse que este fue el primer PND en contener perspectiva de género como uno de los principios generales y esenciales para dirigir la política nacional. Por tal motivo, se contemplaron acciones enfocadas en garantizar los derechos de las mujeres. De esta manera, la intención era generar un proceso de cambio profundo, que comenzaría al interior de las instituciones gubernamentales y, posteriormente, se extrapolarían al plano social y cultural. Proponía también que las instituciones se enfocaran en erradicar los roles y estereotipos de género, así como su constante reproducción, pues estos son los detonantes de la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres¹⁰⁴.

En las siguientes líneas, analizaremos brevemente el contenido de cada uno de los objetivos o metas del PND de Enrique Peña Nieto. Esta sección corresponde al plano “virtual”, el cómo debían ser las cosas o la sociedad mexicana que se imaginaba en los contenidos en el PND. En la siguiente parte del capítulo lo contrastaremos con el plano “real”, pues en la práctica las políticas, programas y estrategias ejercidas por el gobierno de Peña Nieto no tuvieron el impacto ni la trascendencia esperada.

Este capítulo, en especial este primer apartado, es bastante descriptivo, pues interesa identificar los puntos clave de un documento (PND 2013-2018) de 184 páginas donde manifestaron algunas de las “urgencias” y estrategias básicas para generar políticas nacionales tendientes a mejorar la calidad de vida del país.

Estos datos, descripción e identificación serán básicos para comprender cómo se desfasaron de la realidad de los objetivos/metas y estrategias planteadas por este gobierno priista.

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ *Ídem.*

2.1.1. México en Paz

En primer lugar, se buscaba generar estabilidad, paz y seguridad en el país. El diagnóstico que llevó a generar este objetivo se centró en nueve particularidades enumeradas a continuación¹⁰⁵:

- 1) *Gobernabilidad democrática*. Se enfocaba en diseñar una estrategia que permitiera la participación y el diálogo de la ciudadanía de manera libre, activa, decidida y responsable con la autoridad, con el objetivo de construir acuerdos para fortalecer la gobernabilidad democrática. El discurso del gobierno de Peña Nieto consideraba que, con el diálogo, la inclusión, el respeto a las diferencias y la pluralidad, se podría alcanzar el desarrollo humano y económico de las familias mexicanas.
- 2) *Federalismo articulado*. Buscaba que todos los órdenes de gobierno asumieran corresponsablemente sus funciones para alcanzar los grandes objetivos nacionales.
- 3) *Seguridad Nacional*. Se necesitaban identificar, dimensionar y jerarquizar los diversos factores internos y externos que pudieran constituirse en una amenaza o riesgo para la Seguridad Nacional. Dicho diagnóstico era necesario para prevenirlos a través de la coordinación de acciones que neutralicen o minimicen sus efectos de manera oportuna y eficaz. En este rubro, el gobierno de Peña Nieto se propuso ampliar el concepto de Seguridad Nacional con el objetivo de atender problemáticas de naturaleza diversa, como el combate a la pobreza, la prevención y atención de enfermedades, la mitigación del cambio climático y la seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. Es decir, se planteaba generar un concepto de seguridad multidimensional y amplio.
- 4) *Defensa exterior y seguridad interior*. Se reconocía que las Fuerzas Armadas habían adquirido un papel importante para garantizar la seguridad interior en los últimos años, debido a la violencia generada por los grupos del crimen organizado transnacional. Por lo tanto, debían atenderse diversos retos de las Fuerzas Armadas, como: a) mejorar su marco jurídico para optimizar su actuar; b) perfeccionar los servicios de inteligencia para facilitar el cambio de información y la cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad interior; c)

¹⁰⁵ *Ídem*.

brindar el equipo e infraestructura adecuados para optimar su capacidad de respuesta operativa.

- 5) *Seguridad pública.* Se reconocía el contexto de crisis de inseguridad que atravesaba el país, producida principalmente por los grupos del crimen organizado en el país. La estrategia del gobierno anterior contra estos grupos tuvo como pilares el combate frontal, así como la estrategia coloquialmente conocida como “Corte de las cabezas de la Hidra”, que se enfocaba en la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictiva, lo cual sólo generaba vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país. Como resultado, también incrementó la violencia. Por lo tanto, se anunciaba que durante su gobierno, Peña Nieto y los máximos líderes encargados de salvaguardar la seguridad del país, se alegrarían del enfoque punitivo y se implementarían estrategias diferentes, basadas en la prevención, el intercambio de información de manera oportuna y la generación de inteligencia más eficaz.
- 6) *Sistema de Justicia Penal.* Se reconocía que el sistema de justicia, hasta entonces, no procuraba e impartía justicia de manera pronta, expedita e imparcial, pues era un sistema caracterizado la corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación y dilación. Estas características producían violaciones a los derechos humanos, y resaltaban la ineficacia de las distintas instituciones de justicia para castigar los delitos. Para tratar de mitigar esta problemática, publicó en junio de 2008 la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia, para modernizar el Sistema de Justicia Penal de manera integral, transformando el desempeño de todos los involucrados en procurar e impartir justicia.
- 7) *Derechos Humanos.* Uno de los objetivos prioritarios del gobierno de Peña Nieto, fue lograr una política de Estado que garantice el respeto y garantía de los derechos humanos. En este gobierno, se prometió que sería un aspecto central la promoción de la política de derechos humanos, así como impulsar su implementación.
- 8) *Protección Civil y Prevención de desastres.* Se daría prioridad a las acciones preventivas ante desastres y se buscarían soluciones basadas en la innovación científica, eficacia tecnológica, organización y capacidad para enfrentar los retos presentes y futuros en este ámbito.

- 9) *Rendición de cuentas y combate a la corrupción*. Se buscaba constituir la transparencia y el acceso a la información como herramientas para mejorar la rendición de cuentas públicas, así como para combatir y prevenir la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes¹⁰⁶.

El Plan de acción, ante tal diagnóstico de las necesidades identificadas por la administración de Peña Nieto, se basaría en fortalecer el Estado y garantizar la paz, a través de promover y fortalecer la gobernabilidad democrática para consolidar la colaboración entre poderes; es decir, entre el Ejecutivo, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial. De esta forma, se consideraba que se generarían los mecanismos de diálogo fluidos entre los tres órdenes de gobierno de forma transversal, buscando estrategias de prevención y de solución de conflictos a través del diálogo.

Por otro lado, se buscaría garantizar la seguridad nacional, a través de una política enfocada en la prevención de los fenómenos que pudieran afectar al Estado mexicano, así como sus intereses estratégicos nacionales. Para ello, el gobierno daría prioridad al fortalecimiento de la inteligencia y la creación de nuevos esquemas de cooperación entre las distintas autoridades municipales, estatales y federales.

Otro de los compromisos para generar un México en Paz, era la mejora de las condiciones de la seguridad pública, permitiendo que los mexicanos transiten con seguridad, sin temor y ejerciendo sus derechos y garantías. Se trabajaría en la prevención de la violencia y la contención del delito. Este rubro se basaría en principios como la planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos, coordinación, transformación institucional, evaluación y retroalimentación.

Finalmente, el plan de acción de este objetivo se proponía garantizar que el Sistema de Justicia Penal fuera expedito, imparcial y transparente, al generar un Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial.

¹⁰⁶ Para mayor profundidad sobre lo relacionado en estos puntos, véase, *Ibidem*, pp. 29-37.

Los dos últimos rubros de un México en Paz se enfocaban en la construcción de un país donde se garantice el respeto y la protección de los derechos humanos, así como la erradicación de la discriminación en todos los ámbitos de gobierno y en sus tres poderes¹⁰⁷.

2.1.2. México Incluyente

Se enfocaba en eliminar los niveles de exclusión, la desigualdad social, la desigualdad entre regiones de nuestro país y la constante privación de derechos sociales. En este caso, el diagnóstico se basó en las siguientes variables:

- a) *País fragmentado y desigual*. La prioridad del Gobierno era combatir la pobreza y apoyar a los sectores más vulnerables de la población, pues para 2010, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 46.2% de la población se encontraba en condiciones de pobreza. Por otro lado, la distribución equitativa del ingreso del país representa un reto para el desarrollo nacional y la equidad social.
- b) *Desigualdad y discriminación*. El gobierno se enfocaría en erradicar el desempleo, la falta de accesibilidad a la infraestructura pública por parte de las personas con discapacidad física o mental. Por otro lado, el gobierno reduciría las brechas de desigualdad y la enorme discriminación contra los pueblos originarios y la sistemática violación de sus derechos por parte de grupos políticos y privados.
- c) *Salud*. El gobierno ampliaría la red de atención médica y asistencia social, así como en el incremento del gasto público en salud, pues se consideraba bastante bajo si, para ese momento, se comparaba con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De esta manera, el gobierno pretendía avanzar en la calidad y el alcance de los servicios de salud. De esta manera, se buscaba mejorar las condiciones de vida de la población. También se buscaría transformar el sistema de salud, de uno enfocado en lo curativo por uno centrado en la prevención; por otro lado, se manejarían políticas con enfoque multidisciplinario e interinstitucional.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 39-40.

- d) *Sistema de Seguridad Social*. Se buscaba fortalecer los sistemas de seguridad social para avanzar hacia una verdadera seguridad universal, garantizando el acceso a la seguridad social de los mexicanos.
- e) *Acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial*. Se buscaría facilitar préstamos para que las familias mexicanas adquirieran una propiedad, ya que un 25% de las viviendas habitadas para ese momento eran rentadas o prestadas. Se necesitaba invertir en infraestructura, pero no sólo para hogares, sino en infraestructura básica para la recreación y la sana convivencia familiar¹⁰⁸.

El Plan de acción de este objetivo se enfocaba en integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades. Los ejes de dicho plan de acción serían el garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población; además, sería necesario transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente a través de esquemas de desarrollo comunitario y políticas específicas para atender cada fase de la vida de la población; el gobierno se enfocaría en grupos específicos y vulnerables, como las niñas y los niños, los ancianos, los pueblos originarios, las personas con discapacidad y las mujeres. Por otro lado, se asegurará el acceso a los servicios de salud, fortaleciendo la Secretaría de Salud a través del establecimiento de estándares de calidad y privilegiar el enfoque de prevención y promoción de una vida saludable; a partir de este fortalecimiento, se buscaría ampliar el acceso a la seguridad social con el objetivo de prevenir y apoyar a las poblaciones más vulnerables; finalmente, se promovería un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

2.1.3. México con Educación de Calidad

El gobierno proponía un sistema educativo capaz de impulsar las competencias y habilidades de cada persona, al tiempo que se inculcarían en la población los distintos valores por los cuales se defiende la dignidad personal. La educación debe adaptarse al contexto actual, permeado por la competitividad y el uso de nuevas tecnologías.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 43-51.

- a) *Educación*. El gobierno de Enrique Peña Nieto consideraba que, para mejorar la calidad de la educación era esencial transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera docente, con estímulos por el desempeño académico de los maestros y capaz de fortalecer los procesos de formación y actualización. La evaluación sería el eje principal de su política educativa, respaldada bajo el argumento de que la sociedad incrementaría la confianza en la tarea de los docentes. Por ello, se apostó por el fortalecimiento de los procesos de formación inicial y selección de los docentes. Su gobierno contempló como indispensable contar con maestros, directores y supervisores mejor capacitados como la principal vía para mejorar la calidad de la educación básica. La administración argumentaba que la creación de ambientes de aprendizaje adecuados y aptos para desplegar procesos continuos de innovación educativa requiere acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, así como del fortalecimiento de la infraestructura, los servicios básicos y el equipamiento de las escuelas.
- b) *Vinculación de la educación con las necesidades sociales y económicas*. La educación debía dirigirse a un sector de nuestro país: el de los jóvenes que no estudian, ni trabajan, pues conlleva un alto costo económico, social y humano, ya que se desaprovecha a la juventud del país con el potencial de convertirse en motor del desarrollo económico y social de México. En este sentido, se reconocía que la vinculación de la educación con el mercado laboral requería atender la realidad de este grupo.
- c) *Evaluación de la educación*. Se enfocaba en el fortalecimiento de una cultura de evaluación para exigir una educación de calidad. De esta manera, se buscaba atender algunos retos como el complementar los diferentes instrumentos de evaluación con el uso adecuado de la información estadística generada para el diseño de políticas educativas efectivas.
- d) *Cultura y Deporte*. Enfocado en la implementación de programas culturales que lleguen a todos los mexicanos. Se identificó que la difusión cultural hace un uso limitado de las tecnologías de la información y la comunicación, por lo cual debía promoverse ésta a través de las distintas plataformas electrónicas y así también permitir que la cultura llegue a los distintos sectores sin la necesidad de gastar,

protegiendo el acceso a la cultura de los sectores más pobres. En materia de deporte se identificó la necesidad de desarrollar el talento deportivo en la juventud para promover una cultura de salud, pues la escasa actividad física de los ciudadanos incide en un deterioro de la salud¹⁰⁹.

El Plan de Acción de este rubro se basaba en la articulación de la educación, la ciencia, el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera, que garantizara la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo, ampliando las oportunidades de acceso a la información, permanencia y avance en los estudios de todas las regiones y sectores de la población. Por lo tanto, se debían incrementar los apoyos a niñas y niños, sobre todo aquellos en situaciones precarias. Además, era indispensable promover en el sistema educativo y los planes de estudio la igualdad de género, con miras a resaltar su importancia desde una edad temprana.

El Plan de Acción también debería ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos, le considero como imprescindible para mejorar la vida de la población; entre esos servicios culturales, debía destacar la promoción de la cultura del deporte como parte del fomento a una cultura de la salud. Finalmente, el Plan de Acción buscaba hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.

2.1.4. México Próspero

La administración priista proponía, para este periodo (2013-2018) impulsar todos los motores de crecimiento de nuestro país, elevando la productividad y, con ello, el crecimiento potencial de la economía y el bienestar de las familias mexicanas. Para ello, proponía establecer estrategias y acciones específicas en diversos ámbitos, para consolidar la estabilidad macroeconómica.

- a) *Estabilidad macroeconómica*. Basada en cinco puntos esenciales: 1) atender las necesidades más urgentes de la población, incluyendo áreas como salud, educación, investigación y desarrollo, infraestructura y seguridad; 2) reducir la alta dependencia

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 59-68.

de los ingresos públicos de origen petrolero; 3) robustecer la recaudación destinada a la seguridad social; 4) incrementar la recaudación de gobiernos subnacionales (estatales y municipales) es baja; y 5) fortalecer la administración tributaria.

- b) *Acceso al financiamiento.* El gobierno de Peña Nieto, proponía que la Banca de Desarrollo se transformara en una palanca real de crecimiento; para ello, proponían implementar medidas que le permitieran también instrumentar políticas que promovieran el desarrollo y la democratización del financiamiento.
- c) *Empleo.* El discurso oficial de la administración, establecía el trabajo digno como el eje de los esfuerzos institucionales para lograr el respeto a la dignidad humana de los trabajadores, la no discriminación, el acceso a la seguridad social independientemente de la forma de contratación, salario remunerado, capacitación continua para incrementar la productividad con beneficios compartidos, y condiciones de seguridad y salud para prevenir riesgos de trabajo.
- d) *Desarrollo sustentable.* Implementar acciones que propicien el desarrollo y crecimiento económicos, a la vez que se aseguran los recursos naturales. Se propusieron estrategias como programas de administración de áreas protegidas; incremento del tratamiento del agua residual; e c) incentivar la separación de residuos para facilitar su aprovechamiento.
- e) *Acceso a servicios de telecomunicaciones.* El objetivo del gobierno de Peña Nieto en este rubro era mejorar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.
- f) *Energía.* Se propuso que el Estado Mexicano detonara todas sus capacidades para generar nuevos proyectos de inversión en campos no convencionales, como los de aguas profundas y los de lutita (shale, por su nombre en inglés).
- g) *Fomento económico.* Se buscaba incentivar a determinados sectores estratégicos en el ámbito económico. El gobierno de Peña Nieto se veía con un papel relevante para facilitar y proveer las condiciones propicias para la vida económica de un país, creando las condiciones propicias para la creatividad y la innovación en la economía. La administración se comprometía a generar una nueva y moderna política de fomento económico enfocada en los sectores estratégicos con alta capacidad para

generar empleo y competir exitosamente en el exterior, como las actividades productivas de pequeñas y medianas empresas, del campo, la vivienda y el turismo.

- h) *Infraestructura de transporte y logística.* Se proyectaba una economía competitiva a nivel mundial con una infraestructura que facilitara el flujo de productos, servicios y el tránsito de personas de una manera ágil, eficiente y a un bajo costo, pues una infraestructura adecuada podría potenciar la capacidad productiva del país y abrir nuevas oportunidades de desarrollo para la población. El gobierno englobó los retos en este sector en ocho grandes rubros: 1) la liberación de derecho de vía como un obstáculo para concluir con rapidez los proyectos estratégicos; 2) la falta de coordinación entre operadores ferroviarios; 3) el estado físico de las vías y la falta de doble vía en sitios estratégicos, como limitantes de la velocidad del sistema ferroviario; 4) la falta de sistemas de transporte urbano masivo de calidad en la mayoría de las ciudades del país; 5) la capacidad para atender buques de gran calado en diversas terminales portuarias era insuficiente y una limitante para las oportunidades de crecimiento; 6) disparidad en el uso de los aeropuertos; 7) la falta de infraestructura aeroportuaria adecuada en el centro del país; y 8) la falta de una visión logística integral.
- i) *Minería.* Entre los principales retos del sector el gobierno de Peña Nieto señalaba el mantener el dinamismo y la competitividad del mismo en un ambiente de volatilidad en los precios internacionales; beneficiar y respetar los derechos de las comunidades o municipios donde se encuentran las minas, así como aumentar los niveles de seguridad en éstas.
- j) *Turismo.* Se enfocó en consolidar un modelo de desarrollo turístico sustentable, que compatibilice el crecimiento del turismo y los beneficios que éste genera, a través de la preservación y el mejoramiento de los recursos naturales y culturales, fortaleciendo el impacto del turismo en el bienestar social de las comunidades receptoras, para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones turísticas. En este sentido, la administración promovió, en los gobiernos estatales y municipales, que todas las políticas de desarrollo del sector turístico consideraran criterios enfocados a

incrementar la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y la inclusión social¹¹⁰.

El Plan de Acción de este objetivo se basa en eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país a través del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica del país; la democratización del acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento; la promoción de empleo de calidad; el impulso y orientación del crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo de manera eficaz; la democratización del acceso a servicios de telecomunicaciones para establecer el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión; desarrollar los sectores estratégicos del país y generar más competencia y dinamismo en la economía; contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica y que genere una logística más dinámica; Finalmente, es imprescindible aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.

2.1.5. México con Responsabilidad Global

- a) *Entorno internacional.* Continuar de manera exitosa en el entorno internacional, usando los nuevos conocimientos y herramientas tecnológicas para impulsar una mayor productividad.
- b) *Situación actual.* El gobierno buscaría ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo, lo que exigiría reconocer la prioridad que representa para el desarrollo nacional la interacción responsable y mutuamente benéfica con otras naciones, así como proveer los recursos fundamentales para llevar a la práctica una política exterior que permitiera defender y promover con eficacia el interés nacional.
- c) *Presencia global.* México es una referencia obligada nivel global y la administración de Peña Nieto abogaba por aprovechar esta ventana de oportunidad para profundizar

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 69-85.

las relaciones bilaterales, establecer mecanismos de cooperación y fortalecer las relaciones económicas.

- d) *Libre comercio e integración regional.* La formalización de la Alianza del Pacífico, y otros medios innovadores de integración regional eran vistos como instrumentos en la consecución de los objetivos planteados en materia de competitividad, desarrollo y bienestar.
- e) *Migración.* El gobierno buscaría generar una política clara e incluyente en materia de refugiados y protección complementaria¹¹¹.

El Plan de Acción de este objetivo se enfocaba en consolidar el papel constructivo de México en el mundo, a través de su ampliación y fortalecimiento; de su promoción a través de la difusión económica, turística y cultural; de reafirmar nuestro compromiso con el libre comercio; y velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

Para cerrar este apartado, podría señalarse que el índice general del Plan Nacional de Desarrollo da un diagnóstico general sobre la existencia de barreras que limitan el desarrollo de México y la principal solución que se enarbola dentro de él, consiste en “mayor productividad”.

El PND (2013-2018), señalaba que México enfrentaba “barreras” que “limitan” su desarrollo” que, según el diagnóstico del gobierno federal, podían ser culturales, sociales, jurídico-legales, económicas y políticas, mismas que impiden el desarrollo de la economía, la producción, la cultura, la educación, la sociedad, etc.

Por lo tanto, esas barreras deberían ser enfrentadas, eliminadas, neutralizadas, para que los sectores limitados pudieran desarrollar con libertad todas sus capacidades y explotar todas sus oportunidades de desarrollo. Más adelante, se definía cuáles eran esas “barreras” y los sujetos o sectores que se verían limitados por ellas, mismos que son objetos de desarrollo o metas transversales para el desarrollo.

El primer sector es la paz, como objetivo para el desarrollo. La inseguridad y debilidad del Estado son barreras que deben superarse para alcanzar la paz, que no es el fin último, sino un medio para el desarrollo.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 89-99

El segundo, “la inclusión”, es decir el acceso a más oportunidades por cada vez más sectores de la población son limitados por la desigualdad, la exclusión, barrera que deben superarse. Inclusión de las fuerzas políticas.

La educación como premisa para el desarrollo se ve debilitada por diversos factores internos y externos. La educación para el desarrollo tiene objetivos relacionados con el tipo de desarrollo al que se quiere llegar, en este caso, según la visión general es la mayor productividad, en lo económico.

En el punto número cuatro, México próspero, se distingue el objetivo primordial, que es la productividad, para ello debían eliminarse las limitaciones existentes para que se explotara el potencial productivo del país.

En el punto número cinco se reafirmaba el objetivo de los apartados uno, tres y cuatro, que era la consolidación como una potencia emergente, mediante la reafirmación del “papel constructivo de México ante el mundo”. Esta parte es muy importante al englobar los apartados anteriores (excepto el 2) que buscan: 1) sentar los elementos mínimos para el desarrollo (estabilidad y paz); 2) la educación como parte del desarrollo (productivo) en este sentido se toma la producción como la participación en el proceso económico mundial.

Como se advierte, la articulación de estas estrategias se encaminaba a promover cambios en la arquitectura institucional del país, para dotar al Estado de los mecanismos necesarios que garantizarán una mayor gobernabilidad al interior del territorio nacional y con ello, transitar hacia una nueva forma de gobernanza. Sin embargo, era fundamental crear las condiciones necesarias, a partir de lo cual, se comenzaría con el desarrollo de una estrategia basada en planeación, coordinación y transformación, con el objetivo principal de generar un México próspero a través de una nueva relación entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

La visión de este gobierno partía de la premisa de reconocer la realidad en la cual se encontraba el país y a partir de ahí, generar las directrices adecuadas que pudieran combatir problemáticas como lo son: la violencia, inseguridad, la pobreza, desigualdad, rezago educativo, falta de infraestructura etc. Por lo cual, este PND se visualizaba como un proyecto ambicioso en el cual, la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la ciudadanía y el sector privado eran factores imprescindibles para lograr la transformación del país a través

de la elaboración de políticas públicas coherentes como la ruta para llevar al país a su máximo potencial.

Este PND se articulaba de la premisa que el crecimiento económico conllevaría a un desarrollo nacional, por ende, su puesta en marcha permitiría arribar a las metas de manera coordinada y sistemática por parte del quehacer institucional¹¹².

2.2. El “Pacto por México” y los paquetes de reformas para México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto

Como se pudo observar en el apartado anterior, el PND de Enrique Peña Nieto contenía algunas estrategias para, de acuerdo con el discurso, alcanzar el desarrollo de la mayoría de la población mexicana, beneficiar los distintos sectores económicos mexicanos y exportar una imagen favorable al exterior.

Antes de comenzar con el análisis sobre cuál fue la verdadera aplicación del PND a partir del llamado “Pacto por México” y las diferentes reformas estructurales, conviene señalar la situación económica particular en la que México se ve inmerso: el neoliberalismo. Sólo entendiendo un poco esta dinámica, podremos comprender porqué las estrategias de desarrollo no contemplan la amplitud de la conceptualización del desarrollo humano y la seguridad humana. Así, comprenderemos también porqué el PND y sus estrategias materializadas en las distintas reformas, corresponden a este modelo neoliberal en detrimento del desarrollo integral de la población.

Ahora bien, debe entenderse que México, durante el siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, ha tenido dos principales etapas económicas bajo el sistema de producción capitalista, las cuales se han expresado en la adopción de modelos económicos y sociales específicos por parte del Estado. Los modelos a los que se hace referencia son el llamado Estado Benefactor (1940-1980) y al Modelo Neoliberal, que inició en la década de los ochenta, y prevalece hasta la actualidad.

Antes de estos dos modelos, podemos ubicar, como antecedente del Estado de bienestar, el periodo revolucionario, caracterizado por una alta intervención en los ámbitos económico, político y social, donde el Estado asumía su responsabilidad como agente rector

¹¹² Wallenius, Carlos Rodríguez y Moreno Ruiz Jorge, *Plan Nacional de Desarrollo y Políticas Públicas 2012-2018 Evaluación y propuestas para el futuro*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2019, p. 10. Disponible en: https://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/contenido/contenido/Libroelectronico/plan_nacional.pdf

del desarrollo y crecimiento económicos. Operó bajo el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y destinó gran parte de sus recursos para el gasto social y el fomento al crecimiento económico, además de promover pactos de solidaridad entre los distintos sectores del país¹¹³.

Es necesario recordar que, años después, a partir de la crisis de la deuda de los ochenta, México al igual que otros países de América Latina, tenía un serio problema de déficit fiscal, mismo que fue decisivo en la detonación de tal crisis¹¹⁴.

Es así como el crédito externo otorgado por los principales organismos financieros internacionales, tales como Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), fue condicionado mediante la adopción del Programa de Ajuste Estructural (PAE) conocido como “Consenso de Washington”, en el cual se estructuraron diez recomendaciones de política económica para los países latinoamericanos en crisis. Dichas recomendaciones representaban en esencia los objetivos del nuevo paradigma económico neoliberal¹¹⁵.

En México la aplicación de estas medidas fue llevada a cabo, en un inicio, por el presidente Carlos Salinas de Gortari y lo hizo mediante un encuadre ideológico que denominó “liberalismo social”¹¹⁶. Entre las afectaciones sociales que este encuadre económico trajo al país, podemos señalar, el plan de estabilización basado en el control de precios y topes en los salarios. Por otro lado, se realizó un programa de privatizaciones de las empresas estatales acompañado de la entrada, de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992¹¹⁷.

¹¹³ Carlos Tello, *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. México, UNAM, 2014, p. 45.

¹¹⁴ En los años 80 la región Latinoamericana encontró un punto de quiebre y desequilibrios macroeconómicos, derivados del aumento e incertidumbre de los precios del hidrocarburo y su disponibilidad, así como su financiamiento externo, esta dinámica, repercutió en déficits de cuenta corriente, el cual fue exacerbado por el aumento en las tasas de interés a nivel internacional. Lo que conllevó a un endeudamiento por parte los países de América Latina sin precedentes.

¹¹⁵ Nancy Birdsall, Augusto De la Torre, y Felipe Valencia, “The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand”. [en línea], *Working papers #213. Center for Global Development*, 2010, disponible en: <https://www.cgdev.org/publication/washington-consensus-assessing-damaged-brand-working-paper-213> [consultado el: 06 de diciembre de 2019].

¹¹⁶ Alejandro Morandé, “A casi cuatro décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina?”. *Estudios Internacionales*, Número 185, 2016, pp. 31-32.

¹¹⁷ Arturo Guillén, “México, ejemplo de las políticas antidesarrollo del Consenso de Washington” [en línea], en *Estudios Avanzados*, vol. 26, núm. 75, p. 58, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/05.pdf> [consultado el: 06 de diciembre de 2019].

A grandes rasgos la transición hacia el nuevo paradigma derivó en un proceso de descentralización del poder en manos del Estado, reduciendo su actividad en la economía, asumiendo únicamente la función de velar por el buen funcionamiento del mercado, en detrimento de las condiciones sociales de la población mexicana. En este sentido, el desarrollo y el crecimiento económico se equipararon como sinónimos.

Lo anterior aunado a un proceso de privatización de las empresas y organismos del sector público; una apertura rápida e indiscriminada del comercio exterior; desmantelamiento de la protección a la industria nacional; desregulación y extranjerización del sector de intermediación financiera; imposición de una política de contención salarial que disminuyó el renglón de sueldos y salarios en el reparto del producto social a favor de los ingresos del capital¹¹⁸.

En la cuestión referente a los derechos sociales, se puede observar que se individualizan los riesgos y se fomentan las soluciones de mercado. Es decir, “los sujetos de riesgos aceptables pueden valerse por sí mismos en el mercado [en tanto que] los de riesgos inaceptables pasan a ser dependientes de la asistencia social”¹¹⁹.

Muestra de ello es el cambio de las políticas con tendencia universalista a programas focalizados y asistencialistas de combate a la pobreza y desigualdad. Tal es el caso del cambio del Programa Nacional de Solidaridad, el cual articulaba a los diversos sectores de la sociedad para llevar bienestar a las comunidades, al Proyecto “Progresas” de carácter focalizado y asistencialista. Por otro lado, las reformas implementadas al Sistema de Seguridad Social, se pasó de un sistema de pensiones fundado en la solidaridad intergeneracional a un sistema de cuentas individuales para el retiro¹²⁰.

El paradigma neoliberal del desarrollo en el que se encuentra inmerso México desde 1980, privilegia la individualidad y menosprecia el colectivismo, enaltece la propiedad privada, la libertad y determinación individual por encima de la organización colectiva y contra los Estados que apoyan la protección social redistributiva. En ese sentido erosiona la cohesión social ya que el individuo se ve obligado a anteponer los objetivos individuales a

¹¹⁸ Julia Martínez Franzoni, *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (Cealci) de la Fundación Carolina de España, 2007, p. 12.

¹¹⁹ Mario Fuentes, *La asistencia social en México, historia y perspectiva*. México, UNAM, 1999, p. 34.

¹²⁰ Carlos Tello, *op.cit.*, p. 50.

los de la comunidad en la que vive. Dejando poco espacio para el establecimiento y fortalecimiento de los lazos comunitarios¹²¹.

Cabe resaltar que en el periodo del Estado de bienestar mexicano se mostraron indicios orientados a la búsqueda del desarrollo mediante los fundamentos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sin embargo, dichos indicios se vieron reducidos por un inadecuado manejo de las finanzas públicas que derivó en un modelo económico que limita el papel del Estado generando una disociación respecto a lo que establece su pacto fundacional, lo cual impacta de tal manera que el Estado bajo la lógica del neoliberalismo ha tenido como resultado una serie de consecuencias que impactan de manera negativa en el bienestar y desarrollo general de la sociedad.

Producto del abandono de una visión del hacer y pensar con fundamento democrático claramente establecido en la constitución. Dicho modelo, por lo tanto, rompe con la esencia y razón de ser del Estado que persigue el bienestar, concediendo a las fuerzas del mercado, en gran medida, la asignación de los recursos.

Esta es una introducción fundamental, pues nos permite entender porqué las políticas establecidas por los distintos mandatos presidenciales, desde la década de los ochenta, no han incluido la visión del desarrollo humano. Como se pudo observar en el apartado anterior, las medidas elaboradas por el Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto, fueron elaboradas acorde a la lógica individualista y en apoyo al crecimiento económico, pero no en beneficio de la población en general y, mucho menos, en aras de alcanzar un desarrollo más amplio que permita a la población gozar de una vida digna donde, por lo menos, tengan a) un trabajo digno que les permita obtener el ingreso necesario para obtener los productos de la canasta básica; b) acceso a servicios de salud económicos y de calidad; c) servicios de educación de calidad, que preparen a los estudiantes de manera integral.

Como se puede observar, el modelo neoliberal ha permeado el modelo de crecimiento y desarrollo mexicanos. Es por ello, que no podía dejarse de lado una breve mención de este y de las condiciones que imperan, pues no se podrían comprender posteriormente las circunstancias en las que se encuentran los indicadores relacionados con el desarrollo y la seguridad humanos.

¹²¹ Mario Fuentes, *op.cit.*, p. 45.

Ahora bien, a partir de que se hicieron oficiales los resultados del proceso electoral del 1ero. de julio de 2012, y una vez instaladas las cámaras del Congreso de la Unión, el equipo de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto, puso en marcha su maquinaria política de negociación. El proyecto del nuevo gobierno es a primera vista ambicioso, pero, sobre todo, es la continuación de un propósito iniciado en la década de los ochenta y en impasse durante sexenios posteriores.

Una serie de reformas iniciadas en la década de los ochenta y otras que quedaron pendientes. A este proceso de cambios constitucionales y de la visión de Estado en cuanto a su participación en la vida económica y desarrollo social, se le llamó Reforma del Estado.¹²² Por eso llama la atención que, el gobierno de Enrique Peña retomara esta agenda de cambios profundos al aparato estatal, su relación con la sociedad y el vínculo de ésta con el sector privado.

Son precisamente las reformas, el interés fundamental de este estudio, porque son la materialización de las estrategias pensadas en el PND sobre las cuestiones que nos interesan: seguridad y desarrollo desde la perspectiva humana. En primer lugar, podríamos preguntarnos ¿reformas para qué? En este trabajo es imperioso conocer ¿cuál fue el proyecto de gobierno de Enrique Peña Nieto?, y hacía dónde llevó al país con este proyecto de reformas tan ambicioso, además de ¿a qué intereses representan cada una de ellas? ¿Responden a las demandas de la sociedad mexicana?. Por eso otra pregunta que surge es ¿qué implicaciones tienen las reformas, específicamente en el campo del desarrollo y la seguridad humanos?

El 1ro. de diciembre de 2012, en su toma de protesta como presidente de la República, Enrique Peña Nieto señaló: “Mi Gobierno alentará la unidad dentro de la pluralidad”, y en el mismo discurso asumió: “Será, también, un Gobierno responsable, que trabajará fuerte desde el primer día, para cumplir uno a uno todos sus compromisos”¹²³.

El domingo 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec, el recién investido presidente de la república Enrique Peña Nieto, dio a conocer un acuerdo político logrado con los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD), de Acción Nacional (PAN) y del

¹²² José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado den México*, México, INAP, 1998, p. 51.

¹²³ s/a. “Minuto a minuto de la toma de protesta de Peña Nieto”, en *Excelsior*, 2012, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872640>

Revolucionario Institucional (PRI), este acuerdo fue llamado “Pacto por México”. Éste funcionó para impulsar una serie de reformas estructurales en el Congreso. Prueba de ello fue que se pusieron inmediatamente, en la agenda legislativa, tres iniciativas de reformas: una en telecomunicaciones, una ley de responsabilidad hacendaria y la reforma educativa¹²⁴.

No sólo reunió a las principales fuerzas políticas del país, logrando así la unidad que no se tuvo durante el sexenio de Felipe Calderón, sino que hizo acuerdos, pactó y agendó compromisos y objetivos nacionales asumidos por, al menos, las fuerzas políticas mayoritarias del país, eso es el Pacto por México. En síntesis, podemos decir que es una bitácora de trabajo, compromisos que había que cumplir en un determinado periodo, al mismo tiempo que, se cumplía con una estrategia y se esperaban resultados.

Aunque días antes de la oficialización del Pacto, su equipo de trabajo logró un objetivo fundamental: aprobar la reforma laboral¹²⁵. El mensaje era claro, apenas siendo presidente electo, no constitucional, recién recuperado el poder del partido hegemónico, se había logrado lo que estaba en el proyecto modernizador iniciado en el gobierno de la Madrid, continuado por Salinas y estancado en los sexenios posteriores. De esta manera, se votaba favorablemente una reforma que, aunque ya trabajada desde tiempo antes, era difícil de asumir en la tradición política mexicana.

El 10 de marzo de 2013, cuando el Presidente habló en Palacio Nacional con motivo de los primeros cien días de su gobierno señaló: “Como Presidente de México asumí el reto no sólo de administrar nuestro país, sino de transformarlo”¹²⁶. Este fue un discurso recurrente de Enrique Peña Nieto: no había llegado a administrar, sino a transformar a México.

El 11 de agosto de 2014 culminó el proceso legislativo de reformas estructurales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un evento que el gobierno señaló como de gran trascendencia, debido a que, después de 18 meses de trabajo, las principales fuerzas políticas del país llegaban a acuerdos para “generar cambios” en beneficio de los mexicanos.

¹²⁴ Claudia Herrera y Alonso Urrutia, “Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México”, [en línea], en *La Jornada*, México, 2012, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/12/03/politica/002n1pol>

¹²⁵ La reforma laboral fue votada y aprobada por pleno de la Cámara de Diputados el 13 de Noviembre de 2012, en ese mismo mes, con fecha 29, se firmó el decreto que se publicó al día siguiente (30 de Noviembre de 2012) en el Diario Oficial de la Federación.

¹²⁶ s/a. “Mensaje del Ejecutivo Federal con motivo de los 100 días de gobierno”, [en línea], 10 de Marzo de 2013, México, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/no-venimos-solo-a-administrar-sino-atransformar-a-mexico-enriqueu-pena-nieto/>

Las reformas también se acompañaron de un discurso estructurado para una población específica: la población joven de nuestro país. Conocidos coloquialmente como *millennials*, este grupo ha sido conocido como la generación “de la crisis” porque nacieron en un contexto de crisis económica que el país no ha superado y se ha reflejado en condiciones laborales precarias, falta de acceso a la educación y a servicios de salud adecuados; en general, es una generación que no observa posibilidades de obtener una vida digna ni de superación, por las condiciones sociales precarias en el país.

A esta población en general se dirigió el discurso de Peña Nieto reflejado en el PND y en el Pacto por México. Por ello, una buena parte del discurso de las iniciativas de reforma que se promovieron, manejaban y daban una propuesta de solución –desde su postura- al desempleo, la crisis económica, los conflictos en los procesos electorales, la desconfianza e ineficacia del sistema penal y el estancamiento del país.

Antes de que se publicara el Plan Nacional de Desarrollo en mayo de 2013, el primer documento público en el que se dan a conocer las principales preocupaciones e intereses del nuevo gobierno es el Pacto por México, negociado durante el periodo de transición. Los acuerdos que se firmaron se dividieron en cinco grandes ejes:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática¹²⁷.

Firmado el Pacto por México, ya con la agenda establecida, la “primera ronda de reformas” fueron la educativa y enseguida la de telecomunicaciones. Al inicio del nuevo Gobierno, desde Palacio Nacional, Enrique Peña Nieto informó de las siguientes decisiones presidenciales:

1. Primera. creación de un Programa Nacional de Prevención del Delito.
2. Segunda decisión. Publicación de la Ley General de Víctimas, tal como fue aprobada por el Congreso.

¹²⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Pacto por México*, [en línea], SRE, México, disponible en: https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

3. Tercera decisión. Hay, en el país 33 códigos penales, sin considerar el Código Penal del Ejército, o de fuero militar, que castigan de manera distinta los mismos delitos.
4. Cuarta decisión. La Cruzada Nacional Contra el Hambre.
5. Quinta decisión. Seguro de Vida para Jefas de Familia.
6. Sexta decisión. Modificar y ampliar el Programa 70 y Más.
7. Séptima decisión. Iniciativa para reformar el Artículo Tercero Constitucional y, en su momento, la subsecuente Reforma a la Ley General de Educación. Adicionalmente, se solicitó al INEGI la realización de un censo de escuelas, maestros y alumnos.
8. Octava decisión. Propuesta del Programa Nacional de Infraestructura y Transporte 2012-2018.
9. Novena decisión. La construcción del tren México-Querétaro. Asimismo, se buscaba impulsar los proyectos de construcción del tren México-Toluca, el tren Transpeninsular Yucatán-Quintana Roo.
10. Décima decisión. Iniciativa para reconocer en la Constitución el derecho de acceso a la Banda Ancha y un conjunto de reformas para generar mayor competencia en telefonía, servicios de datos, televisión y radio.
11. Décima primera decisión. Proyecto de Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública.
12. Décima segunda decisión. Envío al Congreso de la Unión el Paquete Económico 2013, con un cero déficit presupuestal.
13. Décima tercera decisión. Expedición de un decreto que establezca medidas de austeridad y disciplina presupuestal en el ejercicio del gasto público¹²⁸.

Durante el periodo de transición, se dieron dos reformas importantes: 1) la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 2) la Reforma Laboral. Posteriormente, con el Pacto por México se realizaron: a) la reforma educativa; b) la reforma en telecomunicaciones; c) la reforma energética; d) la reforma político-electoral; e) la reforma en transparencia y acceso a la información; f) la reforma judicial para el Nuevo Sistema de Justicia Penal; g) la reforma hacendaria; h) la reforma financiera; i) la reforma de

¹²⁸ s/a. “Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación”, [en línea], en *Excelsior*, 2012, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>

competencia económica; y j) la reforma a la Ley de Amparo. A continuación, revisaremos brevemente tanto los contenidos como los propósitos de cada una.

Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la envió el presidente electo Enrique Peña mediante el grupo parlamentario del PRI en la cámara de diputados el 15 de noviembre y fue aprobada el 27 de ese mismo mes¹²⁹.

Esta reforma marcó el inicio de un intento de recentralización del poder, a través de la disminución del número de dependencias federales, bajo la premisa de configurar un aparato gubernamental basado en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y legitimidad del actuar de las instituciones, ello respondía a las condiciones nacionales que demandaban más racionalidad en el uso de los recursos públicos y un retorno en la confianza del actuar institucional.¹³⁰

Los principales cambios identificados a raíz de esta reforma se pueden clasificar en seis grandes rubros: a) sustitución de unidades administrativas; b) creación de dependencias de la Administración Pública Federal centralizada y cambio de denominación; c) creación de unidades administrativas; d) nuevas atribuciones; e) cambios en entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sectorizadas a otras Secretarías y, f) centralización de facultades¹³¹.

Dentro de estas acciones llevadas a cabo por el gobierno federal, destacan la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y turnando sus funciones a la Secretaría de Gobernación, mediante la (inmediata creación) de la Comisión Nacional de Seguridad, una acción que mostraba el evidente desacuerdo con la política de seguridad de los gobiernos panistas, pero que daba facultades muy importantes a la Secretaría de Gobernación, las cuales podían servir de utilidad política para el nuevo gobierno e incluso de intimidación y represión. Se aprobó la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario,

¹²⁹ Cámara de Diputados; “Boletín N°. 0459 Aprueba el Pleno en lo general y particular reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, [en línea], México, disponible en:

¹³⁰ Instituto Belisario Domínguez, *El alcance de los objetivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Senado de la República, 2019, p. 3.

¹³¹ *Ídem*, p. 5

Territorial y Urbano, y la consolidación de la oficina de la Presidencia de la República Por otro lado, también contemplaba el proyecto de creación del órgano anticorrupción que retomara las funciones de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, no logró aprobarse, por lo que pasó a ser parte de los compromisos adoptados en el pacto por México.

Si bien, estas decisiones legales de reformar el aparato burocrático contaban con un andamiaje normativo bien estructurado, la complejidad en la transformación de las organizaciones públicas representaba uno de los retos a cumplir, pues la adopción de nuevas diligencias demandaba una adaptación sin menoscabo del cumplimiento de sus facultades. lo cual, no fue así, pues resultados obtenidos a largo del sexenio no fueron los esperados y no respondieron a la totalidad de las demandas públicas de la sociedad¹³².

Reforma laboral

La reforma laboral se aprobó durante el periodo de transición, en noviembre de 2012. Aunque legalmente Felipe Calderón era todavía presidente, la maquinaria para que se pudiera aprobarla estuvo a cargo del equipo de transición del presidente electo. Era evidente que ese había sido el acuerdo, puesto que la bancada del PRI en el Congreso estuvo en posibilidad de aprobar la reforma laboral desde que se mandó la iniciativa en 2008, no obstante, votaron en contra y la iniciativa, después de varios intentos a lo largo del sexenio de Calderón, no pasó.

Fue hasta que el 1º de septiembre de 2012, y aprovechando el inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso, que se envió -junto con el sexto informe de gobierno Felipe Calderón y una iniciativa que modificaba la Ley General de Contabilidad Gubernamental- el proyecto de reforma (como preferente) a la cámara baja¹³³.

En esta ocasión, el grupo parlamentario del PRI no opuso resistencia y dio su voto a favor de la reforma. Fue así como, con una mayoría legislativa del PRI y del PAN con oposición del PRD, el 8 de noviembre se aprobó en la cámara baja y fue ratificada por el

¹³² *Ídem*, p. 3.

¹³³ s/a. “Calderón envía iniciativa laboral con Informe”, [en línea], *El Universal*, 2012, disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/867796.html>

Senado el 13 de noviembre y promulgada por el entonces Presidente de la República Felipe Calderón el 29 de noviembre de 2012¹³⁴.

La reforma laboral promueve la modificación y derogación de 222 artículos de la Ley Federal del Trabajo. En este sentido cabe destacar que no propone reformar el artículo 123 constitucional y ningún otro de la CPEUM solamente la Ley Federal del Trabajo.

Desde el punto de vista de la Administración Pública, esta reforma, a diferencia del conjunto de reformas que se analizan en este trabajo, contiene varios elementos que modifican la estructura administrativa que se ocupa de la cuestión laboral (en el sentido de la conciliación y la impartición de justicia) en el nivel Federal. En la exposición de motivos, se señalan varias justificantes para la aprobación de la reforma, como:

- 1) La necesidad de actualizar y/o modernizar la legislación vigente, dado que, las condiciones, contexto y circunstancias del país han cambiado desde la década de los setenta, fecha en que se aprobó la actual ley federal del trabajo,
- 2) Recuperar los empleos perdidos a causa de la crisis y generar nuevos empleos que demanda la creciente población económicamente activa,
- 3) La urgente necesidad de hacer del trabajo en México competitivo a nivel global. Es decir, mejorar el desempeño del mercado de trabajo, haciéndolo más productivo, reduciendo costos y por lo tanto más competitivo frente a otras economías emergentes,
- 4) Dar certeza jurídica a los sectores productivos, en cuanto a impartición de justicia y conciliación laboral,
- 5) Lograr la formalidad de los empleos.

En teoría, lo anterior buscaba cubrir importantes necesidades como ser más competitivos; sobre todo, lograr la ocupación (abatir el desempleo) de una nueva y creciente fuerza de trabajo joven, que demandaba trabajo y acceso a servicios básicos, y que hoy ya se han convertido en la mayoría en población.

Desde esta perspectiva, la reforma laboral se presentó como una decisión necesaria producto de un contexto nacional, donde la precariedad del salario, la caída del poder

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”, [en línea], SEGOB, 2012, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012

adquisitivo, el desempleo y la desigualdad habían sido una de las problemáticas heredadas en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, pues al final de su sexenio, dejó una cifra de 867, 271 desempleados más de los que había cuando inició su gestión¹³⁵, Las cifras del IINEGI indican que en diciembre de 2006 había una Población Económicamente Activa (PEA) de 44.4 millones y el país tenía 1 millón 600 mil 891 desempleados. En agosto de 2012, seis años después, la PEA es de 50.9 millones y 2 millones 468 mil 162 mexicanos sin empleo¹³⁶. Lo anterior significa que durante este sexenio se perdieron, en promedio, 396 empleos cada día.

Los percusores de esta reforma coincidían que uno de los obstáculos que favorece a la prevalencia de un mercado laboral frágil, tiene que ver en la poca flexibilidad de los marcos normativos que regulan la actividad laboral, puestas estas reproducen estructuras rígidas que no permiten un dinamismo en las relaciones patronales y empresariales, lo que repercute en una baja productividad, competitividad y especialización.

Ante esta situación, era imperante que las modificaciones estructurales se encaminarán a conseguir beneficios inmediatos en el sector laboral, Por tanto, la modernización de las políticas laborales junto con las macroeconómicas, industriales y sociales, se percibían como el medio para expandir el empleo de calidad, para mejorar la capacidad de negociación de los trabajadores y cerrar las brechas de desigualdad en los ingresos y condiciones de trabajo. Esto implicaría recuperar para la legislación y la política laboral un carácter redistributivo y dar centralidad al Estado para asegurar que la institucionalidad favoreciera a una mejor distribución de los resultados del proceso productivo entre el capital y el trabajo¹³⁷, impactando de forma directa a un crecimiento económico y en una mejorar de la calidad de vida de las personas.

Sin embargo, la reforma laboral no contemplo modificaciones en las estructuras del mercado, y se enfocó solamente a cambios en la relación laboral, lo que a la postre impactaría en prácticas negativas para la sociedad, como la subcontratación, la pérdida de prestaciones e inclusive de bajos salarios, pues si bien, durante el sexenio de Peña Nieto se tuvo un

¹³⁵ s/a. “Calderón deja más de 867 mil desempleados; prometió un millón de plazas al año”, [en línea], en Proceso, 2012, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2012/10/27/calderon-deja-mas-de-867-mil-desempleados-prometio-un-millon-de-plazas-al-ano-110118.html>

¹³⁶ *Ídem*.

¹³⁷ CEPAL, “Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013, p. 8.

crecimiento medio anual de 3.87%, lo cierto es que, al analizar los niveles de salario de la población, estos se encontraban en rangos bajos¹³⁸. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) muestran que en 2018, 34% de la población ocupada percibía de uno hasta dos salarios mínimos es decir una percepción que fluctúa entre 1,921 a 3,842 pesos mensuales; y 26% se ubica en el nivel salarial de dos hasta tres salarios mínimos, es decir de 3,842 a 5,763 pesos¹³⁹. Es evidente que esta reforma, se orientó a formalizar empleos, pero no aumentar el poder adquisitivo y con ello el nulo desarrollo de las personas.

Reforma educativa

La iniciativa para la reforma educativa, la envió el presidente Enrique Peña a la cámara de Diputados mediante la Secretaría de Gobernación el 10 de diciembre. El documento contenía también las firmas de los pactantes Jesús Zambrano (PRD), Gustavo Madero (PAN) y Cristina Díaz (PRI). La iniciativa fue aprobada el 21 de diciembre con 360 votos a favor, 51 en contra y 20 abstenciones¹⁴⁰.

La reforma en materia educativa modifica los artículos 3° y 73° constitucionales. Con los cambios, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, da autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa y pone en marcha el Servicio Profesional Docente.

Después de su aprobación en el Congreso de la Unión y, por ser reforma constitucional, la iniciativa aprobada se envió a los Congresos estatales para su respectivo análisis, discusión y, en su caso, aprobación. La condición que impone la Carta Magna es que, para que sea constitucional una reforma aprobada en el Congreso de la Unión, al menos 17 legislaturas locales deben ratificarla. Así, la iniciativa fue respaldada por 26 Congresos Estatales.

¹³⁸ María Fernanda Navarro, “2012-2018, el sexenio del empleo (mal pagado)” [en línea], en Forbes, 2018, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/2012-2018-el-sexenio-del-empleo-mal-pagado/>

¹³⁹ *Ídem*.

¹⁴⁰ Cámara de Diputados LXII Legislatura, “Aprueba Cámara de Diputados modificaciones que realizó el Senado a la reforma educativa y la envía a los estados”, México, Comunicación Social de la Cámara de Diputados, Nota 1351, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/008_2012/12_diciembre/21_21/1351_aprueba_camara_de_diputados_modificaciones_que_realizo_el_senado_a_la_reforma_educativa_y_la_envia_a_los_estados

El primer estado en aprobar la reforma fue Chiapas, donde gobernaba Manuel Velasco (PRI-PVEM), le siguieron Baja California, Coahuila, Aguascalientes, Estado de México, Veracruz, Tamaulipas, Querétaro, Colima, Guerrero, Chihuahua, San Luis Potosí, Nayarit, Durango, Sinaloa, Hidalgo, Campeche, Yucatán, Baja California Sur, Jalisco, Zacatecas, Tabasco, Quintana Roo, Puebla y Nuevo León. Una vez lograda la ratificación de los congresos locales, la Cámara de Diputados declaró constitucional la reforma. Finalmente fue promulgada el 25 de febrero.

Un día después de la promulgación de la reforma, el 26 de febrero, la dirigente vitalicia del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, fue detenida apenas aterrizó el avión en el que viajaba. Se le imputaban cargos de delincuencia organizada y evasión fiscal.

A partir de este momento y hasta agosto de 2013, se inició una lucha entre el Gobierno Federal y los integrantes y líderes del magisterio. El Gobierno Federal, para dar siguiente paso, en la aprobación de las leyes secundarias; el sindicato, para tratar de echar abajo la iniciativa aprobada e impedir la aprobación de las leyes secundarias.

Finalmente, el 13 de agosto se promulgaron las leyes reglamentarias a la reforma educativa. Con esto, si bien no se ponía fin a la movilización de los maestros, se terminaba un proceso legislativo que ahora estaría en mayores y mejores posibilidades de aplicarse, pues debilitado el magisterio, encarcelada su dirigente, y con el apoyo de gobernadores y congresos estatales, se tenía pocas posibilidades de retroceder en la reforma.

Algunos autores señalan que la reforma educativa fue una especie de “punta de lanza” del gobierno peñista pues, por un lado, demostró unidad y poder político y, por otro, envió un mensaje claro a los opositores de las reformas. Aunque tiempo después se verá que la implementación fue un fracaso¹⁴¹.

Aquí cabe aclarar varias cosas: la primera es que el “Elbazo” no se tradujo en una política consistente en contra de la impunidad y la corrupción del nuevo gobierno, de haber tenido ese objetivo se hubiera seguido con el dirigente del sindicato de trabajadores petroleros y otros funcionarios que a todas luces forman parte del entramado de la corrupción institucional¹⁴².

¹⁴¹ s/a. “¿Qué aprobó el Congreso de la Unión en 2013?”, [en línea], en *Excelsior*, 2013, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/26/935525>

¹⁴² Edgardo Buscaglia, *Vacíos de poder en México*, México, Debate, 2013, p. 35.

La segunda es que la reforma educativa respondía únicamente al ingreso, permanencia y evaluación de los maestros dentro del sistema educativos, es decir, el objetivo primordial era la creación del Servicio Profesional Docente y la evaluación de los maestros, que es sólo una parte del entramado de la educación en México, lo que se traduciría en una especie de reforma laboral magisterial y no en una profunda reforma al Sistema Educativo Mexicano.

Como se observa, las modificaciones sobre este ámbito partieron de un reconocimiento a las problemáticas que aquejaban al sector educativo décadas atrás. En una primera instancia, se identificó la necesidad de reconfigurar y equilibrar la autoridad ejercida por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pues estos fortalecieron su control y dominio sobre las decisiones en materia educativa, a tal grado que se sobreponían más los intereses políticos que los educativos, lo que obstaculizaba el avance de la educación en México¹⁴³.

Por otro lado, se orientaron a solucionar aquellos problemas particulares que propiciaban una baja calidad educativa: idoneidad de los docentes y directivos; 2) infraestructura escolar; la organización escolar); y 4) materiales y métodos educativos), a partir de lo cual se desarrollaron directrices encaminadas a la búsqueda de soluciones, siendo la primera de ellas la creación del servicio profesional docente, que buscaba una profesionalización de los maestros, a partir del cual, el ingreso y permanencia de estos en las aulas, estuviera definido únicamente por el desempeño obtenido. Se creó el programa escuelas al CIEN, enfocado en atender los problemas de infraestructura., orientando una mayor gestión de recursos públicos. Y se rediseñó el nuevo modelo educativo¹⁴⁴.

Bajo este andamiaje, el diseño de la reforma se perfilaba como una solución latente al reconocer la realidad de la educación del país y proponer directrices sistematizadas para el mejoramiento de los servicios educativos, Sin embargo, el SNTE y la CNTE se opusieron a estas reformas y modelos de evaluación, pues se consideró que ni el sistema educativo, las autoridades, y los docentes estaban preparados para una transformación tan vertiginosa, esta

¹⁴³ Zacarías, Oscar Hugo, *“La reforma educativa de 2013 y lo que esta por venir”* [en línea], en nexos, 2018, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/la-reforma-educativa-de-2013-y-lo-que-esta-por-venir/>

¹⁴⁴ *Ídem*.

pugna constante entre el gobierno federal y la disidencia sindical entorpecieron el rumbo de la reforma educativa.¹⁴⁵

Además, otro de los factores que afectaron la implementación de esta reforma educativa, fue la falta de transparencia y comprobación de recursos, por ejemplo, para poner en marcha la reforma están el Programa Nacional de inglés, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, 75% de los recursos que se asignaron a este rubro en 2016 no se comprobó su ejercicio¹⁴⁶

La construcción de una reforma educativa es esencial para el desarrollo de las sociedades, pues es un elemento clave para potencializar a un país, sin embargo, las políticas impulsadas en México no han podido satisfacer las necesidades de los sistemas educativos, pues si bien, se construyen herramientas para solventar las deficiencias, es notable la falta de un diagnóstico general que pueda ofrecer soluciones conjuntas. Tomando en cuenta lo dicho en este apartado, es claro que la reforma intentaba generar una visión integral de cómo superar las carencias en materia educativa, sin embargo, dejaron de lado aspectos estructurales como la desigualdad económica, social y cultural de los alumnos, quienes son la pieza clave y fundamental de la educación, situaciones que afectan en las condiciones de cómo se desarrolla el proceso escolar y que se traduce en la baja calidad del aprendizaje.

El desafío entonces de una reforma educativa debería ser el acceso y las condiciones de escolarización y la calidad del aprendizaje. Sin embargo, esta reforma se orientó más a retomar el control político y un enfrentamiento con las autoridades, en tanto, el Estado no pueda garantizar las condiciones de un derecho significativo como la educación, el país no podrá prosperar a un desarrollo de su sociedad.

Reforma en telecomunicaciones

El 11 de marzo EPN envió la iniciativa de reforma en telecomunicaciones, vía la Secretaría de Gobernación a la Cámara de Diputados. El 19 de abril fue aprobada por la Comisiones de

¹⁴⁵ *Ídem.*

¹⁴⁶ Navarro, María Fernanda, “EPN: Fin de ciclo / La reforma educativa en vilo y la brecha entre promesa y logros”. [en línea], en Forbes, 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/epn-fin-de-ciclo-la-reforma-educativa-en-vilo-y-la-brecha-entre-promesa-y-logros/>

Puntos Constitucionales; Comunicaciones y Transporte; Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios legislativos de la Cámara de diputados.

El mismo día se turnó al Senado, donde se inició un debate abierto entre diversos actores, para análisis la reforma en telecomunicaciones. El Senado aprobó el proyecto de reforma el 30 de abril, con 108 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones para después, por ser reforma constitucional, turnarla a los Congresos estatales.

El 22 de mayo, una vez ratificada por los Congresos Locales, el Senado validó constitucionalmente la reforma en telecomunicaciones. El 10 de junio, el presidente Enrique Peña la promulgó. Sin embargo, fue hasta marzo de 2014 cuando se enviaron las iniciativas de leyes secundarias para su aprobación en el Congreso de la Unión.

El 8 de julio de 2014, la Cámara de Diputados aprobó las minutas que contienen las leyes reglamentarias en materia de telecomunicaciones¹⁴⁷ que entraron en vigor el 13 de agosto de 2014¹⁴⁸. A partir de la promulgación de la reforma, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, declaró a las empresas American Móvil de Carlos Slim, y a Televisa de Emilio Azcárraga, como agentes económicos preponderantes, cada cual en su ramo.

Esto afectó a Telcel, que a partir de la reforma debería dar acceso a la infraestructura existente a las compañías u operadores menores. Además de que se dejaría de cobrar el *roaming* de larga distancia, y se vería obligado a desbloquear los equipos para que los usuarios puedan cambiarse de compañía telefónica.

Telmex -antes una paraestatal pasada manos privadas durante el sexenio salinista, ahora controla el 80% de las líneas de telefonía fija y Telcel (del mismo dueño) 70% de la telefonía móvil. Es un negocio que ha sido rentable para los inversionistas, pero caro y lento para los usuarios.

En cuanto a Televisa de Emilio Azcárraga, quien, a pesar de haber sido calificado como preponderante, tiene entre su cartera de servicios el jugoso negocio de la publicidad en la televisión que deja 6 billones de dólares al año de los cuales esta televisora se llevó el 60%.

¹⁴⁷ Cámara de Diputados LXIV Legislatura, “Diputados aprueban en lo general leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, [en línea], Comunicación Social de la Cámara de Diputados, Boletín, 3827, 2014, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Julio/08/3827-Diputados-aprueban-en-lo-general-leyes-secundarias-en-materia-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion>

¹⁴⁸ Héctor Molina, “En vigor, ley de responsabilidades”, [en línea], *El Economista*, 2017, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/En-vigor-ley-de-responsabilidades-20170718-0021.html>

La reforma también elimina la exclusividad de los eventos deportivos lo cual ha afectado sus ganancias.

El conflicto entre ambas empresas es precisamente la posibilidad de ofertar paquetes completos de telefonía, internet, televisión, actividades que regula ahora el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y que, según las normas, no pueden realizar si son declarada preponderantes o afectan la sana competencia.

En todo este entramado, resalta lo que será nombrado el “conflicto de interés”, además de las problemáticas entre los principales afectados de la reforma (Slim y Azcárraga) también encontramos tendencias del Gobierno Federal y miembros del poder legislativo para apoyar más a una parte que a otra, es decir, la pérdida de la imparcialidad que debe presidir en los juicios del ámbito gubernamental, y peor aún, la hechura de las reformas a modo de un interés que no es el de la utilidad pública, sino privada.

Edgardo Buscaglia señala que los empresarios mexicanos y los beneficiarios de las privatizaciones de las empresas estatales, que supuestamente eran ineficientes y ya no servían al Estado no generan riqueza ni son capaces de producir empleos dignos que requieren México, sólo se benefician de las concesiones gubernamentales, de los incentivos fiscales y de la falta de regulación del mercado, es decir de su condición monopólica, de los servicios y productos que venden¹⁴⁹. Aquí podemos encontrar nuevos actores y conflictos de interés que tendrán cabida en la reforma en telecomunicaciones además de Televisa, televisión Azteca y Telcel.

Los artículos constitucionales que se modificaron son:

- Artículo. 6. Se reformó en febrero de 2014, estableciendo dentro de las garantías individuales y la obligatoriedad del Estado para el acceso a las tecnologías de la información, mediante condiciones de competencia efectiva en la prestación de los servicios (radio, internet, televisión). Además, propone la autonomía y fortalecimiento del órgano regulador en materia de telecomunicaciones

¹⁴⁹ Edgardo Buscaglia, *op.cit.*, p. 56.

- Artículo 28: “El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta constitución...”¹⁵⁰

Reforma energética

La iniciativa del ejecutivo se envió a la cámara alta el 12 de agosto de 2013 y se aprobó el 12 de diciembre por el Congreso de la Unión. El 18 de diciembre fue declarada constitucional, después de haber sido aprobada por la mayoría de los Congresos estatales.

Esta reforma es la principal del proyecto de Enrique Peña Nieto, fue aprobada con los votos del PRI y el PAN y la oposición del PRD. Esta reforma fue, además, causa de la fragmentación y crisis del Pacto por México. El Presidente Enrique Peña la promulgó el 20 de diciembre de 2013. Entre los artículos que se reforman se encuentran los siguientes: 25, 27 y 28.

- 1) Art. 25, reformado en diciembre de 2013, con 3 modificaciones, entre las que destaca:
 - a. Primero señala que el gobierno federal (la administración pública centralizada, el ejecutivo) tendrá la propiedad y control sobre los organismos y empresas productivas del estado.
 - b. Aquí es importante mencionar la recentralización del poder en el ejecutivo federal (gobierno federal) para administrar las empresas productivas, que en este caso, con la misma reforma, se convierten CFE y PEMEX, dejan de ser paraestatales y se convierten en empresas productivas del estado. Luego suscribe que se regirán bajo los principios de eficacia, rendición de cuentas, productividad y transparencia. En este sentido no menciona o se pierde en todo momento el principio de utilidad pública, interés público, bien común, bienestar social.

¹⁵⁰ Cámara de Diputados, *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_240120.pdf

- c. Después, bajo los mismos criterios de “productividad” señala que se apoyará e impulsará a las empresas del “sector público y privado”. De esta manera, es preciso decir que, en la industria petrolera, las mayores empresas son estatales o privadas, es decir con la reforma se debilita El control, del sector público en esta rama y se abre las puertas s los privados, es decir se fortalece a los privados y en todo momento la reforma apoya e impulsa al sector privado puesto que el público se ha abierto para debilitarse, compartir utilidad con el privado.
- d. Finalmente, el artículo señala que la “la ley alentará y protegerá la actividad económica que realizan los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, impulsando la competitividad...”¹⁵¹

Se entiende que el gobierno mexicano deseaba dar certidumbre (jurídica, política, económica, social) a los particulares, esto se nota, por ejemplo, desde el Plan Nacional de Desarrollo, donde se expone primero que, la seguridad es uno de los principales problemas que afectan al país en el sentido de la falta de confianza de los inversionistas y no de la salud social. Por lo tanto, entre las principales cosas que México debe superar es el aspecto de la seguridad, pero también el de la competitividad, por eso se realizó la reforma laboral. Y luego con la reforma energética y en general, con el conjunto de reformas se busca impulsar y dar certidumbre a la actividad empresarial (promover) para que ésta a su vez se ocupe del crecimiento y desarrollo a económico, tarea que ya no absorbe el Estado, sino que promueve y delega en los privados.

2) Art. 27, modificado en diciembre de 2013 y luego en febrero de 2014. Con 2 modificaciones.

- a. El artículo señala claramente los recursos que son propiedad de la nación. Establece que, el dominio de la nación es inalienable sobre ellos. Pero que su aprovechamiento o explotación podrán hacerla los particulares, de acuerdo con las leyes mexicanas, mediante concesiones que sólo el

¹⁵¹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

ejecutivo puede otorgar. Otra facultad que tiene es la de usar a discrecionalidad las leyes establecidas, las cuales, centralizan más el poder en la figura presidencial (o su gabinete).

- b. Luego la reforma de ese párrafo se hizo para establecer que salvo las concesiones en radiodifusión y telecomunicaciones serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y que además en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, no se otorgarán concesiones (pero el ejecutivo, si puede celebrar contratos con privados para las demás actividades de la industria eléctrica).
- c. La siguiente reforma al mismo artículo señala claramente la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos y del no otorgamiento de concesiones. No obstante, hace hincapié que la “nación” mediante las “empresas productivas del estado” se encargarán de la exploración y extracción de los hidrocarburos sea con recursos propios o a partir de la asignación de contratos con los particulares¹⁵².

3) Art. 28, modificado en diciembre de 2013 y en febrero de 2014.

- a. La primera modificación al artículo fue en diciembre de 2013, en el párrafo que establece las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional. Que no constituyen monopolios y que el Estado ejerce dominio de manera exclusiva. En tanto que otorgando contratos y/o concesiones a particulares seguirá manteniendo el dominio sobre ellas (y el poder de dar y quitar concesiones a cualesquiera de particulares).
- b. Luego la tercera reforma al artículo que crea dos órganos reguladores para la actividad energética y petrolera “El poder ejecutivo contará con dos órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. Finalmente, otros dos órganos autónomos en materia de competencia económica, la comisión federal de competencia económica y el instituto federal de telecomunicaciones¹⁵³.

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ Cámara de Diputados, *Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf

La reforma también crea otros organismos de la Administración Pública Federal y transforma otros. Es el caso de la creación del Centro Nacional de Control de Gas (CENAGAS), el centro Nacional de control de Energía (CENACE), la Agencia Nacional de Protección industrial y medio ambiente (ASEA), el Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo (FMPED). La transformación de las paraestatales Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX) en empresas productivas del Estado, y la reforma al Instituto Mexicano del Petróleo.

La aprobación de esta reforma nace bajo un contexto donde el país mantenía un modelo rígido que no se adaptaba a los avances tecnológicos de la industria a nivel global, por ello, el objeto central de estas reformas eran aprovechar al máximo los recursos energéticos para consolidar un mercado nacional y con ello obtener servicios de calidad a precios competitivos, a través del desarrollo y modernización de su infraestructura.

El Presidente Enrique Peña Nieto señaló que, la Reforma Energética generaría un nuevo modelo de mercados en el sector, caracterizado por la apertura, la competencia y la integración global, contemplando como uno de los factores más relevantes que los inversionistas pudieran participar en proyectos de exploración, extracción y transformación industrial, así como en servicios de transporte, almacenamiento y comercialización, favoreciendo así a la inversión extranjera del país¹⁵⁴.

Con lo cual se comenzaba a trazar un nuevo rumbo de la industria comprometiéndose a lo siguiente:

- Bajas tarifas eléctricas y un precio menor de gas
- Tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%
- Aumentar la producción de petróleo a 3 millones de barriles diarios
- Elevar la producción de gas natural a 8,000 millones pies cúbicos diarios
- Medio punto porcentual de crecimiento económico
- 500,000 empleos adicionales

¹⁵⁴Página Oficial del Gobierno de la República, Reforma Energética de México; 10 aspectos destacados, Gobierno de México, México, 2015, disponible en:<https://www.gob.mx/epn/articulos/reforma-energetica-de-mexico-10-aspectos-destacados>

- Sustituir las centrales eléctricas más contaminantes con tecnologías limpias y gas natural¹⁵⁵

Sin embargo, en la realidad, esta reforma disto del cumplimiento de sus objetivos, por ejemplo, en 2014, Petróleos Mexicanos invertía 15,000 mdd anuales en exploración y producción y producía, para 2018, destinó sólo 7,000 mdd, según datos de la Asociación Mexicana de la Industria de Hidrocarburos¹⁵⁶. En cuanto a la producción de gas, en 2013, se ubicaba en 6,370 millones de pies cúbicos diarios (mpcd), en 2018 la generación de Pemex promedia 4,828 mpcd¹⁵⁷.

Por otro lado, durante el sexenio de Peña Nieto la gasolina paso de costar 10.8 pesos el litro a inicio del mandato a 19.2 pesos al cierre de la administración, es decir un aumento del 77%¹⁵⁸.

Estos datos demuestran que la iniciativa que planteaba una perspectiva ambiciosa de crecimiento económico, aprovechamiento de los recursos naturales a través del rediseño del sector energético, disto de cumplir con las expectativas generadas, se tuvo un impacto negativo en la generación de reservas, falta de rentabilidad de los proyectos y disminución de la inversión extranjera, aumento en el precio de gasolina, luz y gas LP. De la misma forma, del 5% del crecimiento económico prometido sólo se alcanzó el 2% en promedio, durante los seis años de gobierno de Enrique Peña Nieto¹⁵⁹.

Reforma político electoral

La reforma política fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013 y por la mayoría de las Legislaturas de los estados en enero de 2014. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de febrero de 2014 y contempla una importante

¹⁵⁵ Solís Arturo, *PN: Fin de ciclo | La necesaria reforma energética que incumplió sus promesas*, [en línea], Forbes, 2018, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/epn-fin-de-ciclo-la-necesaria-reforma-energetica-que-incumplio-sus-promesas/>

¹⁵⁶ *Ídem.*

¹⁵⁷ *Ídem.*

¹⁵⁸ Chávez Víctor, *El litro de gasolina subió más de 8 pesos durante el gobierno de Peña Nieto*, [en línea], el financiero, 2018, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-litro-de-gasolina-subio-8-4-pesos-en-gobierno-de-pena-nieto-shcp/>

¹⁵⁹ Wallenius, Carlos Rodríguez y Moreno Ruiz Jorge, *Plan Nacional de Desarrollo y Políticas Públicas 2012-2018 Evaluación y propuestas para el futuro*, op. cit. P. 19.

amalgama de instituciones y temas de gran trascendencia para el Estado en su conjunto, para la Federación, los Estados (entendidos como entidades federativas), la Ciudad de México y los municipios.

La aprobación de la reforma política era uno de los primeros compromisos del Pacto por México, y una de las causas principales de la reforma era la “influencia indebida sobre los órganos electorales (al igual que sobre los poderes legislativo y judiciales de sus entidades)”¹⁶⁰. La propuesta del PAN era un comodín para votar la reforma energética; es decir, una condición, en palabras de Gustavo Madero, *sine qua non* para aprobar la reforma energética era la aprobación de la reforma electoral.

Entre las cosas en que coincidieron las propuestas de reforma de ambos partidos, PAN y PRD, están la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), la figura de los gobiernos de coalición, la reelección de legisladores y la facultad de ratificar a los miembros del gabinete presidencial en la Cámara de Diputados y en el Senado. Para la reforma político electoral se modificaron los artículos: 26, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 115, 116, 119, 122.

Reforma de transparencia y acceso a la información

El Artículo 6° constitucional se reformó en febrero de 2014, con veinte modificaciones en total, estableciendo los principios que deberán regir el derecho de acceso a la información. Entre los puntos destacables están:

- Establece como publica toda información que este en posesión de cualquier persona que maneje recursos públicos y realice actos de autoridad en cualquier nivel y orden de gobierno.
- Toda información pública sólo podrá ser reservada de forma temporal y por cuestiones de interés público y seguridad nacional.
- En la interpretación del derecho al acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

¹⁶⁰ s/a. “Los puntos clave de la reforma política-electoral, aprobada por el Senado”, [en línea], *Aristegui Noticias*, 2013, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0412/mexico/los-puntos-clave-de-la-reforma-politica-electoral-aprobada-por-el-senado/>

En la fracción VIII del artículo sexto, se establece la existencia del INAI (antes Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI), como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir su ejercicio presupuestario y determinar su organización interna. Este organismo se erige como responsable de garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

También menciona que este organismo se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, los principios con los que se regirá dicho organismo: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia; objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Establece que, ante la resolución de este organismo, tiene la característica de ser vinculatoria, definitiva e inatacable, el único que puede interponer un recurso de revisión ante la súper corte de justicia es la consejería jurídica del gobierno federal, sólo en caso de que esté en peligro la seguridad nacional.

A pesar de ello, las reformas al artículo si consideran la plena garantía del derecho al acceso a la información pues toma como principio la máxima publicidad y como sujetos obligados a cualquier persona que ejerza recursos públicos, o realice actos de autoridad en a cualquier nivel y orden de gobierno.

La importancia de esta reforma radicó en la definición del uso y acceso a la información, pues instauraron los alcances y los elementos necesarios para que cualquier interesado solicitará a las autoridades información en su poder. Además, estas modificaciones, conllevaron a la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 4 de mayo del año 2015¹⁶¹, situación que dio la pauta para transformar, renovar e instaurar una nueva misión, visión y objetivos del acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas en el país.

Esta reforma ha tenido un impacto sustancia en el reconocimiento del derecho de acceso a la información como una garantía constitucional, pues se realizaron ajustes graduales y extensos, que han permitido transitar hacia sistema de transparencia sólido con

¹⁶¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. Disponible para su consulta en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

mejores condiciones, que han propiciado que el acceso a la información cobre una nueva dimensión, a tal punto que la información exigible, no solamente se limitó a la información sobre el actuar de las instituciones, sino también a la que la información se convirtiera en un detonante para facilitar la toma de decisiones por parte de los ciudadanos en distintos ámbitos.

Con estas modificaciones, se transitó hacia la consolidación de una cultura de transparencia, al dotar de las herramientas necesarias para romper con la brecha de la desinformación, y que los ciudadanos pudieran vigilar el actuar político y exigir una rendición de cuentas, siendo entonces que el acceso a la información dejó de ser una aspiración para convertirse en una realidad cada vez más consolidada.

Reforma judicial

Se implementa con la reforma al art. 73 constitucional, el 8 de octubre de 2013 y la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales. A partir de la expedición de éste se generó un modelo único de procedimiento penal aplicado en todo el país, subrayando además de que se trata de un código que incorpora en sus disposiciones el nuevo sistema de justicia penal acusatorio oral cuya implementación estuvo establecida, a más tardar, para el 18 de junio de 2016¹⁶². Contar con reglas únicas para todo el país permitirá avanzar en el proceso de homologación normativa, facilitará la capacitación y posibilitará la generación de esquemas de coordinación entre las autoridades encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia penal.

Esta Reforma constituyó un auténtico cambio de paradigma en la justicia mexicana, al modifica sustancialmente principios, procesos, funciones y estructuras, brindando los instrumentos necesarios, para que la sociedad recibiera, en los hechos, una justicia pronta y expedita; que es esencial para recuperar la confianza ciudadana en sus instituciones y en sus autoridades¹⁶³.

¹⁶² Arturo Ángel, “Juicios orales a un año de fecha límite implementación no alcanza el 60%”, [en línea], *Animal Político*, 2016, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2015/05/juicios-orales-a-un-ano-de-fecha-limite-implementacion-no-alcanza-el-60/>

¹⁶³ Página Oficial del Gobierno de la República, Nuevo Sistema de Justicia Penal, 2015, disponible <https://www.gob.mx/ept/es/articulos/8-foro-nacional-sobre-seguridad-y-justicia-la-justicia-que-merecemos-de-la-implementacion-a-la-consolidacion-36103>

Su adecuada implementación visualizaba grandes posibilidades, para agilizar los juicios, resolver más casos y asegurar el respeto a los derechos de las partes y reducir conductas irregulares dentro de los procesos. Para lograrlo, uno de los retos más imperantes, era adaptar las bases de estructura institucional a estos nuevos principios,¹⁶⁴

No obstante, este nuevo sistema penal ha traído consigo algunas implicaciones que han frenado el pleno cumplimiento de su deber, entre ellas, se destaca la falta de capacitación de los servidores públicos y de las autoridades involucradas en los sistemas de impartición de justicia, que entorpecen los procedimientos limitando sus alcances, por ello es fundamental que los juzgadores federales se perciban como gestores del cambio para que la oferta de justicia del país sea de una calidad homogénea¹⁶⁵,

Si bien, esta reforma modificó sustancialmente las estructuras de impartición de justicia, lo cierto es que la complejidad de estas instituciones dificulta una transición hacia la ruptura de la discrecionalidad y falta de control en los actos de la autoridad, lo que da pie a seguir reproduciendo prácticas del anterior sistema penal. Ejemplo de ello, es que, en 2019, el INEGI reportó que en México la impunidad es del 98.7% para el caso de delitos, es decir, que la probabilidad de que un delito se denuncie y se sancione en México es de tan sólo 1.3%¹⁶⁶, evidenciando la impunidad dentro de los sistemas penales lo que a la postre conlleva en la falta de confianza y credibilidad de las instituciones.

Por ende, en la renovación de las estructuras tiene que prevalecer no sólo una transformación institucional sino también cultural que permita dar paso a un sistema que pugne por la resolución de conflictos basados en evidencia y sano juicio de las autoridades.

Reforma financiera

La reforma financiera tampoco alude ningún cambio constitucional, pero si modifica las siguientes leyes:

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

¹⁶⁴ Ídem.

¹⁶⁵ s/a. En riesgo de viciarse Nuevo Sistema de Justicia Penal: presidente de la Corte, [en línea], Proceso, 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2017/3/8/en-riesgo-de-viciarse-nuevo-sistema-de-justicia-penal-presidente-de-la-corte-180203.html>

¹⁶⁶ INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, INEGI, 2019, disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2019/default.html#Documentacion>

- Ley de Instituciones de crédito
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
- Expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

La reforma integra diversas medidas para la operación de las entidades del sistema financiero, a través de la actualización de la legislación que regula la operación de los fondos de inversión, el mercado de valores y las agrupaciones financieras. Incorpora de igual manera, cambios en los esquemas de régimen de sanciones y la creación de órganos de coordinación entre las mismas. Con la reforma se busca el desarrollo del sistema financiero mexicano por medio de:

- 1) Lograr que más personas accedan a los productos y servicios financieros,
- 2) Reducir el costo del crédito,
- 3) Mantener un sector financiero sólido,
- 4) Hacer más eficaces a las instituciones financieras, así como el actuar de las autoridades¹⁶⁷.

Esta reforma tuvo una incidencia limitada de las expectativas generadas, según un reporte de la Unión de Instituciones Financieras Mexicanas (Unifimex), menciona que no se cumplieron las expectativas de incrementar la competencia dentro del sistema financiero, el análisis concluye que, en cuestión de cartera, la banca comercial pasó de una participación de 59.60% en el 2014 a 60.6% en el 2019, colocándose como el sector donde más se concentra el crédito, seguido del Infonavit, instrumentos de deuda y banca de desarrollo¹⁶⁸.

Asimismo, añade que, en cuestión de fomentar el financiamiento de la banca de desarrollo, dicha reforma tuvo un impacto menor y no fomentó significativamente el crédito por medio de este sector, ya que del 2014 al 2019 su financiamiento como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) aumentó 1.04 puntos porcentuales, al pasar de 5.97% a 7.01 por ciento¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Mara Echeverría y Miguel Álvarez, “Peña Nieto presenta reforma financiera”, [en línea], *El Financiero*, 2013, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/archivo/pena-nieto-presenta-reforma-financiera.html>

¹⁶⁸ Unifimex, *Hacia el Fortalecimiento de un Sistema Financiero que favorezca la Inclusión Financiera y Social, el Bienestar de sus Usuarios y la Solidez de sus Instituciones*, Unifimex, 2020, p. 18, disponible en: <https://unifimex.org.mx/estudio-2020/>

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 37

Otro factor a tomar en cuenta, es la polarización regional, económica y social que caracteriza a nuestro país, la cual se presenta como un obstáculo para el funcionamiento tanto de los mercados como de las políticas públicas¹⁷⁰, pues mientras un sector pequeño de la población puede acceder a créditos y financiamientos, se encuentra otro sector amplio que por condiciones económicas y geográficas optan por un financiamiento informal, por ende, estas modificaciones estructurales deben repensarse desde una visión integral de la sociedad, atendiendo a las realidades, características y contexto de nuestro país, pues mientras el financiamiento siga polarizándose, el desarrollo quedará exclusivamente a sector privilegiado de la población.

Reforma en competencia económica

La reforma en materia de competencia económica se da en el marco de la reforma a los artículos. 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica. La Reforma Constitucional establece los principios rectores de un nuevo sistema de competencia económica.

La legislación secundaria es la Ley Federal de Competencia Económica que se expidió el 23 de mayo de 2014. Con esta reforma se busca promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, previene y combate toda restricción al funcionamiento eficiente de los mercados.

Con las modificaciones constitucionales se da autonomía (constitucional) y mayores facultades reguladoras a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). Uno de los grandes logros de la reforma es precisamente determinar y delimitar las facultades de estos dos órganos reguladores, así como su ámbito de competencia. Mientras que el IFETEL se encarga exclusivamente del sector de telecomunicaciones y radiodifusión, la COFECE interviene en cualquier actividad económica.

¹⁷⁰ Martínez Ana Laura, El fracaso de la reforma financiera, IMCO, 2016, disponible en: <https://imco.org.mx/el-fracaso-de-la-reforma-financiera/>

Además, fortalece las actividades de cada uno, otorgando autonomía y reforzando el marco jurídico institucional para la regulación en materia económica que, entre otros criterios, establece la facultad que tiene ambos organismos de imponer sanciones a los agentes económicos que no cumplan con las normas establecidas. Las sanciones y los criterios para hacerlas valer, también se encuentran establecidos en la legislación secundaria.

El marco jurídico establece un catálogo de conductas anticompetitivas, que es aplicable a todos los agentes económicos, exceptuando los monopolios estatales. Es decir, se prohíben los monopolios, las prácticas monopólicas, y todo procedimiento que impida la libre competencia en los diferentes mercados.

Como pudimos observar, el Plan Nacional de Desarrollo de 2013-2018, y el llamado “Pacto por México”, fueron los proyectos que el gobierno federal concibió como una hoja de ruta para visualizar y atender las necesidades del país, con el objetivo de configurar las directrices y compromisos de las políticas gubernamentales a aplicar durante todo el sexenio, con las premisas de llevar a México a su máximo potencial.

Sobre esta consideración, es importante realizar el seguimiento de los programas estratégicos establecidos por los Estados para evaluar las apuestas y a partir de ello, generar una retroalimentación que visualice las áreas de oportunidad, que permitan perfeccionar instrumentos encaminados a garantizar un verdadero progreso integral de la población. La relevancia de estudiar el contenido de estos dos programas es visualizar su implementación real y el papel que desempeñó el Estado para alcanzar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Así, el PND y el Pacto por México priorizaron reformas estructurales y la implementación de estrategias que debían concebirse desde una visión integral de las necesidades y la realidad en la cual se encontraba inmerso el Estado mexicano. Si bien, la intención de estos programas era reconfigurar la maquinaria institucional con el objeto de transitar hacia una nueva forma de gobernanza para combatir los males que por años había generado un estancamiento al interior del país, lo cierto es, que estos ajustes se orientaron a mantener un modelo neoliberal, a través de la premisa del crecimiento económico, tan es así que el propio PND mencionaba: “El crecimiento negativo de la productividad es una de las principales limitantes para el desarrollo nacional”. Esta situación, evidenciaba que el gobierno dio una prioridad a la idea del crecimiento económico como un hecho trascendente

para el progreso de los individuos, pues mantenían la lógica de que el bienestar de los habitantes de un país dependería en gran parte de la forma en como esté funcionando la economía.

El resultado de lo anterior es que el equilibrio esperado a través de la aplicación de estas políticas no fue el esperado, pues la falta de congruencia en el actuar del Estado y sus instituciones imposibilitó transitar de manera precisa de lo establecido en el papel a los hechos. Esto puede observarse en la materialización del PND en el llamado “Pacto por México”, un plan de reformas estructurales que afectaría puntos importantes, como la educación, la salud, la economía, y que repercutiría de manera directa y profunda en la vida de las personas, situación que fue contraria. Se observó cómo el PND llevado a la acción sirvió para satisfacer los intereses de determinados actores políticos que, favorecidos por un ambiente reinante de corrupción e impunidad, generaron cambios profundos en la vida de la población mexicana y no para su beneficio.

En teoría, el crecimiento económico se ponderó como uno de los estandartes tras la implementación de estos proyectos, se pretendía mantener un crecimiento del Producto Interno Bruto durante todo el sexenio de 5%, situación que en la realidad sólo pudo alcanzar un promedio de 2.4%, lo que provocó un descontento y desaprobación por parte de la sociedad a las reformas estructurales, no se notaba un cambio o beneficio tangible¹⁷¹. Al contrario, durante todo el sexenio, se dio el aumento a los precios del gas, gasolina, canasta básica, luz, etc. De igual forma ante la explotación de recursos naturales, generó una diversidad de movimientos ambientales ante megaproyectos, concesiones, desplazamiento, que deterioraba la credibilidad de las promesas del Gobierno de Peña Nieto.

Además, la intensificación de la violencia por el crimen organizado, homicidios y desaparición forzada, propiciaron que el país se sumergiera en una desesperación social que pugnaba por un viraje hacia las políticas aplicadas, pues era evidente que estas directrices no reflejaban bienestar alguno para la sociedad en su conjunto, propiciando un ambiente desigual y polarización, donde una minoría era la única que se beneficia por los ajustes estructurales.

¹⁷¹ Wallenius, Carlos Rodríguez y Moreno Ruiz Jorge, *Plan Nacional de Desarrollo y Políticas Públicas 2012-2018 Evaluación y propuestas para el futuro*, op. cit. P. 11.

Esto coincide con la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), entidad que concluye que el desempeño de la política social del gobierno de Peña Nieto fue insuficiente alcanzando un cumplimiento de solamente 60.9%¹⁷². La evaluación muestra que gran parte de las metas propuestas por los planes y programas no tuvieron correspondencia con la planeación inicial de gobierno, lo que hizo que la acción gubernamental se convirtiera en un mero trámite burocrático, que generó una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional,¹⁷³

Como pudimos visualizar Después de seis años de implementarse el Pacto por México, está claro, que no han siquiera empezado a materializarse las promesas de llevar a cabo una nueva era con progreso económico y social. El problema parece ser mucho más profundo que cualquier obstáculo administrativo o político. Por el contrario, parece que el lento crecimiento, la pobreza y la desigualdad persistentes del país están arraigados en un conjunto de decisiones importantes de política económica que se han llevado a cabo sistemáticamente durante mucho tiempo. Aunado a ello, debemos considerar los problemas de violencia, corrupción e impunidad que llevaron a distintos funcionarios públicos a enriquecerse y aprovechar las reformas a su favor, en detrimento de nuestra población.

Una vez analizados estos dos puntos, podemos asegurar que, a través de normas jurídicas y reformas, se busca armonizar las acciones del estado con la teoría económica, en este caso la neoliberal, para asegurar los intereses de la élite política y empresarial, aunque siempre bajo el discurso de lograr un mayor desarrollo humano para la población.

Como se ha señalado en el segundo apartado de este capítulo, lo que se observa a partir de integrar y vincular cada una de las reformas es que en muchos de los casos fueron modificaciones *ad hoc* al modelo económico nacional, a las prácticas que ya se realizaban, y que se homologan a las realizadas también en la comunidad global, claro, con un señalamiento muy importante, de acuerdo al proyecto de país que se tenga y del rol o papel que se pretenda, o aspire a realizar dentro de esa comunidad global.

Se sugiere que las reformas son reforzadores o consolidan el modelo económico neoliberal aconsejado desde el Consenso de Washington, son modernizadoras en el sentido

¹⁷² *Ídem*

¹⁷³ Coneval, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: balance del sexenio, México, 2018.

de estar o poner al país en mejor sintonía con el mundo globalizado y son adecuadas, en muchas cosas, no en su totalidad a las prácticas de los agentes políticos y económicos del país. Es importante decir también que, a pesar de la congruencia de las reformas con el modelo económico, éstas no precisamente pueden ser benéficas para el desarrollo humano, social, económico, que busquen el bienestar común, porque eso no es posible observarlo, sino hasta que los impactos hayan empezado a sentirse, a hacerse visibles.

El objeto del bienestar común, de utilidad pública se ha degradado incluso de los objetivos nacionales, de las dependencias del sector público, de las mentes de los dirigentes nacionales. Para muestra, ahí están visibles en las reformas, en los marcos normativos que rigen a las instituciones públicas, a los programas de gobierno. Los cambios buscan compartir los beneficios y también las obligaciones, delegar. Ser corresponsables del buen funcionamiento y crecimiento de la economía, es regular las prácticas de los privados, es apoyar su desarrollo, es ser más eficiente y productivos con los recursos humanos, financieros, materiales, naturales.

Para ello, se han realizado muchos cambios constitucionales, al régimen económico y políticos mexicano, empezando por los derechos humanos y sus garantías que marca el título primero de la constitución, pasando por la soberanía y la forma de gobierno, la división de poderes, la relación de los estados y la federación, y el trabajo y la previsión social. Todo un entramado con objetivos claros, que coincide con los cambios al sistema electoral, a los derechos laborales, políticos y hasta humanos, a las necesidades económicas que marca el dinamismo global. Es decir que las reformas en su conjunto marcan o son armónicas con el modelo-proyecto económico imperante.

A partir de una visión y análisis del conjunto de reformas, a lo largo de este capítulo se reitera que el paquete de reformas “transformadoras”, que emprendió la administración de Enrique Peña Nieto, ha tenido diversos cambios al aparato administrativo, pero también y, en general, al estatal. Desde este punto de vista, es menester aclarar que:

- a) Todas las reformas tuvieron como consecuencia cambios en distintos ámbitos gubernamentales, pero no todas lo tuvieron en el aparato estatal, es decir, no todas son estructurales.
- b) Las reformas que son estructurales lo son porque han hecho y consolidado cambios en el Estado mexicano, cada una lo hecho ya sea en su Administración Pública, en su

sistema político, y/o en lo que llamamos el espacio público. No todas han abarcado necesariamente todos estos ámbitos, sin embargo, todos han tenido algún tipo de alteración.

- c) Finalmente, todas estas reformas tuvieron repercusiones en el desarrollo y seguridad humanos de los mexicanos. Pues muchos elementos importantes, como la educación, se vieron afectados, así como la seguridad medioambiental con la reforma energética o la seguridad de las personas con el incremento de la violencia y la inseguridad.

Se recalca la importancia de la revisión del PND 2013-2018 y el Pacto por México, porque aquí es donde se pueden ver cómo intervinieron algunos de los factores que consideramos bloquearon alcanzar el desarrollo y la seguridad humanas. En primer lugar, y tal vez el más relevante, sea el de la corrupción estructural de una clase política y financiera, un modus operandi del poder político y financiero que se ha normalizado y enraizado en la vida pública de México. Son varios los casos que analizaremos en el siguiente capítulo, pero que estuvieron relacionados con corrupción y directamente con las reformas aplicadas y, evidentemente, con la administración de Peña Nieto y su círculo más cercano.

CAPÍTULO III. FACTORES NACIONALES QUE AFECTARON LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO HUMANOS DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

El desarrollo humano y la seguridad humana no son conceptos contemplados dentro de las estrategias políticas mexicanas. Como se observó en los capítulos anteriores, el gobierno de Peña Nieto planteó en su Plan Nacional de Desarrollo y en las propuestas de reforma contenidas en el Pacto por México, un cambio “radical” en la estrategia para mejorar las condiciones sociales de nuestro país. No obstante, como analizaremos en este capítulo, muchas de esas reformas no generaron beneficios específicos para los sectores más desprotegidos.

Existen diversos factores interrelacionados que imposibilitan la existencia de un plan integral de desarrollo y seguridad humanos en el país durante este sexenio 2013-2018. Por tal motivo, en este trabajo hemos agrupado dichos facilitadores en tres grandes grupos formados por tres factores sociales que caracterizan la coyuntura nacional contemporánea, que han permeado los últimos veinte años en nuestro país y de los cuales el sexenio de Peña Nieto no fue la excepción: la violencia y la inseguridad; la corrupción e impunidad y el desempleo y la desigualdad.

Estos tres factores permean la elaboración de estrategias nacionales, programas y políticas públicas, imposibilitando el pleno desarrollo de las personas. Mientras impere un ambiente de violencia e inseguridad, fortalecido y favorecido por la corrupción e impunidad en nuestra clase política y las instituciones de justicia, el desarrollo de las personas no podrá alcanzarse, pues ven afectadas varias de las esferas de la seguridad humana y de los componentes del desarrollo humano.

El desempleo y la desigualdad se suman a estos dos factores, pues la falta de oportunidades priva a gran parte de la población mexicana del acceso a servicios de educación y salud dignos, alejándoles de una vida digna y de alcanzar el goce pleno de todas sus capacidades.

En México se viven condiciones sociales específicas que afectan a la sociedad mexicana más vulnerable. La violencia e inseguridad han ido en aumento desde que se inició la “Guerra contra el Narcotráfico” durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa; el desmantelamiento de los grandes cárteles y el encarcelamiento o asesinato de sus líderes

provocó el surgimiento de nuevos cárteles (más pequeños) que se disputan el control del territorio y el mercado, ocasionando una ola de violencia jamás vista en México.

En nuestro país, la inseguridad y violencia derivadas de la delincuencia organizada demuestran la urgente necesidad de generar proyectos de seguridad alternativos, pues las estrategias utilizadas hasta ahora -que priorizan el uso de la fuerza y el ataque frontal a los grupos criminales- lejos de disminuir o controlar la violencia la han intensificado y han facilitado el tránsito de drogas por nuestro territorio.

No obstante, el crimen organizado y su combate frontal no es lo único que ha generado inseguridad y violencia en el territorio mexicano. Estos dos fenómenos deben estudiarse como un fenómeno multidimensional, multifactorial y de atención inter e intrainstitucional, ya que las variables que originan estos fenómenos son amplias y diversas.

Por otro lado, la corrupción e impunidad en las instituciones de gobierno y en los representantes públicos, ha provocado una enorme desconfianza por parte de los ciudadanos en las fuerzas policiacas y en el gobierno mexicano. La corrupción e impunidad se han convertido en fenómenos difíciles de combatir para el Estado, pues su poder se ha infiltrado y penetrado las esferas oficiales y privadas, a la vez que afecta la cultura e incrementa la aparición de fenómenos colaterales relacionados con la pérdida de principios y valores ciudadanos.

El desempleo y la desigualdad provocan que jóvenes de distintas localidades del país se sumen a actividades ilícitas, buscando generar ganancias que les aseguren un mejor nivel de vida ante la falta de oportunidades laborales dignas que generalmente derivan de la ausencia de acceso a los distintos niveles de educación. La carencia de oportunidades también ha provocado el incremento de la actividad delictiva en distintas zonas del país.

Reflexionar sobre posibles vías para atender estos tres factores en México nos debe conducir en primer lugar a identificar, observar y analizar fenómenos de menor complejidad, que al formar parte de una sociedad reflejarán el grado de organización, cohesión social, así como la fortaleza de las instituciones públicas.

Cuando al interior de un Estado comienzan a acumularse variables como pobreza, desigualdad, debilidad institucional, falta de oportunidades, presencia del crimen organizado nacional o transnacional, entre muchas otras, se generan contextos propicios para que la violencia e inseguridad prosperen.

En ese sentido, argumentamos que estos tres factores no están desasociados y al ser altamente interdependientes ponen en entredicho el desarrollo pleno de un país. No solamente los factores macroeconómicos, ligados a la visión del desarrollo economicista y restringida, sino también los del desarrollo y seguridad humanos centrados en las personas. En el siguiente diagrama, se explica la relación que consideramos guardan estos tres factores como limitantes del desarrollo y la seguridad humanos.

Diagrama 6. Factores que imposibilitan el Desarrollo Humano y la Seguridad Humana en México



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Juan Pablo Fernández Pereira, *Seguridad Humana*, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico -Jurídicas, Universidad Autónoma de Barcelona, 2005, pp. 146-149, 199-2001.

3.1. Violencia e inseguridad

El análisis de los fenómenos de la violencia e inseguridad debe realizarse desde todas las aristas o aspectos que abarca: culturales, condiciones de infraestructura, religión, geografía, grado de cohesión social, educación, acceso a salud, entre otros elementos. De ninguna manera se puede asegurar que existe la posibilidad de aplicar una estrategia generalizada a nivel nacional, partiendo de que los orígenes de las violencias y la inseguridad no son exactamente iguales en las distintas localidades de nuestro país. De hecho, esta es una visión compartida con el desarrollo y la seguridad humanas, que aceptan condiciones diferenciadas en los distintos estratos de la sociedad y a nivel local, regional y nacional.

Estamos inmersos en un mundo donde el concepto de violencia es parte de nuestra cotidianidad, la violencia nos acompaña constantemente y la vemos y creemos el eje rector de nuestras vidas, porque eso es lo que apreciamos diario en los medios de comunicación masiva, es lo que nos rodea diariamente en nuestros entornos.

De acuerdo con Walter Benjamin, la violencia es un resultado histórico que parte de uno o muchos procesos sociales de dominación estructurales y sistémicos que mantienen o sostienen las relaciones sociales de dominación que fueron fundadas por la violencia en un principio¹⁷⁴.

La violencia, de acuerdo con este autor cuenta con tres funciones: la primera es aquella donde se instaura un derecho, es decir, funda un nuevo ordenamiento jurídico que regula las relaciones sociales de un grupo de personas o comunidad. La segunda es la violencia como un medio para la obtención de fines jurídicos mismos que mantienen y conservan el orden establecido por la violencia fundadora. La tercera es la violencia divina o rompimiento absoluto¹⁷⁵.

Esto es importante porque la violencia es una variable que acompaña al sistema capitalista en todas sus estructuras, no sólo la internacional sino también la local. México al estar inmerso en ese sistema capitalista no escapa de esta dinámica y su población enfrenta distintos tipos de violencia estructural como la pobreza, desigualdad, la falta de acceso a la información, que impide un desarrollo de sus potencialidades para actuar con eficacia sobre

¹⁷⁴ Walter Benjamin, *Crítica de la violencia*, Editorial Biblioteca Nueva, México, 2017, p.88.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 94.

el entorno natural y social, ya que inhiben las capacidades del individuo y no permiten satisfacer sus necesidades básicas.

Adolfo Sánchez Vázquez señala que “(...) la violencia es exclusiva del hombre en cuanto a que este es el único ser que para mantenerse en su legalidad necesita violar o violentar constantemente una legalidad exterior”¹⁷⁶.

Al vivir en un mundo que se encuentra en constante cambio, alterable y movable, nos encontramos con una serie de procesos y actos que violan la legalidad de otros objetos y seres constantemente. Esto ocurre porque el humano no vive en armonía con la naturaleza y tampoco se encuentra supeditado pasivamente ante ella.

Finalmente es importante rescatar en esta definición de la violencia la aportación de Zizek que consiste en disgregar el concepto de violencia en tres: estructural, simbólica y objetiva. El autor señala que no puede existir una dimensión de la violencia sin las otras, es decir, las tres dimensiones se conjugan y se dan sentido entre ellas. La violencia simbólica trasgrede a los sujetos en su forma de imaginar, percibir, observar, pintar, dibujar, presentar y percibir su propia realidad cotidiana. La violencia simbólica tiene el objetivo de moldear el pensamiento colectivo¹⁷⁷.

La violencia subjetiva es la más fácil de percibir porque es en la que se enfoca la opinión pública y los medios de comunicación; La violencia subjetiva es la que sustenta la violencia estructural al ser aquella que guarda acciones individuales y colectivas. Por otro lado, la violencia objetiva es la violencia inherente al estado de las cosas. Este tipo de violencia es una expresión que es asumida por las personas de manera voluntaria, se respeta y se usa de marco de referencia para medir las conductas bajo el “sentido común”¹⁷⁸.

Finalmente, la violencia estructural es “la utilización de todos los medios coercitivos para la subordinación de una clase por otra con la finalidad de obtener una ganancia material”¹⁷⁹. En este proceso se forma la explotación del ser humano y, por ende, requiere de la dominación como condición. Estos tres tipos de violencia son importantes porque, como veremos más adelante, aquejan a la sociedad mexicana en distintos contextos y con diferentes cualidades.

¹⁷⁶ Adolfo Sánchez Vázquez, *La filosofía de la praxis*, México, Siglo XXI, 2003, p. 47.

¹⁷⁷ Slavoj Zizek, *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Editorial Paidós, España, 2009, p. 9.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 19

¹⁷⁹ Fabian Sánchez Luna, *Violencia y Geografía*, p. 100.

Por otro lado, la palabra inseguridad parece un fantasma que recorre las ciudades y que adopta diferentes rostros según quien lo vea. Por un lado, la inseguridad se ha posicionado como una palabra que define múltiples panoramas donde miedo, violencia homicida y delitos se entrecruzan en encabezados de periódicos, en noticieros y charlas entre conocidos y camaradas. Existen autores como Martini y Pereyra que explican que la palabra inseguridad es un significante que comenzó a usarse en el discurso periodístico y que paulatinamente ha reemplazado en significado a la palabra delito¹⁸⁰.

La inseguridad en las ciudades del siglo XXI se ha posicionado como tema importante para los medios de comunicación, así como para las campañas políticas. Hay un matiz relevante en los estudios sobre inseguridad que es la dimensión objetiva y subjetiva. Por un lado, están las cifras estadísticas de incidencia delictiva y por otro lado, la probabilidad de que aquellos riesgos detectados estén próximos a suceder¹⁸¹.

Aquellas amenazas detectadas mediante encuestas son una forma de medir la inseguridad real mientras que la dimensión donde yace el miedo subjetivo que alude a la probabilidad de victimización, aún tiene que ser evaluada y pensada como indisociable frente a la inseguridad real¹⁸².

El sentimiento de inseguridad es un concepto desarrollado por el sociólogo argentino Gabriel Kessler cuya aportación se inscribe en el campo de la sociología del temor al delito. La construcción conceptual implicó dos puntos de partida; por un lado, están las contribuciones anglosajonas hechas desde la criminología y sociología del delito; por otro, se encuentran los estudios de carácter cualitativo producidos desde las ciencias sociales y humanidades. Estos últimos se muestran críticos frente a la conceptualización *fear of crime* debido a que consideran variables estructurales, tales como la desconfianza entre clases sociales, el incremento del armamentismo, el viraje hacia los gobiernos autoritarios en la década de los ochenta en América Latina o la consolidación de grupos delictivos que se disputan el poder con el aparato Estatal¹⁸³.

¹⁸⁰ Estela Martini, Pereyra, Marcelo y Federico Arzeno, *La irrupción del delito en la vida cotidiana: relatos de la comunicación política*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2009, p. 55.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 57.

¹⁸² Roberto Briceño-León, *Sociología de la violencia en América Latina*, Ecuador, FLACSO, p. 25.

¹⁸³ Gabriel Kessler, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Argentina, Siglo XXI, p. 14.

A continuación, presento aquel andamiaje conceptual que permitió la consolidación del sentimiento de inseguridad, así como puntualizaciones hechas por el autor mencionado para dotar de claridad al concepto. Las propuestas anglosajonas reciben el nombre de *fear of crime*, cuyo auge se remonta a 1960 en Estados Unidos y cuyos aportes se hacen desde la criminología y sociología del delito¹⁸⁴.

El papel de las víctimas afectadas por algún delito comenzó a ocupar el reflector en los discursos políticos. Por otro lado, siguiendo el argumento de Kessler en aras de proponer mejores políticas públicas se consideró urgente hacer una revisión de la llamada cifra negra, es decir, casos de delitos no denunciados a las autoridades debido a múltiples factores como el miedo, la represión, corrupción de las autoridades etc. La revisión de la cifra negra obedeció a un refinamiento de los instrumentos de medición en el campo de la criminología donde la víctima una vez más se volvía una variable relevante. Dicho autor menciona que a pesar de que hay momentos históricos donde la tasa de delitos incrementa, también es importante el contexto social, así como los temores que se configuran¹⁸⁵.

Fue así como se buscó impulsar la aplicación de encuestas de victimización a la población en general con la finalidad de captar al menos en teoría, la totalidad de la incidencia delictiva. Es importante resaltar que el giro a la victimización estuvo influenciado en parte por un contexto social turbulento donde la segregación racial se encontraba en un punto de quiebre debido a la incipiente inclusión de la población afrodescendiente mientras que los sectores sociales más conservadores apuntaron que se vivía un periodo donde el delito y las amenazas estaban al alza.

En este sentido, Kessler concibe el sentimiento de inseguridad como una manifestación cambiante a lo largo de la historia, así como una fuente generadora de relatos diversos¹⁸⁶. En relación con ello, señala que los miedos se construyen, ejemplificando con el caso de crimen ligado a pobreza, cuya relación se establece en la época de la Revolución Francesa y denota a la clase revolucionaria como una amenaza¹⁸⁷.

Cabe resaltar que aquellos estudios europeos frente a los latinoamericanos expresan formas diferentes de temor. Mientras que en Europa el miedo estaba relacionado con la

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 10.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 26.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 35.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 37.

violencia política, en Latinoamérica guardaba relación con la privatización del espacio, el individualismo, la ciudad y las dictaduras.

En el rubro de quienes sufren una mayor preocupación por la inseguridad, el autor mencionado rastrea seis tipos de relatos que ilustran preocupaciones por el delito urbano. En primer lugar, están quienes comparan el presente con el pasado aludiendo así a un cambio negativo presente resultado de cambios políticos. En el caso de los resultados obtenidos por Gabriel Kessler, aquellas opiniones tienden a inclinarse hacia la derecha política, que castiga la subversión política y la señalan como un elemento que configura el sentimiento de inseguridad¹⁸⁸.

En segundo lugar, están los relatos que expresan que la inseguridad está presente en la interacción cotidiana la cual manifiesta alterofobia, es decir, temor a un otro que no es parte del círculo social más cercano. Ésta genera que se busque la autosegregación de los entornos considerados como peligrosos, así como de las personas que lo habitan, argumentando que la crisis económica ha generado la degradación de las poblaciones más vulnerables y aludiendo la aparición de “gente que antes no existía”¹⁸⁹ como cartoneros y piqueteros.

La opinión vertida en ese tipo de relatos también conserva un tinte conservador, pero que considera contextos excepcionales como en la época de dictadura militar en Argentina. A modo de balance, opiniones que castigan desde la moral, lo social y lo político confluyen en esta categoría.

En tercer lugar, está el caso de los relatos que aluden a la degradación moral que se caracterizan por mantener un carácter político de derecha punitiva extrema donde el enojo es más notorio que el temor porque condenan la debilidad institucional. Desde esta perspectiva, se responsabiliza al Estado por la inseguridad debido a que se castiga que no administre de forma efectiva el monopolio de la violencia¹⁹⁰.

En cuarto lugar, yacen los relatos referentes a la crisis social donde los males causantes de la inseguridad son diversos. La falta de empleo o la drogadicción son elementos

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 120

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 121

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 122

que se mencionan como causas de la inseguridad¹⁹¹, sin embargo, también se añade la ineficacia policiaca y la desconfianza hacia dicho cuerpo.

En quinto lugar, están los discursos de estigmatización donde se señalan a los jóvenes varones como potenciales victimarios; sin embargo, este sector también es victimizado mediante el hostigamiento policial¹⁹².

Vale la pena destacar que los jóvenes si bien no han internalizado el estigma, son conscientes de que un futuro poco esperanzador les espera y que factores como el desempleo pueden desencadenar un problema de adicción como cuenta un joven entrevistado “Ponle que se quedó sin trabajo, se droga y se olvida un rato”.¹⁹³ El autor expresa que lo anterior “es una experiencia de discriminación cotidiana que contribuye a una percepción fatalista del porvenir”¹⁹⁴.

En sexto lugar están los relatos relacionados con la inseguridad jurídica donde la premisa que resalta es la falta de compromiso legal e institucional por parte del Estado. La impunidad es un factor que resalta porque hace notar que la ley no es general para todas y todos, “generando una sociedad en la que nadie contempla las leyes”¹⁹⁵.

De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, para lograr generar estos diagnósticos cuantitativos y cualitativos es necesaria la recopilación de información y datos de todas las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales que estén disponibles, para que, a partir de esto, se cuente con elementos que permitan realizar análisis desde un enfoque municipal, estatal y nacional, con lo cual se podrían identificar de manera oportuna la forma en que una o distintas variables impactan a una comunidad en específico y cuál es la relación que guarda con los contextos de violencia de manera focal o regional¹⁹⁶.

En primer lugar, en este trabajo nos gustaría comenzar aclarando que, en el tema de la violencia e inseguridad, en México existe un panorama complejo al respecto debido a las dinámicas del crimen organizado y su negocio ilegal más rentable: el tráfico de drogas. No

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 123

¹⁹² *Ídem*.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 124.

¹⁹⁴ *Ídem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p.125

¹⁹⁶ Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, *Violencia e inseguridad en México, fenómenos complejos y multidimensionales*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2019, p. 3. Disponible en: <file:///C:/Users/OmarHiram/Downloads/CESOP-IL-72-14-InseguridadEnMexico-120619.pdf>

obstante, debe recalcar que no es un fenómeno espontáneo, pues se ha ido gestando a lo largo de dos décadas.

La criminalidad organizada, la violencia y los delitos comunes han crecido, en parte, gracias a las bajas expectativas sociales en México pues permanecen altos índices de pobreza y desigualdad, problemas en el campo, hambruna en las localidades más remotas, desempleo, bajos salarios, impunidad, corrupción y debilidad de la estructura institucional del Estado.

La violencia e inseguridad ocasionadas por el COT son una amenaza a los derechos y la seguridad humanos, pública y nacional, pues la población vive en constante temor de ser víctimas de dichos flagelos. El crimen organizado y la violencia son fenómenos estrechamente relacionados, pero no son nuevos; en los últimos años han sido estudiados con mayor frecuencia a partir del incremento acelerado de los mismos, su sofisticación y evolución sin precedentes. En México, durante la última década, el día a día de la ciudadanía se ve permeado por la violencia e inseguridad.

La relación violencia-inseguridad se ha visto potenciada desde la década de los noventa por el surgimiento de nuevos cárteles en México, que ha dado lugar a una fuerte competencia y a enfrentamientos permanentes entre éstos por controlar los pasos de droga, mercados, espacios y clientes¹⁹⁷.

En 2010 el grupo armado paramilitar de élite del Cártel del Golfo se independiza dando lugar al Cártel de los Zetas. Otros casos son la aparición de la Familia Michoacana en 2006, el Cártel de Jalisco Nueva Generación en 2007, el Cártel Beltrán Leyva en 2008 y el Cártel de los Caballeros Templarios en 2011¹⁹⁸.

Éstos se configuraron como competidores potenciales que rompieron todas las estructuras operacionales del crimen organizado, y desafiaron de manera abierta y armada a los cárteles antiguos, generando una escalada de violencia sin precedentes en el territorio nacional.

Los nuevos cárteles son más conflictivos, sanguinarios, mortíferos y violentos, propagando las siguientes estrategias violentas contra la sociedad, otras organizaciones criminales y el gobierno: extorsiones, cobro de derechos de piso, desapariciones, muertes

¹⁹⁷ Luis Astorga, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés, 2005, p. 87.

¹⁹⁸ Rosen, Jonathan Daniel y Zepeda Martínez, Roberto, *La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida*, Reflexiones, 2015; 94, num1, p. 159.

explícitas y secuestros masivos; han diseñado procedimientos ilícitos más diversos, irrumpiendo en el escenario nacional como agentes desestabilizadores.

La debilidad institucional y la poca efectividad de la aplicación de la justicia, y sus correspondientes sanciones, es una de las características nacionales que permiten la proliferación de la violencia.

En aquellos Estados institucionalmente fuertes, las organizaciones criminales buscan utilizar al mínimo la violencia, pues podría traerles graves repercusiones en sus actividades delictivas, por ello buscan tener un perfil más bajo y no ser identificados; en ese sentido, la existencia del crimen organizado y sus violencias legitiman la presencia del Estado y su uso exclusivo de la fuerza.

Por otro lado, en Estados con instituciones débiles y corruptas es más frecuente el uso de la violencia, pues reconocen la incapacidad gubernamental para hacer valer las leyes e interferir en sus negocios, en este caso las organizaciones criminales actúan con plena visibilidad y fuerza.

Las conductas delictuosas imperantes en el país no surgieron recientemente. Puede probarse una tendencia creciente al menos en las últimas dos décadas. Desde mediados de los años noventa, los ilícitos no relacionados directamente con las drogas presentaban índices altos, los cuales repuntaron considerablemente a partir del 2007, con el enfrenamiento frontal a COT¹⁹⁹.

3.1.1. Datos sobre violencia e inseguridad en México (2013-2018)

Antes de comenzar el análisis de los factores de la violencia e inseguridad, y sus afectaciones a la seguridad y desarrollo humanos, es necesario ubicar la situación de la violencia e inseguridad en el país durante el sexenio estudiado. Principalmente, se toman en cuenta los datos de enero de 2013 a diciembre de 2018, periodo que abarca la titularidad de Peña Nieto en el poder ejecutivo, mismo lapso en el que se ejecutó su PND y las reformas estructurales propuestas.

Por ello, en este apartado iniciamos con la exposición de algunos datos de la percepción de inseguridad y violencia en México. Para tal objetivo, se han obtenido gráficas

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 90.

y tablas de instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), y el Informe de Paz México.

Posteriormente, son expuestos los nombres y la posición de las ciudades más violentas de México, dentro de las 50 ciudades más violentas del mundo 2013-2018. Para finalizar con algunos datos de violencia e inseguridad elaborados por la organización social ciudadana Semáforo Delictivo²⁰⁰.

Quisiéramos aclarar al lector, que estos datos e información tienen un objetivo únicamente ilustrativo. A pesar de ello, no son limitantes para analizar el problema, pues se busca que a través de esta exposición de datos, el lector tenga un panorama del contexto de la violencia e inseguridad de México entre 2013 y 2018.

Un examen de las cifras oficiales nos permitirá sustentar este argumento. En este caso, son ilustrativos los números expuestos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana- INEGI y el *Informe de Paz México*.

Con el análisis de los distintos datos expuestos por estos informes, se podrá evidenciar el incremento delictivo y de inseguridad en nuestro país, principalmente desde el inicio de la “guerra contra el narcotráfico”. Cabe aclarar que muchos de los delitos que aquejan a la sociedad no son del fuero federal²⁰¹, sino del fuero común²⁰².

En primer lugar, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, nos permite observar tanto los delitos del fuero común como aquellos del fuero federal. En 2018 se registraron 44, 001 homicidios en el país, de los cuales 28, 839 fueron

²⁰⁰ Seguridad, justicia y paz. Las 50 ciudades más violentas del mundo en 2020, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., 2018, disponible en: <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf>

²⁰¹ Los delitos del fuero federal son aquellos ilícitos que afectan la salud, la economía y, en general, la seguridad del país o los intereses de la federación, como su estructura, organización, funcionamiento y patrimonio. Entre ellos, se encuentran los ataques a las vías de comunicación, contrabando, defraudación fiscal, delitos ecológicos, delitos contra la salud, portación ilegal de armas de fuego, producción ilegal de productos, robo de bienes a la nación, blanqueamiento de recursos económicos, tráfico de personas y delitos electorales. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del Fuero Federal”, México, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal>

²⁰² Los delitos del “fuero común” se definen como aquellas conductas que tiene una afectación directa en un solo individuo o en un conjunto particular de ellos. En esta categoría destacan las amenazas, daños en propiedad ajena, delitos sexuales, fraude, abuso de confianza, homicidio, lesiones y robo en sus diferentes modalidades (a casa habitación, a negocio, a transeúnte, de vehículos, etc.). *Ídem*.

dolosos y 19, 966 se realizaron con armas de fuego. Se tiene registro de un total de 870 feminicidios, de los cuales 196 se realizaron con arma de fuego; hubo 1,010 secuestros; y 81, 998 robos a casa habitación de los cuales 6, 691 fueron con violencia²⁰³.

En 2017 se contabilizaron 41, 125 homicidios de los cuales 25, 035 fueron dolosos y 16, 890 fueron ejecutados con arma de fuego. Se contabilizaron 736 feminicidios (194 de ellos con arma de fuego); hubo 1, 149 secuestros y 90, 790 robos a casa habitación de los cuales 7. 647 fueron con violencia²⁰⁴.

En el siguiente cuadro, se muestran el número de delitos por cada 100 mil habitantes del 2013 a 2018 a nivel nacional.

Cuadro 4. Delitos por cada 100 mil habitantes (2013-2018)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Homicidio Doloso	15.29	12.96	13.32	16.49	20.27	23.12
Feminicidio	---	---	0.66	0.93	1.16	1.36
Secuestro	1.43	1.17	0.88	0.92	0.93	0.81
Extorsión	6.94	4.83	4.19	4.31	4.71	4.96
Robo a casa habitación	---	---	71.84	71.37	73.50	65.74
Robo de Vehículo	47.97	40.09	133.01	142.97	170.69	167.51
Robo de transeúnte	---	---	51.66	57.78	72.80	57.68

Elaboración propia con base en los datos de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Número de delitos por cada 100 mil habitantes 2015-2019*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-100%20mil%20hab%202015-2019_feb19.pdf y con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017*, México, Secretaría de Gobernación, 2017, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas072017.pdf>

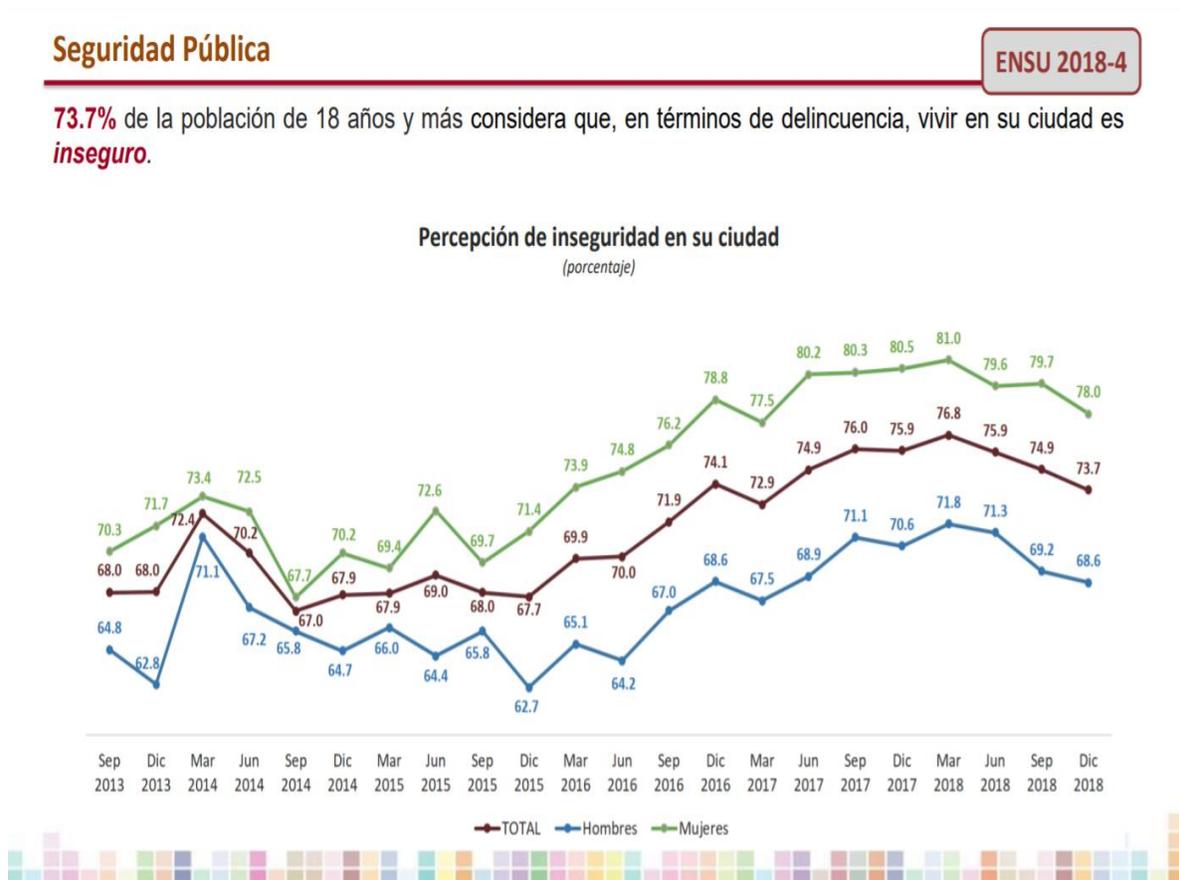
²⁰³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Número de delitos por cada 100 mil habitantes 2018*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2018, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018_feb19.pdf

²⁰⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Número de delitos por cada 100 mil habitantes 2017*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2017, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2017_feb19.pdf

Gracias a los datos presentados y al *Cuadro 1* se puede observar que en el año 2018 es el que se tiene un mayor registro de homicidios y feminicidios, por lo cual es considerado el año más violento de la historia del país. No obstante, el robo a casa habitación y los secuestros disminuyeron, teniendo su mayor registro en 2017.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana- INEGI, para diciembre de 2018, el 73.7% de la población de 18 años y más considera que vivir en su ciudad es inseguro, como se muestra en la *Gráfica 1*.

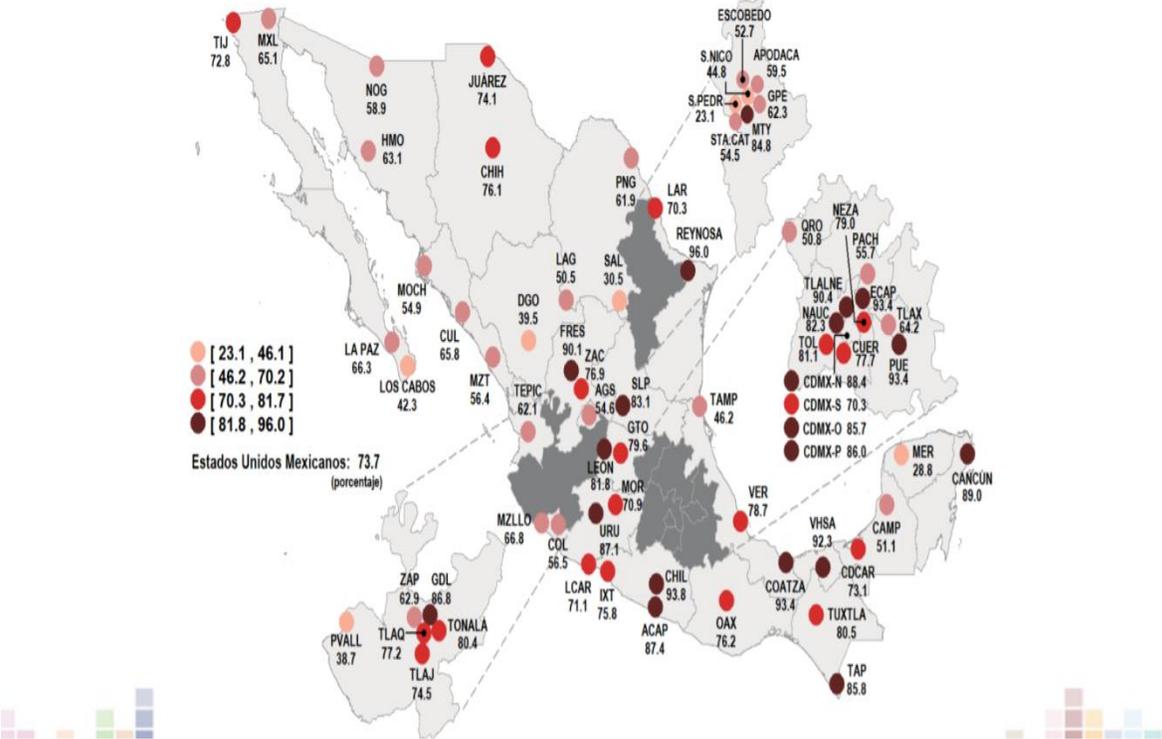
Gráfica 1. Sobre percepción de inseguridad en su ciudad.



Tomada de INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, México, INEGI, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_01.pdf

Las ciudades con mayor sensación de inseguridad fueron Reynosa, Chilpancingo de los Bravo, Puebla de Zaragoza, Coatzacoalcos, Ecatepec de Morelos y Villahermosa²⁰⁵. En contraste, las ciudades que tienen una mayor sensación de seguridad fueron San Pedro Garza, Mérida, Saltillo, Puerto Vallarta, Durango y Los Cabos (como se muestra en la *Gráfica 2*).

Gráfica 2. Grado de inseguridad por ciudad



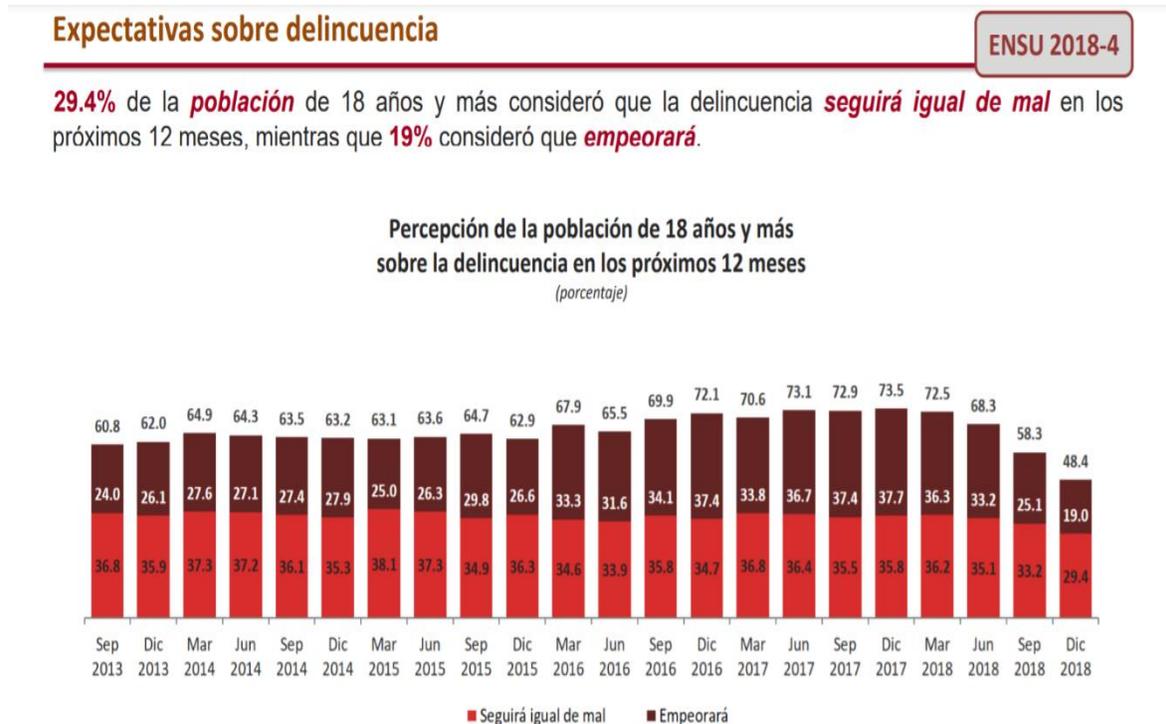
Tomada de INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, México, INEGI, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_01.pdf

En 2018, la percepción de inseguridad siguió siendo mayor en el caso de las mujeres con 78%, mientras que para los hombres fue de 68.6%²⁰⁶. Las redes sociales han servido para evidenciar la inseguridad de las mujeres en nuestro país.

²⁰⁵ INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, México, INEGI, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_01.pdf
²⁰⁶ *Ídem*.

En la siguiente gráfica se muestran las expectativas de la delincuencia en la población mayor de 18 años. Como se puede observar, la mayoría (29.4%) consideraba que la delincuencia seguirá igual de mal en los siguientes doce meses. No obstante, también es considerable el rubro de la población que consideró que durante el 2019 empeoraría la situación de inseguridad (19%).

Gráfica 3. Expectativas sobre delincuencia

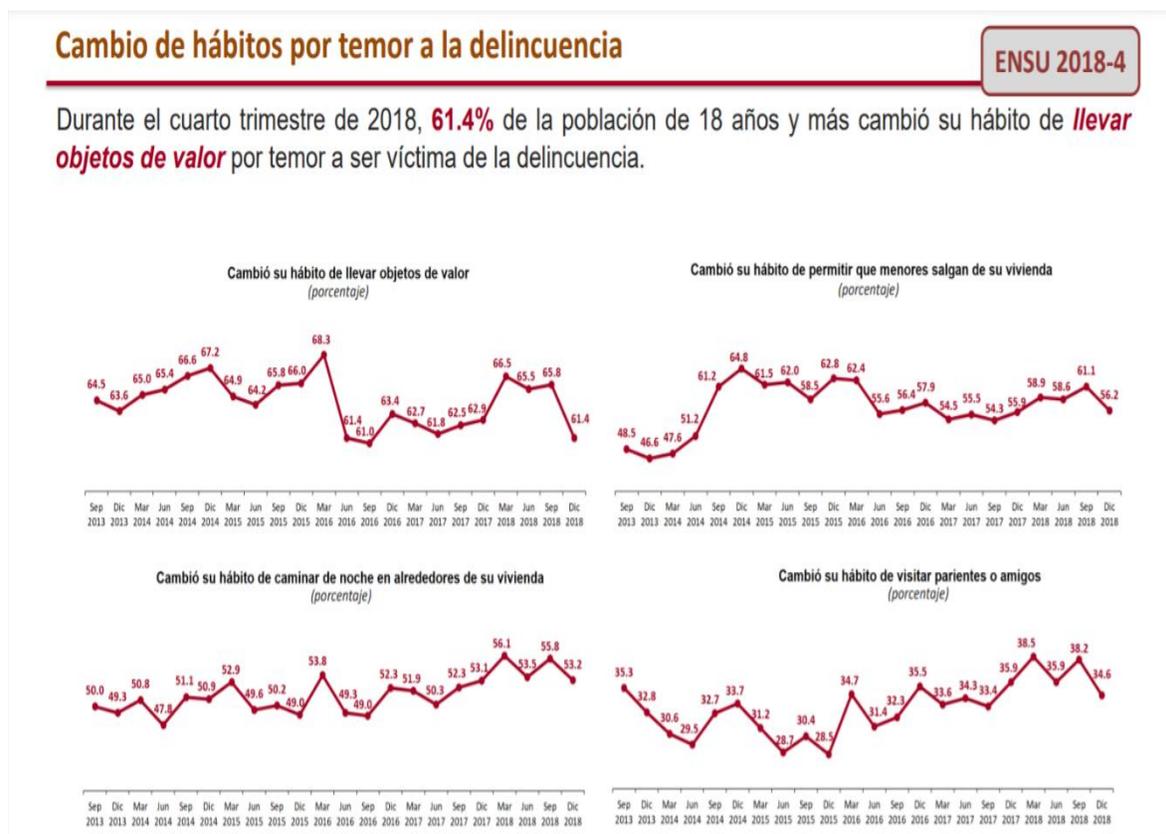


Tomada de INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, México, INEGI, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_01.pdf

Una última gráfica que consideramos reveladora es la que muestra los cambios de hábito de la población por temor a la delincuencia. Específicamente se han presentado cuatro grandes modificaciones en el comportamiento: no se llevan objetos de valor encima; no se permite que los menores de edad salgan de casa; la gente no acostumbra caminar de noche en los alrededores de su vivienda; y no se visitan parientes ni amigos. Estos cambios son significativos, ya que como se observa en la siguiente imagen, en 2019, alrededor del 61.4% de la población mayor de 18 años ha modificado sus hábitos, derivado del aumento de la

delincuencia²⁰⁷. Este aspecto es bastante significativo porque nos permite observar que la delincuencia e inseguridad han llegado a tal nivel que han permeado indiscutiblemente en el comportamiento de nuestra sociedad.

Gráfica 4. Cambio de hábitos por temor a la delincuencia



Tomada de NEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, México, INEGI, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_01.pdf

En los últimos meses de 2018, específicamente en la Ciudad de México, se reportaron intentos de secuestro y otros agravios a la integridad del sector femenino de la población; no obstante, el gobierno de la Ciudad de México, ahora dirigido por Claudia Sheinbaum, señaló que no había carpetas de investigación abierta para dichos acontecimientos, lo cual puede ser una prueba de la poca confianza que la población tiene en las autoridades y su eficiencia para

²⁰⁷ INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, México, INEGI, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_01.pdf

solucionar este tipo de delitos y castigar al culpable, al grado de preferir evidenciar y denunciar en redes sociales que en el Ministerio Público.

Finalmente, 83.4% de la población siente inseguridad en los cajeros automáticos localizados en la vía pública, 75.3% en el transporte público, 70.7% en el banco y 67.8% en las calles que habitualmente usa²⁰⁸. Un dato adicional derivado de la encuesta muestra que para 2018, el 35.8% de los hogares en zonas urbanas tuvieron integrantes que fueron víctima de al menos un delito de robo total o parcial de vehículo, robo en casa habitación, asalto en calle o transporte público²⁰⁹.

Las cifras de la Encuesta Nacional nos permiten contar con un amplio panorama de la situación de la seguridad pública en el país, específicamente el temor a la delincuencia y los cambios en las conductas delictivas. Éste es un aspecto que, lamentablemente, ha permeado a nuestro país en los últimos años. Específicamente para el periodo estudiado en este trabajo, la violencia e inseguridad no se redujeron a pesar de las estrategias del entonces presidente para tratar de erradicarlos de la vida diaria de nuestro país.

De acuerdo con el *Índice de Paz México 2018*, no existe ningún estado o ciudad en el país con un nivel bajo de violencia e incidencia criminal; en 28 de los 32 estados se reportaron tasas crecientes de delitos cometidos con armas de fuego.

Este mismo estudio señala que, durante el año 2017, 18% de los mexicanos aseguraban tener un alto nivel de confianza en las instituciones públicas; este porcentaje deriva del aumento de la violencia que se refleja en una tasa de homicidio histórica de 24 muertes por cada 100,000 habitantes, es decir, más de 29,000 víctimas en ese año²¹⁰.

Un año después, el *Índice de Paz México 2019*, señala que la tasa de homicidios se recrudeció a diferencia del año anterior, llegando a 27 muertes por cada 100,000 habitantes, es decir, más de 34,000 víctimas en 2018²¹¹.

²⁰⁸ *Ídem.*

²⁰⁹ *Ídem.*

²¹⁰ Institute for Economics & Peace, *Índice de Paz México 2018*, México, Institute for Economics & Peace, 2018, p. 2, disponible en: <http://indexedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>

²¹¹ Institute for Economics & Peace, *Índice de Paz México 2019*, México, Institute for Economics & Peace, 2019, p. 2, disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/04/MPI-2019-ESP-Report-web.pdf>

El informe antes citado también revela que el impacto económico de la violencia incrementó en 2018 hasta llegar a 5.16 billones de pesos (268 mil millones de dólares, aproximadamente), equivalente al 24% del PIB de nuestro país. “En términos per cápita, el impacto económico de la violencia fue de 41,181 pesos, más de cinco veces el salario mensual promedio de un trabajador mexicano”²¹².

Ahora bien, de acuerdo con el *Índice Global de Impunidad 2018*, las entidades federativas donde más delitos son denunciados son Guerrero, Estados de México, Ciudad de México, Tamaulipas, Jalisco y Tlaxcala.

En el mismo sentido, el sitio *Seguridad, Justicia y Paz*, elabora un listado de las 50 ciudades más peligrosas en el mundo. Con los datos de este organismo, se presenta la siguiente *Cuadro 5* de 2013 a 2018 donde se posicionan las ciudades de nuestro país que han ocupado un lugar entre las 50 más peligrosas.

Como se observa en la tabla Acapulco, Culiacán, Tijuana, Victoria y Obregón son las cinco ciudades con más apariciones dentro del listado. Acapulco se mantuvo entre 2013 y 2016 en entre las primeras cinco ciudades más violentas del mundo.

Estos datos nos permiten observar la grave situación de violencia e inseguridad que se manifiesta en el país, poniendo en riesgo los derechos humanos de la ciudadanía y su integridad física. Con estos altos índices de delincuencia en el país, es comprensible que la mayoría de los ciudadanos perciba como insegura su comunidad y a sus instituciones como corruptas.

²¹² *Ídem.*

Cuadro 5. Ciudades mexicanas que han ocupado un lugar en el *ranking* de las 50 ciudades más peligrosas del mundo

2013		2014		2015		2016		2017		2018	
3	Acapulco	3	Acapulco	4	Acapulco	2	Acapulco	1	Los Cabos	1	Tijuana
16	Culiacán	24	Culiacán	17	Culiacán	5	Victoria	3	Acapulco	2	Acapulco
18	Torreón	27	Juárez	35	Tijuana	24	Culiacán	5	Tijuana	4	Victoria
21	Chihuahua	31	Obregón	46	Victoria	27	Mazatlán	6	La Paz	5	Juárez
22	Victoria	34	Nuevo Laredo	50	Obregón	37	Juárez	8	Victoria	6	Irapuato
30	Nuevo Laredo	41	Victoria			40	Chihuahua	20	Juárez		
37	Juárez	43	Chihuahua			41	Obregón	29	Chihuahua		
43	Cuernavaca	45	Tijuana					31	Obregón		
47	Tijuana	48	Torreón					36	Tepic		
		50	Cuernavaca					38	Reynosa		
								43	Mazatlán		

Elaboración propia con base en: Seguridad, justicia y paz. *Las 50 ciudades más violentas del mundo en 2020*, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. , 2018, disponible en: <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf>

3.1.2. Los fenómenos de la violencia y la inseguridad: factores para su comprensión

En este apartado, consideraremos el texto “Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México” de Luis Herrera-Laso, como el principal para comprender la seguridad pública como un fenómeno complejo en el que convergen variables socio-económicas, factores de incidencia directa, aspectos institucionales, actitudes y percepciones de la sociedad y de la autoridad. Para este investigador se pueden considerar 11 variables estructurales que propician violencia e inseguridad, que enumeramos y resumimos a continuación:

- 1) **Pobreza y marginación:** De acuerdo con este autor, incrementan la propensión a la violencia y a la inseguridad, pero no son su fuente originaria y tampoco definitiva; es decir, no toda la población en condición de pobreza y marginación es propensa a la violencia. No obstante, la pobreza y marginación sí pueden ser un detonador. Cuando a la pobreza y a la marginación se suma la ausencia de oportunidades de educación y empleo, sobre todo para adolescentes y jóvenes, esto se traduce rápidamente en un escenario de bajas expectativas de mejora y superación²¹³. La combinación de pobreza y marginación con violencia familiar y ausencia de oportunidades, está directamente relacionada con la emergencia de bandas y pandillas, jóvenes sin expectativas y sin oportunidades, que finalmente terminan en las calles y que ciertamente constituyen una de las variables de propensión a la violencia y a la criminalidad en México, en donde se registra la presencia de alrededor de 10 millones de jóvenes que podrían estar en esta situación de riesgo; detrás de ellos están los niños²¹⁴.
- 2) **Falta de infraestructura física o precarización de la existente.** La inversión en infraestructura física, de acuerdo con el autor, es un medio para reducir la marginación y elevar la calidad de vida de zonas urbanas marginadas, por lo tanto, lo considera un factor de cambio eficiente. Por ejemplo, los programas de vivienda

²¹³ Luis Herrera-Laso, “Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México”, CEI-COLMEX, México, 2013, p.4, disponible en: http://www.observatoriodesonora.org/documentacion/Luis_Herrera_Laso/Luis%20Herrera-Laso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la.pdf

²¹⁴ *Ibidem*, p. 5.

ayudan a mejorar el ambiente diario de los miembros de una familia, al incrementar la autoestima y mejorar el estado emocional de quienes cuentan con los servicios básicos y con espacios dignos²¹⁵. Estos factores contribuyen al relajamiento de la persona, a construir relaciones de respeto y a la disminución de la propensión a la violencia familiar^o.

Otro aspecto de la mayor importancia, vinculado con infraestructura, se refiere a la existencia de espacios públicos comunitarios en los que los usuarios de todas las edades encuentren espacios alternativos al hogar para socializar y realizar otras actividades, los espacios públicos comunitarios son alternativas reales para la realización de innumerables actividades que, por problemas de espacio, los habitantes de una colonia marginada no pueden realizar en el hogar. Los centros de desarrollo comunitario y las áreas deportivas pueden tener efectos múltiples para mejorar el ambiente de desarrollo personal y despresurizar tensiones al interior de la casa-habitación. Sobre todo, cuando estas acciones son acompañadas por programas, recursos y personal capacitado que les den sustentabilidad²¹⁶. En ese sentido, coincidimos con el autor al señalar que los espacios públicos de socialización con una infraestructura adecuada son el ambiente necesario para un mejor desarrollo de las personas, especialmente de adolescentes y de jóvenes que pueden unirse al pandillaje y a grupos criminales al no encontrar nuevas oportunidades de desarrollo no sólo económico, sino también cultural y social. La infraestructura puede generar esos nuevos espacios de pertenencia e inclusión social.

- 3) **Violencia intrafamiliar.** El primer ambiente de educación y socialización de todas las personas es la familia. Aunque en México encontramos datos alarmantes de violencia intrafamiliar. En cuanto a la correlación entre violencia intrafamiliar y la propensión a la generación de un ambiente violento en una entidad o población, los dos factores que con más frecuencia se asocian al desarrollo de violencia son los familiares directos que son violentos y/o que abusan de sustancias tóxicas. Crecer y vivir en un ambiente de violencia intrafamiliar puede tener efectos físicos y psicológicos graves en el individuo, sea hombre o mujer²¹⁷. Los efectos serán

²¹⁵ *Ídem.*

²¹⁶ *Ídem.*

²¹⁷ *Ibidem*, p. 6.

diferentes dependiendo de cada persona, pero en ningún caso son positivos. “Trastornan la autoestima y los afectos y llevan a un relacionamiento a la defensiva, en no pocas ocasiones cargado de rencores, frustraciones y resentimientos. El silencio e introspección de los jóvenes que se integran a bandas y pandillas es un síntoma claro de temor, cautela y desconfianza, frente a todo y todos los que les rodean”²¹⁸. Cuando en una comunidad la violencia doméstica es la regla, esta forma de convivencia se traslada a las calles y a los espacios públicos. Los niños y los jóvenes están acostumbrados a vivir en la violencia, sin afectos y sin respeto

4) Pandillas juveniles. La ausencia de oportunidades y de expectativas (educación formal y un empleo digno) durante la adolescencia y la juventud, en combinación con escasos recursos en el hogar, llevan a los jóvenes a la necesidad de allegarse recursos para subsistir. Las pandillas, además de ser células de pertenencia social, se convierten en espacios para generar estos recursos, con frecuencia mediante actividades ilícitas que, en muchos casos, también se destinan a financiar el consumo de drogas y alcohol. Una vez en esta situación, se genera un círculo vicioso. Los jóvenes se sienten doblemente marginados, frente a su comunidad y frente a la autoridad²¹⁹. Se colocan en “tierra de nadie”, en la que las lealtades se trasladan a la banda o pandilla y el resto de la comunidad, incluyendo las otras bandas, se convierten en “el enemigo”. Usualmente la policía encabeza la lista de “enemigos”. Se generan así fuertes lazos de lealtad que incluso los separan de sus familias y los marginan del resto de su comunidad, pero que les otorgan una identidad y un sentido de pertenencia. Cuando las condiciones de una comunidad generan o propician la generación de pandillas, el crimen organizado encuentra tierra fértil para reclutar jóvenes que se convierten en correos, vigilantes o traficantes en menudeo²²⁰.

5) Crimen organizado. Sus reglas son distintas a las que rigen a las pandillas. Son organizaciones verticales (a diferencia de las pandillas en donde existen relaciones entre iguales), y la mayor parte de sus integrantes son prescindibles. “El crimen organizado cuenta con vastos recursos para imponer sus reglas y el que las rompe se hace acreedor a los castigos más severos, incluyendo la muerte. Las decisiones se

²¹⁸ *Ídem.*

²¹⁹ *Ibidem*, p. 7.

²²⁰ *Ídem.*

toman en una estructura vertical, a diferencia de las pandillas, en las que los ajustes de cuentas se deciden al menos entre los principales miembros de la banda”²²¹. Las pandillas juveniles ejercen formas limitadas de violencia, mientras que los miembros del crimen organizado son usualmente criminales profesionales para quienes la violencia y la criminalidad extrema son parte de su modo de vida. Es importante destacar que, si bien en algunos casos la línea entre las actividades de pandillas juveniles y del crimen organizado es tenue, la diferencia es real y su tratamiento por parte de las autoridades debe estar claramente diferenciado. Las policías tienden con frecuencia a tratar a las pandillas como delincuencia organizada, lo que no sólo no ayuda, sino que empeora el entorno social, incrementa la propensión a la violencia²²².

- 6) **Armas, drogas y alcohol.** La presencia de armas, drogas y alcohol es una de las variables que más directamente incide en la generación de la violencia y criminalidad en una comunidad. “En la mayoría de los delitos graves se utilizan armas y, en gran cantidad de casos, quienes las usan están bajo el influjo de drogas y/o alcohol. Los tres elementos (armas, drogas y alcohol) sobre todo, su combinación, tienen una fuerte incidencia en el ambiente de inseguridad y criminalidad. Sin embargo, por su naturaleza y características, cada uno requiere de un tratamiento distinto”²²³. El tráfico y posesión de armas prohibidas es uno de los delitos más castigados. Y a pesar de ello un porcentaje importante de la población mexicana posee armas de fuego para su protección. Su tráfico y venta para la comisión de delitos es uno de los mercados más redituables. Su combate requiere de estrategias particulares²²⁴. El tráfico y venta de drogas fuertes como las metanfetaminas, cocaína y heroína están prohibidos. Sin embargo, su acceso es relativamente sencillo y de poco riesgo. Quien porta las drogas para consumo personal no incurre en delito. El consumo del alcohol es todavía más difícil de controlar, por su precio y por no incurrir en delito quien lo consume. La única restricción, al igual que con el tabaco, es la venta a menores y, en el caso del alcohol, su consumo en la vía pública²²⁵.

²²¹ *Ibidem*, p. 8.

²²² *Ídem*.

²²³ *Ibidem*, p. 9.

²²⁴ *Ídem*.

²²⁵ *Ibidem*, p. 10.

7) **Poca o nula presencia de las autoridades.** La presencia o ausencia de la autoridad es una variable determinante de los niveles de propensión a la violencia y la criminalidad. En México, en términos generales, la población percibe a la policía como ineficiente (hace mal su trabajo), insuficiente (no cuenta con los elementos y/o equipos necesarios), o corrupta (hace uso de su autoridad y/o de su poder para fines distintos a los institucionales)²²⁶. En este contexto, la distancia y desconfianza entre los ciudadanos y la autoridad se ha hecho más grande. No existe confianza en la relación policía-ciudadano, pero no sólo entre las policías, los ciudadanos tienen enorme desconfianza en las instituciones impartidoras de justicia; desde jueces hasta los distintos servidores públicos que en ellas laboran. La situación empeora cuando los ciudadanos se convierten en las víctimas de la autoridad, que no sólo no los protege, sino que utiliza su poder para abusar de ellos, incurriendo así en responsabilidad institucional y, en no pocos casos, en responsabilidad penal.

Muchas veces hemos visto el abuso de los policías sobre la población más vulnerable, pero no actuar cuando realmente enfrentan a criminales que dañan a nuestra sociedad. Con el auge de redes sociales, este tipo de acciones de parte de nuestros prestadores de justicia se ha vuelto más evidente. En ausencia de una policía local eficiente, con frecuencia la población demanda la intervención de autoridades externas al municipio para atrapar criminales, desintegrar organizaciones delictivas y reducir los niveles de violencia e inseguridad en su comunidad. Sin embargo, cuando llega la autoridad externa suelen aparecer otros problemas debido a la ausencia de vínculos con la comunidad y de su falta de conocimiento del entramado social²²⁷. En el caso de las autoridades federales, ha sido frecuente que llegaran a atender una situación que resuelven parcialmente, pero al momento de retirarse se restablecen las condiciones de inseguridad. En otras, se han debido retirar por los reclamos de la población, al percibir que “resultó peor el remedio que la enfermedad”. Lo grave de este esquema es que la presencia de autoridades externas, incluso cuando realizan detenciones y desmantelamiento de redes criminales, en poco abona a la seguridad de la comunidad en el mediano y largo plazo, pues sólo ataca una de las variables que propician la

²²⁶ *Ídem.*

²²⁷ *Ibidem*, p. 11.

violencia y la inseguridad. Bajan momentáneamente las cifras de delitos graves, aunque las condiciones estructurales que generan la violencia y la inseguridad no se modifican²²⁸.

8) Impunidad y deficiente procuración de justicia. Uno de los temas más delicados como factor de propensión a la violencia y a la criminalidad es la impunidad. La impunidad es una condición externa al infractor que sabe de antemano que sus actos no tendrán consecuencias en su contra, no obstante estar consciente de la comisión de un ilícito, una ofensa o una falta grave. La impunidad se manifiesta en un primer nivel en el ámbito de la familia, cuando quien ejerce la violencia intrafamiliar percibe que nadie tiene la capacidad de limitar sus actos, sea por imposibilidad física, dependencia económica o por temor a acciones extrema²²⁹. Fuera del hogar, la impunidad se manifiesta cuando se cometen delitos menores o mayores sin que esto tenga consecuencias para quien los comete. Las probabilidades de ser detenido, juzgado y sentenciado por cometer un delito son bajas; “puedo robar, puedo matar, puedo violar y nadie me va a castigar”, en estas palabras podría traducirse el pensar de muchos delincuentes en el país. Para quien comete el delito, su percepción de la impunidad constituye un factor importante al momento de tomar su decisión. A la lentitud en los procesos se añade la corrupción y la percepción ciudadana de que las denuncias se atienden o se persiguen los delitos sólo cuando los afectados tienen poder o influencias, que no es el caso de la mayoría. A la baja credibilidad en el sistema de justicia se suman las críticas a las ineficiencias e insuficiencias, legales y operativas, de los centros penitenciarios en los que también se registran altos niveles de corrupción²³⁰.

9) Poca cohesión social y desaparición del tejido social. Uno de los temas más complejos en el ámbito de la seguridad pública es el rol de las comunidades en construir y preservar ambientes seguros. Dado que la prevención y persecución del delito corresponde esencialmente a la autoridad, en principio la comunidad parecería excluida de esta función. Sin embargo, la experiencia histórica indica que la seguridad de una comunidad surge, en primera instancia, de la forma en que sus miembros se

²²⁸ *Ídem.*

²²⁹ *Ibidem*, p. 12.

²³⁰ *Ídem.*

cuidan entre ellos y frente a los externos²³¹. En esta dinámica los propios miembros de la comunidad establecen una serie de valores y reglas de respeto y convivencia. En cualquier sociedad compleja, la policía se convierte en una instancia indispensable, que requiere ser profesional y con atribuciones claras para hacer su trabajo. Sin embargo, lo que registramos en México es una separación cada vez más grande entre la policía local y la población, escenario en el que ésta tiene poco que decir y hacer respecto de su propia seguridad²³². La participación de la comunidad en la construcción de la seguridad incluye, pero no se limita a la relación con su policía. Una comunidad cohesionada ve por los intereses del conjunto, lo que le da fuerza y posicionamiento para marcar sus prioridades y desarrollar acciones y programas a favor de la comunidad en concordancia con las autoridades. También les otorga fuerza y capacidad para actuar como un frente común ante situaciones o actores externos que amenazan su tranquilidad o su calidad de vida²³³.

10) Cultura de la legalidad inexistente. La ausencia de cultura de la legalidad, entendida como el apego a la norma en la conducta habitual del ciudadano, es uno de los problemas de que adolece la sociedad mexicana. A la ausencia de cultura de legalidad se añade la precaria cultura cívica, entendida ésta como la forma en que se conduce el ciudadano en los espacios públicos, desde el manejo de la basura hasta el cuidado de los espacios públicos o el respeto a las vialidades²³⁴. También tiene que ver con el trato que se da en los espacios públicos a niños, adultos mayores o personas con alguna discapacidad. La ausencia de una cultura de la legalidad entre la ciudadanía sea por desconfianza o por escepticismo, genera un ambiente de permisividad y tolerancia a romper la ley²³⁵. La cultura de la legalidad se fortalece con la educación. La visión de que la legalidad se construye y se fortalece a partir de sanciones y controles, como se pretende incluso al interior del Estado, deja de lado el elemento más importante que es la educación desde los hogares. Las sanciones sirven para corregir comportamientos, no para inducirlos. Existe un estrecho vínculo entre la

²³¹ *Ibidem*, p. 14

²³² *Ídem*.

²³³ *Ibidem*, p. 16.

²³⁴ *Ídem*.

²³⁵ *Ibidem*, p. 17.

ausencia de cultura de legalidad y corrupción. La ineficiencia del sistema de procuración de justicia, en todos los órdenes de gobierno, en poco ayuda a fomentar la cultura de la legalidad. La ausencia de cultura de la legalidad promueve el individualismo, exacerbado a su vez por las dinámicas sistémicas del capitalismo y el neoliberalismo que lo fomentan como la mejor fórmula para sobrevivir y salir adelante. No se visualiza el bien común como el mejor escenario para el bienestar individual²³⁶.

11) Impactos transnacionales del crimen organizado. En el proceso de globalización, los medios de comunicación, la tecnología y la posibilidad de transacciones financieras por medios cibernéticos han abonado al desarrollo de un crimen organizado más estructurado, con mayores recursos de movilización y con flexibilidad para operar en más de un mercado nacional simultáneamente. En México muchos de los delitos federales están asociados a organizaciones delictivas transnacionales, que importan armas, precursores, drogas y equipos de alta tecnología para sus operaciones²³⁷. Estos nuevos escenarios obligan a establecer esquemas de cooperación internacional, eficientes y consistentes, si el objetivo es debilitar en su estructura a estas organizaciones. El alcance de objetivos en este ámbito requiere de inteligencia sofisticada y de esquemas de reacción inmediata en coordinación con agencias que operan en otros países. Muchos de los delitos de orden transnacional se cometen en estados o municipios que no tienen la capacidad, la experiencia ni la información para poder aplicar la ley. Sólo con el apoyo y la coordinación de autoridades federales es posible avanzar en los aspectos transnacionales de la seguridad pública²³⁸.

²³⁶ *Ídem.*

²³⁷ *Ídem.*

²³⁸ *Ibidem*, p. 18.

3.1.3. Los fenómenos de la violencia y la inseguridad: análisis multidimensional y cómo afectó al Desarrollo y Seguridad Humanos durante el sexenio de Peña Nieto

Como se pudo observar en el apartado anterior, la propuesta es ampliar el análisis de las causas de la violencia y la inseguridad, buscando englobar una visión amplia y más completa, pues no podemos simplificar ninguno de los procesos.

Los problemas que hoy vivimos en México y que se vivieron durante el sexenio de Peña Nieto, no se originan solamente por la delincuencia organizada, aunque ésta sí provocó un aumento considerable de los problemas de seguridad y violencia.

No obstante, existen muchas vulnerabilidades y deficiencias en nuestro país, muchas de ellas de carácter socio-económico. Por este motivo, hay que tomar en cuenta la relación existente entre las distintas variables y los programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza y marginación, la generación de espacios públicos, oportunidades de empleo, organización comunitaria y la cohesión social.

Desde diversas perspectivas es claro que atender fenómenos como la violencia e inseguridad requieren de una visión multidimensional, una estrategia multidisciplinaria y acciones coordinadas de forma intrainstitucional. Es decir, fenómenos complejos deben ser atendidos en su propia dimensión, ya que en la práctica se ha demostrado que soluciones unidireccionales no atienden de manera adecuada estos fenómenos²³⁹.

En este sentido, nos referimos a la estrategia coercitiva por la que ha apuntado el gobierno de México, sin tomar en cuenta las variables que originan los problemas de seguridad y violencia en el país. En el caso del narcotráfico la estrategia ha sido clara: el combate frontal y la eliminación de los líderes de los cárteles, que ha provocado un mayor grado de violencia debido a la confrontación entre grupos por el territorio y rutas.

Por otro lado, en los crímenes del fuero común como los homicidios, secuestros o robo a mano armada, no han sido aplicadas estrategias que reinserten a las personas que cometen dichos delitos en la sociedad. La falta de empleo, educación y otras oportunidades provoca la repetición de dichas actividades.

²³⁹ Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, *Violencia e inseguridad en México, fenómenos complejos y multidimensionales*, op.cit., p. 36.

Esto nos permite argumentar que, al considerar las distintas variables que los expertos y organizaciones de la sociedad civil consideran como elementos básicos e interrelacionados para atender de manera integral estos fenómenos, podemos observar que la creación o reestructuración de cuerpos policíacos, por ejemplo, es sólo un elemento dentro de un proceso más complejo; por tanto, la misión y visión institucionales, así como la táctica y estrategia a emplear deben ir más allá de la confrontación directa a delincuentes. Insistimos en este trabajo en abordar las causas originarias de dichos problemas.

Si bien es cierto que al interior de las instituciones de seguridad se deben implementar acciones como: combate a la corrupción, mejorar mecanismos de control de confianza, capacitación y profesionalización, ampliar mecanismos de inteligencia policial, mejorar sueldos, dignificación de dichos cuerpos, entre muchas otras, lo cierto es que todas estas acciones pertenecen al complejo sistema de los cuerpos de seguridad pública e interna; no obstante, los cuerpos de seguridad son un órgano, muy importante, pero que debe ser entendido como parte de un sistema, compuesto por muchos otros órganos y, por tanto, el sistema de seguridad pública e interior, por muy importante que sea, únicamente es un elemento dentro de un orden más complejo de variables interrelacionadas, que es donde se estructuran los orígenes de la violencia²⁴⁰.

Durante los últimos años, la población de nuestro país ha resentido las graves consecuencias de la estrategia de combate frontal a los delincuentes y al crimen organizado. Como resultado, ahora se ha generado un país en condiciones de violencia alarmantes (algunos de los datos ya fueron expuestos en el primer apartado de este documento).

De esta manera, es necesario crear las condiciones de análisis y reflexión desde los más altos espacios de decisión para entender que los fenómenos de violencia e inseguridad pueden ser atendidos desde un nuevo paradigma. En este caso, es donde consideramos que la perspectiva del desarrollo y la seguridad humanos pueden servir para pacificar el país y lograr mejoras sustanciales en los niveles de vida de nuestra sociedad.

No obstante, no basta con reconocer que la violencia e inseguridad son fenómenos complejos y multidimensionales, para ello debemos establecer estrategias de esas mismas dimensiones. Partir de que los orígenes y manifestaciones de la violencia son diversos nos debe conducir a una reflexión para el entendimiento y clasificación de estos fenómenos, es

²⁴⁰ *Ibidem*, p.32.

decir, de que la violencia que se vive en un municipio del norte del país, no es la misma que se vive en un municipio como Ecatepec, en la Ciudad de México o en alguno de los estados del sur.

Si bien es posible la identificación de algunos denominadores comunes, aún en esos casos los grados de incidencia de cada una de estas variables en cada municipio o estado puede ser distinta, pues cada una de las variables demográficas, geográficas, políticas, culturales, tipos de delitos más frecuentes, entre muchos otros, afectan en mayor o en menor grado de acuerdo con el conjunto de variables y contextos de cada municipio y estado, de tal manera que determinan el origen de estas violencias y el impacto que tienen en cada municipio, y subsecuentemente la estrategia para su atención requiere un análisis particular y general²⁴¹.

Una evaluación integral debe hacerse a partir de diagnósticos con datos cuantitativos, como los que nos proporcionan el Secretariado Ejecutivo, el INEGI y algunas organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil. No obstante, también son importantes los datos y análisis cualitativos, porque a través de ellos se puede identificar las variables que se asocian a los orígenes de la violencia.

Es un error creer que se puede construir una estrategia unidireccional e inflexible y que además tenga buenos resultados. “México es una construcción multicultural, con regiones geográficamente distintas, con una gran diversidad etnográfica, con una desigualdad de ingresos notable, con distintos grados de acceso a derechos sociales, condiciones de movilidad particulares, fenómenos de presión externa como la migración que afecta de diversas maneras a los estados del norte y sur, entre muchos otros factores, lo que impide que se pueda diseñar una estrategia única”²⁴².

Los análisis cualitativos, que miden la percepción sobre violencia y seguridad entre la población, se vuelven indispensables para comprender los fenómenos que originan las violencias y el grado en que cada una de estas afectan dentro de una comunidad, estado o el país.

La conjugación de los datos duros, con el análisis cualitativo, permitirá generar diagnósticos más acertados; a partir de esto, es posible identificar y/o determinar el grado de intervención o atención a cada una de las variables, de tal manera que se puedan generar

²⁴¹ *Ibidem.*, pp. 32-33.

²⁴² *Ibidem.*, p. 34.

mejores condiciones para hablar de una verdadera atención integral a los fenómenos considerados como orígenes de los diferentes tipos de violencias.

Replantear una estrategia para reducir la inseguridad y la violencia requiere ir más allá de la reestructuración de las instituciones de seguridad. Comprender estos fenómenos de forma multidimensional implica unir datos con relación a las variables que forman parte de lo que se evalúa.

La violencia e inseguridad son fenómenos tan complejos y, por ende, de origen multifactorial, que el planteamiento de la creación de un ente especializado para realizar el procesamiento, análisis, evaluación para diagnósticos e incluso proponer acciones institucionales, debería tomarse con toda seriedad, ya que sus aplicaciones serían diversas, pues prácticamente cualquier fenómeno que deba estudiarse es multifactorial. Por ejemplo: la corrupción, educación, pobreza; prácticamente todo fenómeno político, social y económico será el resultado de un conglomerado de variables que de forma individual no pueden explicar un fenómeno, pero que al ser procesadas, evaluadas y analizadas en conjunto, ofrecen elementos de comprensión más reales, creando así una posibilidad más amplia de ser atendidos en su naturaleza multidimensional²⁴³.

Como se ha expuesto en el primer apartado de este documento, existen diversas causas que pueden ser entendidas como elementos generadores de contextos propicios para el surgimiento de violencias e inseguridad. A partir de esto, es de vital importancia valorar el hecho de que es indispensable ir más allá del sólo estructurar una nueva visión para atender estos fenómenos, ya que esto es nada más el primer paso²⁴⁴.

La perspectiva del desarrollo humano, en este tema de violencia e inseguridad, nos permitiría visualizar que existen distintos elementos de atención a las violencias e inseguridades que se viven en el país. En ese sentido, podrían identificar distintos conjuntos de violencias que se generan en ámbitos diversos pero interrelacionados y vulneran la seguridad de las personas. Hay que retomar esta idea del desarrollo y la seguridad humanos porque debemos entender que los planes y acciones no deben enfocarse en los Estados, sino en las personas y son a ellas a quienes afectan este conjunto de violencias específicas. De esa

²⁴³ Yadira Gálvez Salvador, *La construcción de una comunidad de seguridad en el Cono Sur*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2010, p. 37.

²⁴⁴ Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, *Violencia e inseguridad en México, fenómenos complejos y multidimensionales*, op.cit., p. 35.

manera también se podrían visualizar las diferentes estrategias concretas para atacarlas y reducirlas.

Entre las violencias que podríamos identificar en el ámbito amplio y que afectan a las personas en nuestro país y afectaron en el sexenio estudiado, tenemos: la violencia, intrafamiliar, económica, física y sexual, psicológica, de género, entre otras; conflictos entre vecinos; violencia de género: contra las mujeres y otros grupos vulnerables; discriminación: personas con capacidades diferentes; violencia contra niñas y niños: sexual, maltrato, abandono, física; desplazamientos forzados; tráfico de personas; trata de personas; secuestros; homicidios; violaciones de derechos humanos; desapariciones forzadas; falta de garantías de acceso a justicia, abuso de poder, entre otros. Es evidente que cada una de estas variables tendría que ser atendida por una secretaría de Estado y sus distintas dependencias que dependen de ellas.

Estas variables, repetimos, se interrelacionan entre sí y, por tanto, siempre se requerirá la acción conjunta para atacarlas. En ese sentido, podríamos pensar que no solamente se generan castigos y sanciones punitivas, sino también recomendaciones encaminadas a atacar todas las aristas de la inseguridad y violencia, como medidas que disminuyan el poder económico de los grupos criminales, limitar la disponibilidad de armas, implementar acciones que permitan el incremento y pleno desarrollo de organizaciones de la sociedad civil; creación y/o reparación de espacios públicos como unidades deportivas y recreativas, centros culturales, entre otras acciones que enriquezcan, fortalezcan y regeneren el tejido social.

En la siguiente figura podemos observar los que entendemos como elementos macro nacionales que necesitan existir para poder reducir la violencia e inseguridad. En el cuadro siguiente, planteamos algunas estrategias multidimensionales que, desde la perspectiva del desarrollo y seguridad humanos podrían permitirnos disminuir este problema tan amplio en el país.

Diagrama 7. Elementos multisectoriales para reducir la inseguridad y violencia



Elaboración propia con base en lo expuesto en los rubros de este apartado.

Recordemos que los tres grandes rubros que agrupamos aquí son elementos que afectan a la seguridad y desarrollo humanos, pues son implementados buscando el bienestar estatal antes que el humano, por ello, consideramos que es imperiosa la implementación de estrategias multidimensionales y relacionadas con el desarrollo y la seguridad humana para erradicarlos.

Cuadro 6. Estrategias multidimensionales para erradicar la violencia

Atención a violencia intrafamiliar	Programas sociales flexibles para el fomento del deporte, recreación y cultura.
Evitar despojo de tierras a través del discurso “verde”.	Evitar privatización de espacios públicos.
Políticas de expansión y rehabilitación de espacios públicos para el fomento de la cultura, recreación y deporte.	Participación social e interacción con instituciones públicas.
Mecanismos de cooperación para reducir la disponibilidad de armas	Inversión para el desarrollo de ciencia y tecnología.
Políticas económicas que den certeza a la inversión de capital	Acceso a alimentación.
Cultura de legalidad	Acceso a servicios de Salud.
Bienestar económico y generación de ingreso.	Acceso a seguridad social.
Atención interinstitucional a todas las personas víctimas de las diversas violencias	Políticas públicas para atención psico-emocional de las personas

Elaboración propia con base en las reflexiones presentadas en este apartado.

De esta manera, tenemos que, durante el sexenio de Peña Nieto, se plantearon las líneas generales del PND, entre las que destaca el primer objetivo nombrado “México en Paz”. Con éste, se buscaba recobrar el orden, la seguridad y la justicia, con base en el respeto a los derechos humanos, en el marco de la democracia y la gobernabilidad.

Buscaba fortalecer el pacto social, reforzar la confianza en el gobierno, alentar la participación social en la vida democrática y reducir los índices de inseguridad. Con ello, se deseada generar una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y cumplan sus obligaciones en el marco de una democracia plena.

Entre las metas más importantes de dicho objetivo, se planteaban: Gobernabilidad democrática, federalismo articulado, seguridad nacional, seguridad pública, defensa exterior y seguridad interior, sistema de justicia penal, derechos humanos, protección civil y prevención de desastres y rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Éste es un objetivo importante, porque al final fue un rotundo fracaso del presidente. Si bien se contemplaban estrategias que colocaran a la ciudadanía como centro de las mismas, el narcotráfico y otros temas de seguridad nacional, donde sigue primando el Estado, fueron la principal preocupación del sexenio peñista.

De esta manera, como se vio en los datos presentados, el número de secuestros, homicidios y otros delitos graves incrementaron aumentando la percepción de inseguridad entre la población que, además de las preocupaciones por los distintos tipos de crímenes, también manifestaba su poca fe y confianza en la administración pública, la policía y los centros donde se debería impartir justicia. En ese sentido, varias de las metas planteadas por Peña Nieto no fueron cumplidas.

La gobernabilidad democrática no se dio debido a que la población se mantuvo alejada de los problemas políticos, sociales y económicos del país. Si bien son los más afectados por las decisiones políticas, la población no aumentó su participación en la toma de decisiones. En gran parte, debido a la desconfianza que la población mantiene con las autoridades y representantes gubernamentales del país.

3.2. Corrupción e impunidad

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos. Si bien, a menudo la corrupción se considera un problema de los empleados públicos, también prevalece en el sector privado²⁴⁵.

²⁴⁵ Norma Parker, *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Estados Unidos, p. 15.

La corrupción incluye un abuso del poder concedido para utilizarlo con fines propios y esto a su vez conlleva a varios beneficios personales. La corrupción, sin adjetivos, es una forma de comportamiento humano que se desvía de las normas jurídicas y del comportamiento ético y moral aceptado, para así anteponer el beneficio propio.

La corrupción surge del individuo por lo que se filtra dentro de las organizaciones, la corrupción se encuentra en diversos niveles: en el régimen político; en la política; en la administración pública y en el poder judicial.

Si el régimen político es corrupto, será condición que la mayoría de los integrantes de ese régimen sigan la misma línea, esto gracias a que se obtienen privilegios y beneficios al ser parte de la conducta corrupta imperante.

La corrupción administrativa es definida como un “comportamiento que se aparta de las obligaciones de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento de estatus. Ésta implica una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales”²⁴⁶.

“La corrupción administrativa se da principalmente en el ámbito de la administración pública, y particular, en los servidores públicos. Ésta se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios. (...) La corrupción administrativa constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas; desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno”²⁴⁷.

Será la corrupción administrativa objeto de estudio de este trabajo, pues es justamente en la administración pública donde se da este tipo de corrupción que lesiona gravemente a la sociedad en su conjunto.

La corrupción administrativa existe en nuestro país desde periodos remotos y se fue reproduciendo periodo tras periodo, durante los siglos XVI, XVII y XVIII el virreinato creó una cleptocracia, encargada de enviar las riquezas de la Nueva España al imperio español,

²⁴⁶ José Sánchez, *La corrupción administrativa en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2012, pp.50-51.

²⁴⁷ *Ibidem*, p.72.

permitiendo a la élite de los peninsulares una corrupción cotidiana y abierta, aunque contaba con instrumentos de control débiles.

Es hasta finales del siglo XX en el que los gobiernos comienzan a vislumbrar la crisis de la corrupción en específico en la década de 1980, por lo que se comienzan los cambios estructurales para combatir la corrupción administrativa.

Por primera vez, la corrupción es vista como un problema público que debe combatirse. La corrupción administrativa es un fenómeno multicausal, por lo que para entenderlo es importante estudiar las causas principales de este problema:

- a) **Causas genéricas:** Son un conjunto de circunstancias sociales y económicas muy abstractas que parecen favorecer la aparición de la corrupción. Se caracterizan por rápido crecimiento económico y modernización; incremento sensible de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas. La política es un medio de promoción profesional y social; cambio en el marco en el que se desarrolla la actividad económica; desequilibrio institucional entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para desempeñar su papel²⁴⁸.
- b) **Causas Específicas:** Conjunto de causas más específicas que favorecen la corrupción. Pueden ser: 1. Salarios de bajo nivel. 2. Interinidad de la función pública. 3. Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones. 4. Sobrerregulación administrativa o ineficiencia de la gestión. 5. Gran magnitud económica de las consecuencias de la decisión pública por tomar. 6. Doble lealtad del agente público (al público y a la organización). 7. Falta de competitividad o inexistencia de mercado abierto. 8. Defectos en la organización burocrática²⁴⁹.
- c) **Condición formal de la corrupción.** La corrupción florecerá en aquellos contextos en los que las decisiones públicas se toman en régimen de (cuasi) monopolio, con amplias facultades discrecionales y sin mecanismos de rendición de cuentas. Bajo la fórmula de Klitgaard ecuación básica de la corrupción: “Corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de rendición de cuentas) por la decisión pública”²⁵⁰.

²⁴⁸ *Ídem*

²⁴⁹ *Ídem*

²⁵⁰ *Ídem*

d) Causa última: Si incurren en prácticas es porque han tomado esa decisión, la de realizar un comportamiento corrupto. No hay ningún control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente, una adopción individual de este tipo²⁵¹.

Ahora bien, aunado al tema de la corrupción, debemos tener claro que en México el tema de la cultura de la ilegalidad es un problema grave, como se muestra más adelante, tan sólo la mitad de los mexicanos confían en las autoridades.

La impunidad es la forma más clara de la caducidad de los mecanismos de justicia que “conduce, por un lado, al descredito de la policía, de la justicia, y de toda la institucionalidad; y, por otro, a producir un alto grado de libertad cuando un victimario tome la decisión de producir un acto violento”²⁵².

Asimismo, la impunidad conduce a una legitimación de la justicia por sus propias manos bajo formas encubiertas; “en esta perspectiva, la impunidad, la corrupción y el clientelismo son caras de la misma moneda: la adscripción diferenciada a la justicia”²⁵³.

La impunidad no es endémica de México, pero sin lugar a duda ocupa un puesto alarmante en los índices de impunidad mundiales. Los tipos de impunidad se estructuran a razón de la causa o el motivo que los origina, tanto en el tracto social como en la institución en la que se presenta.

Ahora bien, es necesario resaltar que en México la impunidad se presenta tanto en el nivel más bajo como en los niveles más altos, pero se acentúa en estos últimos, es por ello que es un problema que permea a la sociedad mexicana, al grado de poder considerar que se encuentra arraigado a nivel cultural, por eso es necesario entender que hasta la más pequeña inobservancia de la ley crea y reproduce un círculo vicioso. Para mayor profundidad, véase el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Tipos de impunidad

Tipo de impunidad	Descripción
Impunidad Penal	Se deriva de la evasión del castigo contenido en la ley penal, que en este caso determina las conductas que califican como

²⁵¹ *Ídem.*

²⁵² Fernando Carrión Mena. *Seguridad Ciudadana*. Quito, FLACSO, 2020, p. 32.

²⁵³ *Ídem.*

	<p>delito y las que no cumplen con los elementos para ser considerados como tal, por esta razón podemos subclasificar a la impunidad penal bajo tres rubros: impunidad por ineficacia, impunidad de clase e impunidad de mafia, estos tres rubros están intrínsecamente relacionados con la nula intervención del sistema judicial y a la administración de la Justicia.</p> <p>Estos rubros atienden a ciertos sectores que constituyen y dan forma al establecimiento de la impunidad, en otras palabras propician que ésta subsista y dan pie a la existencia de otro vicio que es la corrupción, los cuales van de la mano, por lo que estaríamos llegando al punto de no saber distinguir si fue primero el huevo o la gallina, lo único cierto es que los dos son grandes males de la sociedad y enemigos directos del Estado, pues los dos corroen el sistema judicial y originan la ineficiencia de la administración de justicia, de tal suerte que promueven la desigualdad de clases y la falta de acceso equitativo a la justicia</p>
<p>Impunidad por Ineficiencia</p>	<p>Cuando se cuestiona el origen de la impunidad y sus motivos se tiene como primera respuesta la ineficacia de la autoridad que está caracterizada por una falta de acción en el sistema de justicia, consecuencia de una mala preparación de los servidores públicos que la administran, aunado a la alta complejidad de los procedimientos judiciales, es decir, que existe una preparación deficiente por falta de capacitación del personal y una carencia de sistema de control interno en las instituciones. Por otra parte, la indiferencia de las autoridades ante los derechos de las personas y hechos delictuosos o conductas infractoras, también influye en la creación de una atmosfera de impunidad que propicia la existencia de innumerables delitos.</p> <p>En este contexto, tenemos que la falta de acción del sistema judicial ante los ilícitos, son hechos comprobables que cada día se relatan en los medios de comunicación</p>

<p>Impunidad por Mafia o Delincuencia Organizada</p>	<p>La impunidad de mafia, por su parte se deriva de la una ineficiencia de la autoridad judicial causadas por actos de corrupción o por la capacidad de violencia que tiene un grupo delictivo.</p> <p>Los grupos del crimen organizado han permeado en casi todas las instituciones y mucho tiene que ver la corrupción pues para proteger sus intereses actúan sin escrúpulos, de tal forma que realizan un acto ilegal y lo cubren con la complicidad de las diversas autoridades incluyendo algunos medios de comunicación que falsean la investigación y muestran a la sociedad una versión inexacta e incompleta.</p> <p>Para ejemplificar lo anterior se retoma el ejemplo de la desaparición forzada de los estudiantes de Ayotzinapa, que ha puesto en los reflectores con evidencia indiscutible los niveles donde ha llegado la delincuencia organizada, ya que en este acontecimiento participaron servidores públicos de diversos niveles, desde los cuerpos policiacos a los que anteriormente ya se les había vinculado con actividades delictivas, hasta la intervención de funcionarios con la jerarquía de un Presidente Municipal.</p> <p>Además del caso de Ayotzinapa, existen otros en los que ha sido evidente la participación de las autoridades en el encubrimiento de grupos del crimen organizado y que son aquellos que están vinculados con el narcotráfico, como es el caso de la ejecución de civiles rendidos y desarmados a manos del ejército en Tlatlaya, además de otros más que han sido documentado por periodistas.</p>
<p>Impunidad de Clase</p>	<p>Este tipo de impunidad también está caracterizado por sus relaciones políticas, en algunos casos por su relación de parentesco e incluso de amistad.</p>

	<p>Este tema no es nuevo en México, si hacemos un breve esbozo de nuestra historia, encontramos que esta práctica es recurrente, a tal grado que si revisamos las estadísticas del informe realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo encontramos que 55 de cada 100 reos que se encuentran presos, no son culpables del cargo que se les imputa y la característica que tiene en común es que pertenecen a la población de escasos recursos, además encontramos que sus condiciones dentro de los penales son sumamente precarias, contrariamente a aquellos que han llegado a las prisiones con una mejor posición económica pues es por todos sabido que dentro del penal hay privilegios que se otorgan a cierto sector que puede pagar por ello, de tal forma que además de exponer la existencia de actos de corrupción es innegable se encuentra presente también la impunidad en virtud de la clase social a la que pertenece cada persona, situación que ha corroído las instituciones y afectado el sistema de impartición de justicia pues deja de ser equitativa e igual para todos.</p>
<p>Impunidad Moral</p>	<p>La impunidad moral es aquella que ha fomentado en forma histórica que la sociedad en su totalidad aprecie con total normalidad la evasión de la justicia.</p>
<p>Impunidad Histórica</p>	<p>La impunidad histórica es una breve reseña de sus orígenes y del por qué existe esta problemática, así como el proceso que ha sufrido la radicación de la impunidad en México, convirtiéndose en una de las formas de comportamiento en los niveles de la sociedad que hemos tratado de explicar, práctica que permea en casi todas las estructuras gubernamentales, institucionales, etc.</p>

Elaboración propia con base en: Tyler Wilder, “La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas. Notas para la reflexión”, *Revista IIDH*, No. 24, 1996, 186pp.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CNDHNU) define la impunidad como la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condenas a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas²⁵⁴.

Diversas son las definiciones acerca de la impunidad, en el informe del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar la justicia en México*. Le contempla como la ausencia de castigo para un delito que se comete, lo cual presupone necesariamente la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos que es posible cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables de haberlos cometido²⁵⁵.

Para nuestro estudio nos centraremos en la impunidad de la relación del sector público-privado, el sector privado actúa con mayor opacidad que los gobiernos, porque carecen de controles anticorrupción y mecanismos de transparencia²⁵⁶, aún más firmes que en el sector público, Esquivel establece que la opacidad y la impunidad privada son más atenuantes en sociedades desiguales²⁵⁷, como la mexicana, donde operan poderosas élites y un sector privado agrupado en una minoría que detenta monopolios.

3.2.1. Datos sobre corrupción e impunidad en México (2013-2018)

La medición de la corrupción e impunidad es sumamente compleja pero no deja de ser relevante para entender el concepto, ya que la corrupción es una forma de comportamiento

²⁵⁴ Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), *Índice global de impunidad*, Universidad de las Américas Puebla-Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la UDLAP, México, 2017, p. 141, disponible en: https://udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf?8866

²⁵⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). *Superar la impunidad: Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011, disponible en: https://www.casede.org/BibliotecaCasede/repinvCIDE_2.pdf

²⁵⁶ Marshall Clinard, *Corporate Corruption: The Abuse of Power*. Nueva York, Greenwood Publishing Group, 1990.

²⁵⁷ Gerardo Esquivel, *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político* [Reporte de Oxfam México], OXFAM-México, 2015, disponible en: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf

humano que se desvía de las normas jurídicas para así anteponer el beneficio propio, la pregunta que surge es: ¿cómo medir la corrupción?

En nuestros días la corrupción es generalmente medida por índices que generan los organismos internacionales. A continuación, se presenta un recuento de los principales índices internacionales por medio de los cuales se mide la corrupción: Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional); Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional); Índice de Competitividad Global (Foro Económico Mundial); Índice de Fuentes de Soborno (Transparencia Internacional); Latinobarómetro; Reporte de Integridad Global (*Global Integrity*); Indicadores Globales de Gobernabilidad (Banco Mundial); Índice de Estado de Derecho (*World Justice Project*).

La mayoría de los estudios anteriores comprenden una de tres categorías de encuestas que se presentan a continuación: a) De percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción; b) Sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción; c) De actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros.

El indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción es el *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC) elaborado por Transparencia Internacional, cuya metodología permite comparar desde 1995 los niveles de percepción de la corrupción de más de 170 países. Cada país obtiene una calificación de 0 a 100 donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio (ausencia de corrupción). Dichas calificaciones permiten crear un ranking mundial de la corrupción.

Para 2017, Transparencia Internacional señaló que en México 6 de cada 10 habitantes creen que los policías son en su mayoría o en su totalidad corruptos²⁵⁸. En 2018, el *Índice de Percepción de la Corrupción 2018* de dicha organización, colocó a nuestro país en el lugar 138 de 180, con una calificación de 28, ubicándolo como uno de los países más corruptos a nivel mundial, al nivel de países como Guinea, Irán, Líbano, Papúa Nueva Guinea y Rusia. También México se encuentra entre los cinco países con la peor calificación de América, sólo 10 puntos arriba de Venezuela, que ocupa el último lugar en el continente. Es el país de mayor corrupción del grupo de los G20²⁵⁹.

²⁵⁸ Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index 2018*, disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018>

²⁵⁹ *Idem*.

En el informe se señala que el declive de derechos políticos en el país (como la libertad de prensa) es una de las causas principales por las que en México la prevención de la corrupción es limitada²⁶⁰. Transparencia Internacional hace algunas recomendaciones a los países con bajas calificaciones para erradicar la corrupción:

- a) Fortalecer las instituciones responsables de mantener el control y equilibrio sobre el poder político y garantizar su capacidad para operar sin intimidación.
- b) Frenar la impunidad al cerrar la brecha de implementación entre la legislación anticorrupción y su aplicación.
- c) Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que mejoran el compromiso político y la supervisión pública sobre el gasto gubernamental, particularmente a nivel local.
- d) Apoyar a los medios de comunicación libres e independientes, y garantizar la seguridad de los periodistas y su capacidad para trabajar sin intimidación ni hostigamiento²⁶¹.

Si bien la corrupción generalmente se asocia con las instituciones políticas y los representantes, ésta también se presenta en la población y está arraigada como una práctica cotidiana. Los datos de Transparencia Internacional demuestran que en México entre 3 y 4 de cada 10 personas han pagado un soborno para tener acceso a la educación, a la salud, a los trámites de documentos de identidad y a los servicios públicos²⁶².

Transparencia Internacional también cuenta con el *Barómetro Global de Corrupción* que fue presentado por primera vez en 2003, el cual consiste en una encuesta de opinión que mide actitudes frente a la corrupción y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros. Para este ejercicio se llevan a cabo encuestas a ciudadanos en diversos países, en la primera entrega de este documento se entrevistaron ciudadanos.

Entre los resultados más relevantes de la entrega 2019 del Barómetro Global de Corrupción para el caso de México encontramos lo siguiente:

- El 45% de los encuestados comentó que en los últimos dos años la corrupción ha aumentado mucho.
- El 90% considera que la corrupción es un problema serio en el sector público.

²⁶⁰ *Ídem.*

²⁶¹ *Ídem.*

²⁶² *Ídem.*

- El 36% de los encuestados consideró que las acciones gubernamentales para combatir la corrupción son inefectivas.
- El 61% de la población encuestada ha pagado “una mordida” a la policía, el 27% ha pagado una mordida para agilizar un trámite.
- El 50% de los encuestados coinciden en que las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha de la corrupción. Resulta importante que el 50% de los encuestados consideren que los ciudadanos comunes pueden llevar a cabo acciones que combatan la corrupción, esta idea será fundamental para poder lograr un esquema integral de combate a la corrupción. Estas encuestas de percepción de la corrupción son muy interesantes pues muestran el sentir de la población en general respecto a un tema tan importante como lo es la corrupción²⁶³.

Uno de los principales hallazgos del *Informe de Paz México 2019*, es la poca importancia que el gobierno le ha dado al sistema judicial para que pueda ejercer su función de sancionar a los delincuentes.

De acuerdo con dicho informe, el gobierno mexicano gasta en fuerzas policiales y el sistema judicial, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), la mitad del promedio de los otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). “Aunado a ello, únicamente en 7% de los delitos se abrieron carpetas de investigación en 2017 y menos del 3% terminaron en una sentencia, lo que arrojó una tasa de impunidad de 9.7%”²⁶⁴.

Por otro lado, el bajo porcentaje de casos con carpetas de investigación demuestra la falta de confianza que la ciudadanía tiene en sus instituciones, al considerarlas corruptas, ineficientes e incapaces de dar solución a sus denuncias.

En México existe un alto índice de impunidad, según lo señalado por el *Índice Global de Impunidad 2018*; de acuerdo con este estudio, en 2017 México se situó en el lugar 66 de

²⁶³ Transparencia Internacional. *Global Corruption Barometer 2019*, Transparencia Internacional, 2019, disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf

²⁶⁴ Institute for Economics & Peace, *Índice de Paz México 2019*, op.cit.

69 países estudiados, encabezando la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad²⁶⁵.

Las fallas en el sistema judicial y la corrupción que ha invadido dichas instituciones son algunas de las causas de la impunidad, percibidas por la población mexicana; de hecho, el *Índice de Paz México 2019* señala que para 2018 el 75% de los mexicanos creían que los jueces eran corruptos o susceptibles a serlo y más del 65% consideraba que en el Ministerio Público existía corrupción, por lo cual optaban por no denunciar los delitos²⁶⁶.

El INEGI estima que en 2017 el costo a consecuencia de la corrupción por trámites vehiculares, de educación pública, registro civil o contacto con autoridades de seguridad pública fue de 7, 218 millones de pesos, equivalente al 0.4% del PIB²⁶⁷.

El *Índice Global de Impunidad* muestra que los 10 estados del territorio nacional con mayor impunidad son Estado de México, Tamaulipas, Baja California, Coahuila, Quintana Roo, Guerrero, Aguascalientes, Veracruz, Puebla y Oaxaca. El Estado de México es la entidad con mayor impunidad, pues de 202, 205 carpetas de investigación abiertas (la mayor cantidad de México) solamente hay 1, 209 sentenciados, es decir, que el 0. 59% de esas carpetas acaba en sentencia²⁶⁸.

En 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) aplicó por primera vez la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) esta encuesta tiene como objetivo general brindar información de percepciones, experiencias y evaluaciones sobre los trámites y servicios que proporcionaron los distintos ámbitos de gobierno, como objetivo secundario busca generar estimaciones sobre la prevalencia de víctimas de actos de corrupción y la incidencia de los mismos cometidos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades.

²⁶⁵ Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coord.), *Índice Global de Impunidad México 2018. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones*. México, UDLAP-CESIJ, 2018, p. 19, disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

²⁶⁶ Institute for Economics & Peace, *Índice de Paz México 2019*, op.cit., p. 3.

²⁶⁷ INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017)*, México, INEGI, 2017, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf

²⁶⁸ Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coord.), *Índice Global de Impunidad México 2018. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones*, op.cit.

Para la última entrega registrada, en 2019 se levantó la encuesta en 46,000 hogares localizados en localidades de 100,000 o más habitantes, los resultados que se obtuvieron en el ramo de corrupción fueron los siguientes:

- En 2017, el 91.1% de la población considera la corrupción como un problema importante del país. La corrupción es vista como el tercer problema más importante para el país, siendo el primero la inseguridad y el segundo el desempleo.
- El 96.3% de la población encuestada de la Ciudad de México consideró que la corrupción es un fenómeno muy frecuente. Además, es la entidad número 1 en corrupción seguida por Michoacán y Jalisco.
- La tasa de prevalencia de corrupción en trámites a nivel nacional indica que la Región Centro es donde se concentra la corrupción, seguida por la Región Occidente, la Región Noroeste, la Región Sureste y por último la Región Noreste²⁶⁹.

Los resultados son muy interesantes pues podemos observar que la corrupción es un fenómeno cotidiano para los ciudadanos, sin embargo, se reconoce como uno de los tres problemas más importante para el país.

México es el cuarto lugar entre los 69 países con más alto nivel de impunidad, medidos por el *Índice Global de Impunidad* (IGI) del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ, 2017), está debajo de Filipinas que tiene (75.6 puntos) que es el más alto. India (70.94 puntos), Camerún (69.39 puntos), y México con (69.1 puntos) de impunidad. El más bajo es Croacia con (36.01 puntos). El IGI mide grados comparados de impunidad a partir de un modelo que denominan -la cadena de impunidad-, la cual sigue el proceso que arranca con la comisión de un delito o ilícito, sigue con la denuncia y la investigación hasta llegar a una sentencia o proceso de reparación del daño a la víctima (CESIJ, 2017).

La corrupción administrativa llega hasta los ciudadanos de manera cercana al momento de realizar algún trámite o en la proveeduría de algún servicio público. Esta corrupción se ha convertido en parte de la dinámica cotidiana, sin que esto signifique que será imposible de erradicar, se debe reconocer que los ciudadanos son cómplices de la

²⁶⁹ INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019*, INEGI, México, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

corrupción administrativa por lo que se les debe considerar al momento de aplicar políticas o programas dirigidas al combate a la corrupción.

Como podemos observar, los valores de percepción de la corrupción resultan diversos entre un organismo y otro, los resultados de Transparencia Internacional muestran percepciones de corrupción más altas que las del INEGI para las mismas instituciones, lo cual deja al libre albedrío del intérprete de los datos cuál de estos resultados considera como correcto.

Es necesario reconocer que la medición de la corrupción se basa en percepciones, por ello, se debe considerar quién es el actor que realiza las encuestas, ya que probablemente el encuestado no se sienta tan cómodo al momento de contestar sobre corrupción a un representante de una institución gubernamental a contestar una indagación del mismo tipo a un representante de una asociación civil o un medio de comunicación.

También influye la confianza que se le tiene al encuestador, en este caso el gobierno federal y la confianza a una asociación civil que se puede percibir como independiente. De ahí que puedan variar tanto los resultados de Transparencia Internacional a los del INEGI.

Los datos sobre corrupción e impunidad en nuestro país son alarmantes, pero más allá de ellos ¿cómo se relacionan la corrupción e impunidad con la imposibilidad de adecuar el desarrollo y la seguridad humanas en las estrategias políticas nacionales? La corrupción provoca que las instituciones gubernamentales se debiliten, permitiendo que las actividades ilícitas se desarrollen con mayor facilidad.

3.2.2. Los fenómenos de la corrupción e impunidad: factores para su comprensión durante el sexenio de Peña Nieto

Para este trabajo de investigación, utilizaremos la propuesta de la Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, que nos permite ver las diversas facetas de corrupción entre el ámbito público y el privado. Para ella, la corrupción estructural es una suma de Abuso de Poder + Impunidad – Participación Ciudadana.

De esta manera, en esta propuesta se establece que los elementos importantes son el abuso de poder y los procesos de dominación subyacentes, la corrupción es una forma específica de dominación social que puede surgir de dos ámbitos, desde las burocracias semipúblicas, de mercado o que tienen relación directa con el sector privado. Tres son los elementos:

- a) La dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predomina el abuso de poder, sin distinción de si ello proviene del ámbito público o privado;
- b) La impunidad de las más altas esferas del poder, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector público;
- c) La exclusión social o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes²⁷⁰.

La corrupción estructural tanto pública como privada opera en un sistema muy sofisticado donde se integran los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político, la pirámide de patronazgo e impunidad se alimenta de infinidad de pequeñas unidades de sobornos y extorsiones.

Esta corrupción no sólo enriquece a burócratas, sino que engrana a los mercados y la competitividad como un efecto social perverso. Asimismo, el clientelismo canaliza recursos públicos a grupos de interés específicos aunado que altera las dinámicas sociales y la competencia política.

Es precisamente esta corrupción estructural con su red de complicidades y colusiones que desvirtúa el funcionamiento del Estado, mercado y sociedad. No sólo es sacar las “manzanas podridas” de la “canasta social” es necesario analizar las estructuras, los tejidos y los incentivos que nutren la pirámide de la corrupción para combatirla²⁷¹.

Un componente de la corrupción estructural es la impunidad, la impunidad en México existe ya hace muchos años por la indolencia, omisión e incapacidad de los encargados de las instituciones que deben dar protección y justicia a quienes padecen malos gobernantes, pésimos funcionarios y quienes delinquen desde el sector empresarial para allegarse beneficios. Impunidad tanto del sector público como del sector privado.

Otro componente de la corrupción es la exclusión de la participación ciudadana. La participación ciudadana se entiende como: La intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a

²⁷⁰ Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 78, vol. 1, enero-marzo de 2016, pp. 119–152.

²⁷¹ *Ídem*.

cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana²⁷².

Cuatro son los requisitos que se necesitan para que la participación ciudadana se de en un régimen democrático.

- El respeto de las garantías individuales.
- Los canales institucionales y marcos jurídicos.
- La información.
- La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas. En los sistemas autoritarios no se respetan las garantías individuales, quienes se han opuesto al régimen han sido perseguidos, maltratados físicamente, invadidos en su propiedad o torturados físicamente. Se debe respetar la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad. Sólo de esta forma la sociedad participará de los asuntos públicos. Asimismo, se debe crear un marco jurídico adecuado que obligue a los diversos órganos de gobierno a incluir a la sociedad en las acciones que realicen, las leyes son importantes, pero son más importantes las instituciones que permitan ejercer la ley²⁷³.

De esta manera, como se puede vislumbrar, la corrupción y la impunidad están altamente relacionadas y cada una cuenta con elementos que los provocan bastante complejos y variados. En este sentido, es similar al caso de la inseguridad y la violencia, que no pueden ser atacados con una estrategia única.

3.2.3. Los fenómenos de la corrupción e impunidad: análisis del Caso Monex

Cuando hablamos del gobierno de Enrique Peña Nieto debemos centrarnos en los constantes casos de corrupción que se escucharon en los medios de comunicación, muchos de los cuales estuvieron relacionados con el Pacto por México y las reformas estructurales planteadas.

²⁷² Serrano Rodríguez, A., “La participación ciudadana en México”, en *Estudios Políticos*, México, vol. 9, núm. 34, 2015, disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.espol.2015.05.001>

²⁷³ *Ídem*.

Bajo esta lógica, podemos asegurar que hubo muchos casos de corrupción e impunidad bastante sonados durante el sexenio de Peña Nieto, no obstante, en este trabajo solamente ejemplificaremos con uno que más adelante nos servirá para vincularlo con los impedimentos de la aplicación del desarrollo y la seguridad humanos en el país: el caso MONEX. Éste ha sido elegido porque marca la corrupción e impunidad de la administración de Peña Nieto antes de su inicio, durante su ejecución y todavía después de terminada.

Además, consideramos que este caso marca la separación de los intereses gubernamentales y los intereses de la población en general. Además de que este tipo de acciones repercute en el desarrollo y seguridad humanos de nuestro país.

La noche del 1° de julio de 2012 el presidente del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), Leonardo Valdez Zurita, salió en cadena nacional para enviar un mensaje de una jornada electoral ejemplar, pacífica, entre otros atributos de una elección complicada, donde los mexicanos eligieron como presidente de la República al candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, quien obtuvo en los recuentos 19,226, 784 votos, es decir, el 38.21% de 50, 323, 153 votos totales emitidos en la elección, sobre 15, 896, 999 votos de su más cercano competidor Andrés Manuel López Obrador de la coalición “Movimiento Progresista”, quien obtuvo 31.59% de la votación total. En virtud de ello, la diferencia entre el candidato ganador y quien quedo en segundo lugar fue de 6.62%²⁷⁴.

Entre acusaciones de fraude electoral, el IFE dio como ganador al candidato del PRI. Una semana antes del 1° de julio de 2012, en conferencia de prensa el día 25 de junio Roberto Gil Zuarth y Juan Ignacio Zavala, ambos representantes del Partido Acción Nacional, en la Sala de Prensa de la Casa de Campaña de Josefina Vázquez Mota, Candidata del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, ofrecieron una conferencia de Prensa en la que se expuso que con el expediente SCG/QPAN/CG/132/PEF/156/2012 del IFE quedó asentado que el Partido Acción Nacional presentó esta queja sustentada en dos tarjetas ante el IFE, emitidas por el banco Monex, que eran propiedad de dos “representantes generales” del PRI de la coalición “Compromiso por México”, que habían declarado y revelado ante notario público en el Estado de Guanajuato un esquema para financiar a la estructura del PRI

²⁷⁴ Instituto Federal Electoral (IFE), “Resultado del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 por Entidad Federativa”, 2012, disponible en: <https://web.archive.org/web/20160807085215/http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distritalPresidenteEF.html>

en todo el territorio nacional, cada uno de los 300 delegados distritales del PRI en el país recibirían 180, 000 pesos por la operación de tres meses de campaña, de la misma manera se le darían 17, 500 pesos a cada uno de los representantes generales que sumaban 19, 490 en el país y 600 pesos a cada representante de tres que cubrirían cada casilla, que en suma daban 143, 000 las que se instalarían a lo largo del país, la suma de todo este pago a la maquinaria priista electoral era de 701 millones de pesos. Esta cantidad sería distribuida mediante unas 450, 000 tarjetas Monex²⁷⁵.

En su investigación el IFE dio a conocer que cuatro personas físicas aportaron a la cuenta de Monex; Rodrigo Fernández Noriega, 3, 485, 797, pesos; José Antonio Rodea Domenzáin aportó 5, 176, 250 pesos, Ricardo Mauro Calzada Cisneros 8 millones y Raúl Alvares Longoria 10,116, 000 pesos, asimismo en esta indagatoria la Unidad de Fiscalización del IFE (UFI), encontró 8 empresas más que tomaron parte en esta trama que depositaban dinero a Inizzio o Efra: Akropolis que abonó 1, 409, 000 pesos; Servicios Luciana, 1, 035, 000 pesos; Comercializadora Baltus 2, 025, 000 pesos; Maquiladora Lusa, 715, 993 pesos; Distribuidora Merling 58, 000 pesos; Grupo Textil Firenze 4, 300, 500 pesos; Grupo Comercializador Conclave 699, 500 pesos; y Diseños Artísticos Industriales 2, 280, 000 pesos. En la fase final de la trama financiera el dinero no se transfería directamente a la cuenta de Monex según el informe del IFE, antes pasaba por cuatro bancos, Banamex con 3, 689, 000 pesos; BBVV Bancomer con 20, 251 000 pesos; Banorte, 14, 676, 000 pesos; Santander 33 199, 000 pesos, estos bancos finalmente transfirieron este dinero a Grupo Financiero Monex que en total recibió 71, 815, 849 pesos²⁷⁶.

Con este breve recuento del caso, podemos asegurar que el fraude económico-financiero se dio antes, durante y después de ganar las elecciones a la presidencia de la República en 2012. En primer término, las empresas involucradas en el caso Monex, la empresa que se aduce como Grupo Financiero Monex, una institución financiera, integrada por Banco Monex, Monex Casa de Bolsa y Monex operadora de fondos fundado por Héctor

²⁷⁵ Instituto Federal Electoral, Comisión de Quejas y Denuncias, 2013, disponible en: https://intranet.ife.org.mx/comisionesCG/Quejas_Denuncias/2013/EXT/20septiembre/CQyD-EXT20130920-index.htm

²⁷⁶ Instituto Federal Electoral (IFE), “Resumen de la resolución por la que se desahoga el caso Monex-Tarjetas. México”, 2013, disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSIDufrpp/RPRMone>

Lagos Dondé quien es presidente de la compañía²⁷⁷, fue el principal operador financiero en esta dispersión de fondos del PRI el 1° de julio de 2012.

En este estudio se pudieron consultar, como ejemplo, al menos dos facturas de Monex con nota de crédito 2637 y fecha de 25 de mayo de 2012 a nombre de Grupo Comercial Inizzio, por 20, 232, 000 pesos por recompensas corporativo, carga de saldos prepago, otra factura de Monex en favor de Efra con nota de crédito 2686 y fecha de 22 de junio de 2012 por 14, 660, 000 pesos por tarjetas recompensas corporativo, carga de saldos prepago²⁷⁸.

Claramente se observa en las facturas el motivo de la transferencia de Inizzio a Monex, así como las transferencias financieras a que se ha hecho mención anteriormente, la empresa Alkino Servicios y calidad S.A de C.V que fue la empresa contratada por el PRI para hacer la transacción financiera fue creada el 8 de diciembre de 2008 sin un domicilio fiscal, su objeto social era la comercialización de producción, fabricación, importación y exportación de toda clase de productos²⁷⁹.

Se desconoce el origen del dinero que estas empresas y personas físicas utilizaron en el financiamiento de las tarjetas, el IFE nunca investigó el origen de los recursos, aunque el PRI refirió que hizo un convenio sólo con la empresa Alkino, ésta se financió de otras personas morales y físicas.

Por la información a que se tuvo acceso esas personas no tenían la capacidad para tal financiamiento, 70, 815, 000 pesos. Aquí nos remitiremos a las declaraciones de los denunciados del PAN el día 25 de junio de 2012. En la denuncia de la coalición “Movimiento Progresista” ante el IFE se afirma que podrían ser recursos de procedencia ilícita, provenir de peculado o del crimen organizado²⁸⁰.

El PRI privilegió desde antes y después de la elección, a los grupos empresariales, en mayor medida los que habían colaborado durante el tiempo de la gubernatura de Enrique Peña Nieto como el grupo Higa con contratos de aeronaves para la campaña presidencial, la misma forma de operación financiera que habían hecho durante décadas se hizo en la campaña, triangulación de recursos, evadiendo los controles financieros, financiamientos paralelos, contrataciones con medios de comunicación que le permitieran la exposición constante en

²⁷⁷ Instituto Federal Electoral, Comisión de Quejas y Denuncias, *op.cit.*

²⁷⁸ *Ídem.*

²⁷⁹ *ídem*

²⁸⁰ *Ídem.*

las pantallas y en todo medio posible. Una oligarquía financiera prestando servicios a cambio de privilegios futuros.

En esta línea del fraude estructural financiero, las empresas fantasmas que fondearon las tarjetas de Monex han sido una práctica constante en el gobierno federal que dirigió Peña Nieto, el Servicio de Administración Tributaria, (SAT) ha detectado 2373 empresas fantasmas ya confirmadas²⁸¹.

Las empresas fantasmas fueron una forma recurrente de desvío de recursos por parte del gobierno, punto aparte merece la llamada Estafa Maestra del Gobierno Federal, con un desvío de 3, 000, 433, 000 pesos a través de 128 empresas fantasmas, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con Rosario Robles como titular; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, con Alfredo del Mazo al frente, y Petróleos Mexicanos en la gestión de Emilio Lozoya, son las tres principales dependencias responsables de este mecanismo que el Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, no dudó en calificar como un fraude millonario, 8 universidades públicas fueron las intermediarias, estas a su vez se quedaron con mil millones de pesos por la complicidad prestada²⁸².

El fraude político-electoral ha sido recurrente en el PRI, la elección de 2012 sólo confirmó una manera de hacer política y de operar elecciones, lo que Irma Sandoval establece como un enquistamiento en el poder de los operadores burocráticos, tecnocráticos y judiciales de esas mismas oligarquías, élites financieras vía la compra y coacción del voto, los recurrentes financiamientos ilícitos y criminales en los procesos electorales, el rebase de topes de campaña, las guerras sucias en los medios de comunicación²⁸³.

Después de 12 años del PRI fuera de la presidencia de la república, muchos analistas esperaban un cambio de paradigma político, con un pacto con las principales fuerzas opositoras logró sacar diversas reformas, educativa, energética, hacendaria. Sin embargo, lo que dio principalmente la nota fue la corrupción de una élite política.

Para el caso que nos atañe, el PRI logró tener el control de las diversas instancias que avalan las elecciones, como el IFE-INE en este caso, con consejeros a modo que fueron

²⁸¹ Servicio de Administración Tributaria (SAT), Sitio de estadística, 2018, disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ListCompleta69B.html

²⁸² Instituto Federal Electoral, Comisión de Quejas y Denuncias, *op.cit.*

²⁸³ Irma Sandoval, *op.cit.*, p. 56.

“trabajando” a lo largo de los años, no fue una sorpresa que Sergio García Ramírez, quien fue un connotado priista desde los años 60, ocupando secretarías de Estado en diferentes gobiernos priistas, como consejero electoral votara una resolución en el IFE-INE de desestimar las acusaciones de financiamiento ilícito en contra del PRI en 2012 .

Por otro lado, los medios de comunicación expusieron a Enrique Peña Nieto durante cinco años ininterrumpidos día y noche en horarios estelares, para reafirmar el contubernio entre poderes facticos y políticos que ya en el poder devolvieron el favor con contratos de publicidad de grandes cantidades de dinero, es decir el circulo vicioso de la política tradicional del PRI, corporativismo y clientelismo.

Es pertinente aclarar que la autoridad electoral acreditó fehacientemente que operadores del PRI utilizaron los recursos de las tarjetas Monex²⁸⁴ para pagar a representantes generales y promotores del voto en el Estado de Guanajuato. La entrega de tarjetas con dinero a activistas y operadores territoriales del PRI, es delito electoral²³ y una flagrante violación a la ley. El IFE no pudo determinar finalmente la identidad de quienes recibieron la mayoría de las tarjetas ya que el PRI no pudo comprobar con recibos la contraprestación del servicio que se aducía como un trabajo de campaña, los resultados finales de esta investigación lo abordaremos en el siguiente capítulo.²⁸⁵

Las elecciones deben ser libres y justas, la elección de 2012 no fue equitativa ni justa ya que irrumpió en la escena política un nuevo esquema de hacer campaña adelantada haciendo a un lado la ley electoral, siendo gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto expuso su imagen en todos los medios electrónicos cinco años consecutivos mediante convenios con los principales medios del país, el fraude político-electoral también se dio desde los gobiernos estatales del PRI que apoyaron en la estrategia territorial con las mejores prácticas de acarreo de votantes, entrega de despensas, y en el apoyo a la estructura partidista que movilizó a las urnas a una gran cantidad de votantes.

La estrategia de entregar tarjetas con dinero hizo su aparición en la jornada electoral ya que las encuestas internas del PRI daban un margen cerrado con respecto al candidato de

²⁸⁴ Instituto Federal Electoral (IFE). Proyecto de resolución de Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento ordinario sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en contra del C. Enrique Peña Nieto otrora candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos de la coalición “Compromiso por México”, 2013, disponible en: https://intranet.ife.org.mx/comisionesCG/Quejas_Denuncias/2013/EXT/20septiembre/CQyD-EXT20130920index.htm

²⁸⁵ *Ídem.*

la Coalición Electoral Movimiento Progresista Andrés Manuel López Obrador, como quedó de manifiesto al cierre de la jornada con una diferencia de apenas 6.87% de Enrique Peña Nieto sobre Andrés López Obrador y no los más de 20 puntos de ventaja que habían construido con encuestas en los medios con los cuales el PRI tenía convenio²⁸⁶.

Una práctica recurrente durante el siguiente sexenio, el 28 de febrero de 2018 Carmen Aristegui presentó en su programa a Ricardo Luevano del programa de Derecho a la Información de Artículo 19, quien reveló que Peña Nieto gastó en su sexenio 40 mil millones de pesos en publicidad y que cerraría en 2018 con 60 mil millones de pesos en total en medios de comunicación²⁸⁷. Dinero que se utilizó para comprar la línea editorial mexicana para promoción política.

Finalmente se observan aportaciones ilegales a la campaña de Enrique Peña Nieto de personas morales, lo que estaba prohibido por la ley, una estructura de financiamiento prohibida por ley electoral federal ya que no se informó en tiempo y forma de este financiamiento al IFE.

3.3. Desempleo y desigualdad

La desigualdad y el desempleo son temas relacionados con un gran impacto social y político por los efectos que tienen en la vida cotidiana de las personas, así como sus consecuencias en la economía y desarrollo de las comunidades y del país.

A pesar de que en las últimas dos décadas las desigualdades (mala distribución de la riqueza) han disminuido en México, éstas persisten en un enorme porcentaje de la población. Generalmente, se equipará el concepto de desigualdad con el de pobreza y desempleo; si bien están fuertemente vinculados hay algunas distinciones que deben realizarse.

Para definir el desempleo, podemos contar con las definiciones dadas en diversas enciclopedias económicas y autores que no distan mucho y llegan a ser muy similares. En primer lugar, usaremos las definiciones de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, del

²⁸⁶ *Ídem.*

²⁸⁷ Vargas Ortiz, “Gasto en publicidad oficial del gobierno de EPN equivale al de reconstrucción en CDMX”, en *Aristegui Noticias*, 2018. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2802/mexico/gasto-en-publicidad-oficial-del-gobierno-de-epnequivale-al-de-reconstruccion-en-cdmx-articulo-19/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), donde se describen las características del mercado laboral en México.

De acuerdo con dicha encuesta, una persona pertenece a la Población Económicamente Activa, (PEA) en términos del mercado laboral, si forma parte del grupo de proveedores u oferentes de servicios laborales, algunos de los cuales han logrado que alguien demande sus servicios; es decir, fueron contratados para desempeñar una actividad económica (ocupados); mientras que otros, aunque aún no lo consiguen (desocupados), están ejerciendo una presión a través de la búsqueda de trabajo, acción que también influye en los mercados laborales. Así, la PEA o fuerza laboral incluye a los desocupados (personas que no cuentan con un trabajo, pero que, a través de sus acciones de búsqueda, están presionando en el mercado laboral) así como a los ocupados²⁸⁸.

Para la OIT, se considerará con empleo “a todas las personas que tengan más de una cierta edad especificada y que durante un breve periodo de referencia, tal como una semana o un día, estuvieran en cualquiera de las siguientes categorías: con un empleo asalariado o con un empleo independiente”²⁸⁹.

Una definición relevante acerca del desempleo se dio en la Conferencia de Estadígrafos del Trabajo de 1954 (que luego será precisada en 1982), en el cual se estableció una síntesis de las condiciones que debe reunir un trabajador para estar desocupado:

- a) Encontrarse sin empleo, es decir que no tengan un empleo asalariado o un empleo independiente, tal como se los definiera anteriormente;
- b) Estar disponible para trabajar en una de las dos modalidades (asalariado o independiente);
- c) Estar buscando un empleo asalariado o un empleo independiente en un periodo reciente especificado. La indagatoria puede hacerse de diversas maneras: de tipo asalariado en las agencias del Servicio Público de Empleo, en agencias privadas, estableciendo una relación directa con los empleadores, poniendo avisos o respondiendo a las ofertas que aparecen, buscando ayuda entre sus amigos y

²⁸⁸ INEGI, *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*, INEGI, México, 2007, pp.14-15, disponible en: https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo_6_V/ENOE_como_se_hace_la_ENOE1%5B1%5D.pdf

²⁸⁹ OIT, *Tendencias Mundiales del empleo*, OIT, Ginebra, 2004, p. 25, disponible en https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081428/lang--es/index.htm

familiares), o de tipo independiente o como empresario (buscando terrenos, edificios y bienes de producción para montar su propia empresa, haciendo gestiones para solicitar créditos o para obtener patentes, licencias o permisos, etc.)²⁹⁰.

La OIT por su parte definió en el documento citado, como “desempleadas a todas las personas que tengan más de cierta edad especificada y que, en un día especificado, o en una semana especificada se hallen en las siguientes categorías”²⁹¹:

1. Los trabajadores disponibles para el empleo cuyo contrato de trabajo haya expirado o esté suspendido temporalmente, que estén sin empleo y busquen trabajo remunerado;
2. Las personas disponibles para trabajar (salvo caso de enfermedad benigna) durante el periodo especificado y en busca de trabajo remunerado, que nunca hayan estado empleadas o cuya última situación en la ocupación no haya sido la de asalariada, (es decir ex-empleadores, etc.) o las que hayan estado retiradas de la vida activa;
3. Las personas sin empleo que en el momento de que se trate, estén disponibles para trabajar y hayan logrado un nuevo empleo que deba empezar en una fecha subsiguiente al periodo especificado;
4. Las personas que hayan sido suspendidas temporal o indefinidamente sin goce de remuneración²⁹².

A partir de lo anterior, debemos comprender que la falta de empleo ha sido, por muchos años, el problema social más grave de México. La carencia de empleo es una de las expresiones más agudas de la pobreza. Por ejemplo, una de las condiciones que puede estallar por la escasez de empleo, puede ser el fenómeno migratorio de mano de obra mexicana a otros países, principalmente los Estados Unidos²⁹³.

²⁹⁰ Julio César Neffa (ed.), *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*, CEIL-CONICET, Argentina, 2014, p. 20, disponible en; http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceil-conicet/20171027042035/pdf_461.pdf

²⁹¹ *Ibidem*, p.20.

²⁹² *Ibidem*, p. 22.

²⁹³ Pablo Ruíz Nápoles y Juan Luis Ordaz Díaz, “Evolución reciente del empleo y desempleo en México”, en *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23, Facultad de Economía, UNAM, s/a, p. 92, disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/23/05napoles.pdf>

De acuerdo con Pablo Ruíz y Juan Ordaz, la economía mexicana no ha sido capaz de generar el número total de empleos formales requeridos en ninguno de los últimos quince años. Por ello, podemos inferir que, sin lugar a duda, hay un déficit acumulado de empleo, difícil, sin embargo, de precisar²⁹⁴.

La capacidad de la economía mexicana para generar empleos productivos, al menos al mismo ritmo que crece la población en edad laboral, es uno de los principales retos que ha enfrentado el país desde principios de los ochenta. Se puede afirmar, sin duda, que se mantendrá como el principal reto del futuro, si no se reactiva realmente el crecimiento económico y se emplea productivamente la creciente oferta de mano de obra.

Este es un punto importante, ya que, en el primer capítulo, cuando se señalaron los componentes básicos del Desarrollo Humano y de la Seguridad Humana, el empleo era uno de los elementos necesarios para que las personas alcancen un mejor nivel de vida. El empleo es la potencialidad para acceder a nuevos conocimientos, servicios de salud, alimentación adecuada y recreación. Por ello, el pleno empleo es necesario para que la población mexicana alcance un desarrollo humano más alto.

Debe tenerse claro que de los empleos que se crean, un porcentaje relevante son informales y por tanto carecen de protección social. A su vez, de los formales un número importante que ha sido creciente, es de no permanentes. Estas tendencias no sólo no se han revertido con las reformas económicas, sino que se han acentuado, haciendo cada vez más complejo el problema²⁹⁵.

Por otro lado, tenemos las desigualdades en nuestro país y que permean a nuestra sociedad. Estamos hablando de sociedades a nivel regional, estatal, municipal. Y no solamente hacemos referencia a la desigualdad de ingresos, sino a las distintas desigualdades estructurales que permean a nuestro país día con día. Estamos hablando de las desigualdades existentes para acceder a la educación, a cargos políticos, a servicios de salud dignos, entre otros. Es menester, observar cómo interactúan las desigualdades en el curso de vida de las personas en México.

En este sentido, hacemos alusión a la perspectiva amplia para entender las desigualdades, al referirnos a las distribuciones inequitativas de resultados y acceso a

²⁹⁴ *Ídem*.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 105.

oportunidades entre individuos o grupos. Estas diferencias son injustas porque afectan aspectos cruciales de la vida de personas que se encuentran en desventaja en virtud de su posición social: discapacitados, minorías raciales o étnicas, mujeres, entre muchas otras²⁹⁶.

Las desigualdades son un tema de gran pertinencia social y política por los efectos que tienen sobre la vida de las personas, así como por sus graves consecuencias sobre el desempeño económico, la integración social y la solidaridad en las comunidades. Desde la segunda mitad del siglo XX, las desigualdades sociales y económicas en México han disminuido; sin embargo, como se muestra en este volumen, continúan siendo severas.

Ahora bien, debe entenderse, en primer lugar, que el estudio de la desigualdad se vincula al de la pobreza porque ambos fenómenos tienden a aparecer juntos en el mundo real. Sin embargo, hay diferencias profundas entre los dos conceptos, y, por tanto, sus implicaciones no son las mismas necesariamente.

En estudios más recientes la pobreza se define como la carencia de recursos y acceso a oportunidades que excluye tanto a individuos como a grupos de los niveles mínimos deseables de bienestar. La medición de pobreza absoluta es muy útil para monitorear cambios en el segmento poblacional que se encuentra debajo de determinado umbral, lo cual permite evaluar los esfuerzos orientados a modificar el nivel de vida de la población con carencias esenciales²⁹⁷.

En contraste, el análisis de los patrones de desigualdad permite considerar estos cambios absolutos desde la perspectiva de cómo se distribuyen las oportunidades y los resultados asociados entre las personas. Esto es crucial si consideramos, por ejemplo, que los países pueden crecer económicamente y a la vez mantener distribuciones inequitativas. En estos contextos, incluso si las personas con menos ingresos incrementan su poder adquisitivo, los segmentos favorecidos se beneficiarán más del crecimiento, perpetuando las brechas tanto en recursos como en acceso a oportunidades²⁹⁸.

²⁹⁶ COLMEX, *Desigualdades en México 2018*, COLMEX-BBVA, México, 2018, p. 20, disponible en: <https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>

²⁹⁷ *Ibidem*, p.22.

²⁹⁸ *Ibidem*, p.24.

La desigualdad tiene un carácter relacional. En sociedades desiguales, las desventajas que enfrentan algunas personas ocurren de manera paralela a las prerrogativas que otras disfrutaban en términos de posiciones de privilegio relativo y mayores niveles de bienestar²⁹⁹.

Este fenómeno se relaciona con patrones de exclusión, en los cuales ciertos grupos de la sociedad se benefician de manera privilegiada de recursos, habilidades, relaciones sociales e incluso bienes públicos a los que otros grupos tienen acceso limitado o nulo.

Como ya mencionamos, analizar y comprender estas diferencias permite comprender cómo las personas de ciertos grupos sociales enfrentan niveles exacerbados y distintos de exclusión. El análisis de las desigualdades permite también identificar cómo las brechas se reproducen y perpetúan a lo largo del ciclo de la vida de las personas e, incluso, rastrear sus implicaciones en distintas generaciones.

“La identificación del encadenamiento de estas asimetrías contribuye entonces a entender los mecanismos mediante los cuales las disparidades sociales tienen un impacto de largo plazo para el desarrollo social de los ciudadanos”³⁰⁰.

Con ese enfoque, y ligándolo a los componentes básicos del desarrollo y la seguridad humanos, se muestran también cómo ciertas transformaciones sociales y económicas tienen efectos diferenciados para grupos sociales específicos que, a su vez, generan nuevas brechas en recursos y en el acceso a oportunidades de desarrollo.

3.3.1. Datos sobre desempleo y desigualdad en México (2013-2018)

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se ha desempeñado como la principal promotora para solucionar diversos problemas sociales y ha participado en muchas actividades en el combate a la pobreza extrema y el hambre desde los años cincuenta. La CEPAL define a la pobreza extrema como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos la canasta básica de alimentos, así lo destinaron en su totalidad a dicho fin³⁰¹.

²⁹⁹ *Ibidem*, p.25.

³⁰⁰ *Ibidem*, p.27.

³⁰¹ CEPAL, *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores_de_pobreza_y_pobreza_extrema_utilizadas_para_el_monitoreo_de_los_odm_en_america_latina.pdf

De acuerdo con el PNUD, En 2019 México se encuentra como uno de los países de América Latina con mayores niveles de desigualdad a nivel mundial, pues los diez mexicanos más ricos acumulan la misma riqueza que el 50% de los mexicanos más pobres³⁰²; por otro lado, en México vive el hombre más rico de América Latina, Carlos Slim³⁰³, junto con más de 50 millones de personas pobres.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para 2016, el 43.6% de la población se encontraba en condiciones de pobreza, aproximadamente 53.4 millones de personas; por otro lado, el 7.6% de la población vivía en condiciones de pobreza extrema, aproximadamente 9.4 millones de personas³⁰⁴.

Para 2018, de acuerdo con la misma institución, 48.8% de la población tenía un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos; es decir, alrededor de 61.1 millones de personas. Por otro lado, la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos fue de 16.8%, alrededor de 21 millones de personas³⁰⁵. En el siguiente cuadro, se pueden apreciar con mayor precisión los datos sobre las desigualdades existentes en nuestro país.

³⁰² PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021, p. 34. disponible en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/regional-human-development-report-2021.html

³⁰³ Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México*, OXFAM-México, 2015, disponible en: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf

³⁰⁴ CONEVAL, *Medición de la pobreza a nivel nacional 2016*, México, CONEVAL, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

³⁰⁵ CONEVAL, *Medición de la pobreza a nivel nacional 2018*, op.cit.

Cuadro 1
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2008-2018

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos																	
	Porcentaje					Millones de personas					Carencias promedio							
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016	2018		
Pobreza																		
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4	2.8	2.6	2.4	2.3	2.2	2.2
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1	2.4	2.2	2.0	1.9	1.9	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social																		
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	71.2	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3	89.1	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	18.8	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	23.5	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4
Indicadores de carencia social																		
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	21.1	3.2	3.1	2.9	2.8	2.6	2.7
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2	3.0	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4	71.7	2.6	2.5	2.3	2.3	2.2	2.1
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	13.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.1	3.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7	24.7	3.6	3.3	3.2	3.1	2.9	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	25.5	3.3	3.0	2.9	2.8	2.6	2.6
Bienestar																		
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	16.8	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	21.0	3.1	2.9	2.5	2.5	2.4	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	61.1	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9	1.9

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Cuadro 8. Medición de la pobreza CONEVAL 2008-2018

Fuente: Tomada de: CONEVAL, *Medición de la pobreza a nivel nacional 2018*, México, CONEVAL, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Algunas desigualdades están relacionadas con el acceso a la educación o la posibilidad de obtener un trabajo digno. De acuerdo con el INEGI, para 2018, el 59.3% de la población de 15 años o más era económicamente activa (está ocupada o busca estarlo).

La tasa de desocupación (población que se encuentra sin trabajo o lo está buscando) fue de 3.2% y la tasa de subocupación fue de 6.9%. La tasa de desocupación en hombres fue de 3% en 2018. En el caso de las mujeres, ésta fue de 3.5%³⁰⁶.

La pobreza no es exclusiva de las personas desempleadas, en el último trimestre de 2017, 41% de la población que percibió algún ingreso laboral no pudo comprar la canasta básica alimentaria. De acuerdo con el CONEVAL, esta cifra revela un aumento respecto al cuarto trimestre de 2016 de un punto porcentual. Estos datos nos evidencian que gran parte de la población no tiene acceso a trabajos de calidad que puedan mejorar su calidad de vida, lo que repercute en la informalidad e inclusive en que población joven termine por desatar sus estudios al no poder tener los recursos suficientes para financiar los gastos. Lo anterior, es resultado de una inestabilidad económica, falta de políticas públicas que se reorienten a generar alternativas adecuadas para disminuir esta problemática.

³⁰⁶ INEGI, *Indicadores de ocupación y empleo*, México, INEGI, 2018, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/iooe/iooe2018_11.pdf

El *Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza* (ITLP), calculado por el CONEVAL, reveló que la población con un ingreso laboral inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir, capaz de adquirir la canasta básica de alimentos, fue en aumento.

A principios de 2018, el organismo señaló que el ingreso laboral real alcanzó 1, 727 pesos –11 pesos más que a principios de 2017-, con lo que regresó a sus niveles de 2016, pero todavía se encuentra muy lejos de su valor de 2008, cuando rebasó los 1, 900 pesos.

Estos datos se refieren a personas que reciben un ingreso laboral, o sea que tienen un trabajo, lo que nos habla de una doble dimensión de la pobreza, pues ésta la encontramos tanto en las personas desempleadas (pobreza absoluta), como en las ocupadas (pobreza relativa o salarial); si estamos de acuerdo con esto, entonces podemos adelantar que un aumento de los salarios al nivel suficiente para comprar la canasta básica no resuelve el problema, pues únicamente sacaríamos de la miseria a los que tienen la suerte de conseguir un empleo, quedarían al margen todas las personas que no lo tienen, y en un mundo en el que estructuralmente hay un déficit de oferta laboral, resulta imposible darle trabajo a todos los que lo buscan activamente.

Los altos niveles de desigualdad pueden trabar el desarrollo y se convierten en una barrera en el proceso de erradicación de la pobreza. Buscar una mayor igualdad económica haría más eficiente el sistema económico.

La desigualdad provoca una serie de consecuencias negativas que impiden el desarrollo pleno de cualquier sociedad. En el caso mexicano, las desigualdades afectan el crecimiento económico pues la mala distribución de los ingresos genera problemas y debilidades en el mercado interno como lo son rezagos en la generación de empleo, infraestructura, competitividad y productividad.

3.3.2. Los fenómenos del desempleo y la desigualdad: análisis multidimensional durante el sexenio de Peña Nieto

En esta sección pretendemos dar cuenta de la evolución del gasto público en materia educativa, así como los determinantes surgidos a partir de la reforma educativa operada en 2015 y su repercusión en uno de los temas fundamentales que es la inversión en el sector educativo con la finalidad de detonar las capacidades de la población y permitirles acceder a mejores posibilidades de vida.

No obstante, como veremos al final, la inversión en el sector educativo solamente se enfocó en la generación de capital humano que incida en el crecimiento económico, dejando de lado los primordiales elementos del desarrollo humano.

¿Por qué elegimos el sector educativo sobre otros de los que se puede hablar en el rubro de la educación? En primer lugar, porque debemos recordar que la definición del desarrollo humano surge a partir de tres factores esenciales y la educación es uno de ellos. La educación, en teoría, puede potencializar las capacidades de la población en distintos grados y, de esa manera, permitirles tener un mejor nivel de vida al acceder a mejores ingresos y garantizar servicios de salud de calidad.

En este mismo sentido, si recordamos las diferentes esferas de la seguridad humana, la educación estaría relacionada con la seguridad económica, la seguridad personal, alimentaria y comunitaria. De igual manera, estaría relacionada con dos libertades de la seguridad humana: libertad de vivir sin carencias y libertad de vivir con dignidad.

Por otro lado, hemos elegido el aspecto de la educación en el rubro de la desigualdad, porque de acuerdo con la tabla presentada anteriormente del CONEVAL, el rezago educativo es uno de los indicadores de carencia más importantes, pues muchos de nuestros niños y niñas no pueden acceder a dichos servicios por distintas condiciones.

Además, debemos considerar este rubro porque en el capítulo II señalamos que el tercer pilar del PND de Enrique Peña Nieto fue “México con Educación de Calidad”, donde se argumentaba que se necesitaba propiciar la superación y el éxito de niños y jóvenes, a través de valores cívicos, elevando la “calidad” de la enseñanza, a través de la ciencia, la tecnología y la innovación. Proponía implementar políticas de estado dirigidas a garantizar el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos, fortaleciendo la articulación entre niveles educativos, y los vínculos con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo. Esto tendría como resultado final el surgimiento de un capital humano de calidad que generará mayor innovación nacional.

De este pilar del PND surge la Reforma Educativa enfocada en modificar los artículos 3º y constitucionales. Con los cambios, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, da autonomía al Instituto Nacional de Evaluación Educativa y pone en marcha el Servicio Profesional Docente.

Al ser un sustento es vital comprender que el gasto público en materia educativa ha sido uno de los rubros más volátiles del presupuesto federal ya que México atravesó por un período de ajustes al gasto público, a partir del año 2006 a la fecha, siendo la educación, uno de los sectores a los que se les ha restringido los fondos con cada proyecto de egresos presentado por parte del gobierno federal.

La educación ha representado de los mayores gastos del gobierno federal, oscilando alrededor del 15% del presupuesto de egresos de la federación y, durante los últimos 10 años, ha tenido un incremento real del 29.2 %³⁰⁷. Sin embargo, el gasto público no ha sido del todo eficaz en mejorar la equidad de la educación y tampoco han tenido un impacto significativo en el aprovechamiento escolar; es decir, en mejorar la calidad educativa.

El 86.7% del sistema educativo es financiado por medio de recursos públicos y el 13.3% por privados³⁰⁸. Esto apunta a que el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN) depende, en gran medida, del gasto público. El sistema educativo en México está estructurado en tres tipos o grupos: Educación Básica (EB), Educación Media Superior (EMS) y Educación Superior (ES). Es importante mencionar que, aunque el sistema considere tres tipos de educación, únicamente la básica y media superior son consideradas obligatorias. El Presupuesto educativo está construido a partir de una estructura programática. Ésta tiene cuatro clasificaciones principales:

- Económica. ¿En qué se gastan los recursos de la educación pública? Se agregan todos los recursos que constituyen un acto de consumo; es decir, que no derivan la creación de riqueza³⁰⁹. Por ejemplo, todos los recursos que se destinan a la contratación de recursos humanos (nómina) y a la compra de los bienes y pago de servicios educativos, necesarios para el funcionamiento del SEN.
- Administrativa. el gasto educativo se distribuye tomando en cuenta su organización institucional. Esta clasificación responde a la pregunta ¿quiénes gastan los recursos

³⁰⁷ Secretaría de Educación Pública, *Reformas educativas recientes y nueva Ley de Educación. La modernización educativa en México*. CIEA-IPN-SEP, 2015, disponible en: <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/servicios/hemeroteca/070/070008.pdf>

³⁰⁸ *Ídem*.

³⁰⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*, 2015, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>.

de la educación pública? Los agentes que solventan estos gastos son Estados, municipios y la federación.

- Funcional-programática
- Geográfica. Con la clasificación geográfica del gasto educativo, se puede responder la pregunta ¿dónde se gastan los recursos de la educación pública? Y observar la evolución por regiones en el país, ya que, conocer el destino del gasto es imprescindible para analizar la eficiencia de éste en el corto y largo plazo, así como para medir su eficacia en la calidad educativa³¹⁰.

Bajo la óptica analítica hay dos maneras de medir la importancia que tiene la educación pública, tanto para la economía como para el gobierno federal, son las proporciones que se destinan para ella con respecto al PIB y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La primera medición hace referencia a cuántos recursos de la economía mexicana se consumen en la educación pública. La segunda valora cuántos, de los recursos públicos se determinan cada año en la educación pública. En la primera, el gobierno no tiene injerencia directa, pues el nivel del PIB depende de muchos otros factores, además del gasto público. Con respecto a la segunda, las decisiones del gobierno federal sí inciden directamente en el tamaño, planeación, destino, tipo de gasto; por tanto, en la proporción del gasto educativo como proporción del gasto público total.

Es necesario que el gasto público en educación sea consistente con las nuevas realidades de la población mexicana. El país tiene una población menos educada, más vieja y predominantemente urbana. Se debe incrementar el fondeo de los niveles más altos de educación. En cuanto a la educación básica se necesita alinear incentivos a fin de mejorar su calidad como un eje rector en la política educativa.

Es por ello, que se pone especial interés en la reforma educativa de 2013 acerca del establecimiento de la Ley del Servicio Profesional Docente y de la creación del INEE como organismo autónomo, que inició sus actividades en el periodo presidencial de Vicente Fox Quesada desde el año 2003; estas políticas podrían ser importantes en la construcción de un sistema educativo mexicano de alta calidad y equidad, pero no es todo, hay que insistir en cumplir y hacer cumplir la Ley del Servicio Profesional Docente para que se realicen los

³¹⁰ *Ídem.*

cambios estructurales necesarios a fondo y se logre una verdadera transformación de calidad para todos los actores involucrados en el proceso educativo.

La formación docente es un factor determinante dentro de un modelo integral de educación, el cual implica dar prioridad al uso de los conocimientos prácticos, más que privilegiar la acumulación de dicho conocimiento. Desde nuestra perspectiva una reforma educativa se considera como tal, cuando tiene un impacto en el desarrollo de los alumnos y en el aseguramiento de tener maestros de calidad.

Tener un organismo autónomo para la evaluación del sistema educativo nacional fue atender una parte del problema, sin embargo, tener la misma estructura de programas presupuestales, es seguir sin atender eficazmente los problemas del sistema educativo nacional. Haber incluido en ley el nivel medio superior como obligatorio, no fue traducido en la práctica.

La reforma educativa sólo puede ser eficaz si las políticas están bien implementadas. Esto significa que, para apoyar las reformas en la evaluación tiene que haber un marco coherente en su lugar, con la suficiente capacidad para realizar e interpretar las evaluaciones en todos los niveles del sistema educativo.

De manera más general, el análisis de las reformas muestra que las políticas más eficaces son aquellas que están diseñadas con un enfoque en los estudiantes, en el aprendizaje, que buscan fomentar la capacidad de los maestros, y comprometer a todos los interesados.

En la mayoría de los países de la OCDE, los sindicatos de maestros y organizaciones empresariales, en particular, cada vez están más involucrados en la implementación de políticas. Los sindicatos de maestros están llamando a un diálogo más estructurado con los gobiernos, mientras que el sector empresarial está dispuesto a establecer relaciones más estrechas con los sistemas educativos.

Hay que aumentar el acceso de la población de menores ingresos a la educación media superior (EMS) y superior (ES). Actualmente es la población de mayores ingresos quien predominantemente atiende los niveles superiores de educación pública. Esto es muy patente en ES.

Lo anterior es motivo de alerta por dos razones. Primero, son los niveles más altos de educación los que están asociados a mayores sueldos. La limitada cobertura de EMS y ES

entre los grupos de menores ingresos pueden generar círculos viciosos. Segundo, el gasto por alumno es creciente con respecto al nivel de educación. Si la cobertura se concentra en familias de mayores ingresos, dicho gasto público tiene un fuerte carácter regresivo.

Concentrar la mayor parte del presupuesto en educación básica, impide que las escuelas de nivel medio superior y superior reciban apoyos dirigidos a mejorar su calidad, infraestructura, investigación científica y tecnológica.

Los programas de calidad, equidad e inclusión digital son programas en los que su presupuesto no es evaluado ni seguido, pues es administrado por las autoridades de las entidades y municipios, y éstas no rinden cuentas del destino de su gasto. Con las modificaciones presupuestales, la aprobación de la reforma a la Ley de Educación y el anuncio de un presupuesto federal con base cero, se abre una oportunidad para evaluar estos programas y sus destinos de gasto. Para así, continuar dando los apoyos a aquellos programas que cumplen con sus objetivos y retirar los apoyos a aquéllos que no lo hacen.

Por otra parte, a pesar de que México es uno de los países que invierte menos en su educación, invierte mal ya que dos terceras partes de ese gasto se destina sólo al pago de la nómina magisterial, sobre todo de educación básica, en vez de destinarse a becas o infraestructura. Por esa razón el dinero invertido no tiene un impacto significativo en la calidad educativa.

Por tanto, mientras esos procesos no cambien difícilmente se hará realidad un cambio significativo en la educación. La participación de Estados y municipios es muy baja, por lo que se vuelve fundamental redimensionar el rol de los gobiernos subnacionales, particularmente los estados, en la educación pública. Replantear las fórmulas de asignación de recursos educativos a las entidades, pensando en la relación que debe de tener la federación y los estados en la provisión de servicios educativos.

Las fórmulas de distribución de recursos entre las entidades federativas para la educación básica podrían también incluir en sus cálculos la matrícula, la calidad y el rezago educativos en los estados más pobres.

De esta forma, la distribución sería más equitativa. A su vez, deben revisarse los porcentajes de distribución de recursos entre los distintos tipos de educación, para que la educación media superior y educación superior tengan mayor cobertura y sean de mejor calidad.

Es fundamental que las atribuciones y responsabilidades en materia educativa entre diferentes órdenes de gobierno queden claramente delimitadas. Desde la perspectiva que entablamos en este trabajo, es fundamental dotar a las escuelas de los diferentes niveles educativos de mejor infraestructura, equipamiento y desarrollo tecnológicos y de un sistema de administración escolar para la operación, las prácticas educativas y la evaluación del impacto sobre el aprendizaje para mejorar los resultados académicos, esto es proporcionar lo necesario para cumplir cabalmente estos objetivos planteados.

El nivel de aprendizaje, la cobertura y la equidad son tres grandes facetas de la educación que se tendrán que atender simultáneamente a fin de garantizar la calidad educativa. En resumen, consideramos que las políticas educativas deberían estar orientadas en cinco sentidos:

- Primero a los años iniciales de la educación formal, para proporcionar un desarrollo infantil temprano, lo que tendría efectos considerables sobre la capacidad futura de aprovechamiento, calidad y permanencia en el sistema educativo mexicano. La segunda es el mejoramiento de la calidad docente para que incorporen programas de formación específicos, así como mejores condiciones laborales y salariales que atraigan a profesionales más capacitados y con mejor perfil profesional. Además, procurar mejores ambientes de aprendizaje para que los alumnos logren superar los estándares de medición internacionales, pero también incluir y desarrollar estándares nacionales.
- La tercera es la reformulación y el aumento de pertinencia para facilitar la transición de la escuela hacia el trabajo a través de diseñar un perfil de egreso de los estudiantes de cada uno de los diferentes niveles educativos.
- La cuarta está constituida por la inclusión de programas compensatorios para reducir las brechas de desigualdad entre los diferentes niveles educativos.
- La quinta consiste en promover la medición sistemática de la calidad del aprendizaje por medio del rediseño de planes y programas de estudio, que es poco abordado en la reforma educativa 2013.

Como se puede observar en este capítulo, los factores identificados tienen una repercusión directa en el desarrollo y seguridad humanos de la población mexicana. La violencia,

inseguridad, corrupción, impunidad, desempleo y desigualdad son elementos que afectan la cotidianidad de los mexicanos; dañando su integridad física, económica, política y sus derechos humanos.

En este capítulo el objetivo era demostrar cómo durante el sexenio estudiado, estos seis factores impidieron un pleno desarrollo de la población. Si bien se contaba con un PND y con el “Pacto por México” que se manejaba como una panacea para mejorar la vida de los mexicanos, estos terminaron siendo un instrumento más de los intereses de las clases más acomodadas de nuestro país, pues como quedó reflejado, muchos de los problemas a los cuales se enfrentaron estas iniciativas, más que sanar y mejorar la calidad de vida de las personas, fue en detrimento las condiciones para potenciar sus capacidades, la debilidad institucional es un factor clave para entender porque estas políticas resultaron por tener un nulo impacto, a pesar de las intenciones por delinear programas sectoriales, su definición estuvo marcada desde un inicio por la falta de una visión integral, que permitiera generar alternativas vistas desde la esencia del problema, los factores, sociales y culturales en los cuales se enraíza la sociedad mexicana.

La visión economicista del paradigma neoliberal desde cual se construyeron estas políticas, son el reflejo de los verdaderos intereses detrás del sexenio de Peña Nieto, pues esta conceptualización de alcanzar el desarrollo a través de un estado óptimo de la economía, sólo buscar disfrazar el aprovechamiento del individuo para sostener un sistema de reproducción en donde la acumulación y el enriquecimiento de unos pocos sea la primicia de las estrategias implementadas.

Más aun, como se describió a lo largo de este capítulo, se denota un desconocimiento de la realidad en la cual se encuentra sumergido el país, pues las reformas estructurales realizadas en el Pacto por México y el PND, si bien definían los problemas más notables de la sociedad mexicana, lo cierto es que la forma en que se planteó combatir resultaron en alternativas limitadas y superficiales, pues como quedo planteado, cada una de las causas que afectan el desarrollo de los individuos está compuesta por diversos factores que interactúan entre sí, y al momento en un componente repercute de forma negativa en las personas en balance de su bienestar se ve amenazado, por ende, las políticas establecidas deben posicionarse a partir de un diagnóstico cualitativo e integral de su realidad, tomando a consideración los diferentes factores de los cuales se compone la sociedad mexicana, pues

una única línea de acción definida a partir de un problema, no tendrá cambio alguno en el problema cuando este sigue reproduciéndose en otro sector y población en específico.

Es así que muchas de las estrategias planteadas por esta administración no lograron concretarse por los factores mencionados. En primer lugar, como se demostró con datos duros, la violencia e inseguridad no disminuyeron, provocando que una gran cantidad de mexicanos, de acuerdo con el INEGI, no se sintiera a salvo en su ciudad de origen o donde radicaban. El pilar de “México en Paz” planteado por la administración de Peña Nieto se desdibujó y quedó lejos de ser alcanzado. Esto se debió a distintas razones, pero una de las más fuertes fue la continua lucha contra el crimen organizado y el combate frontal al mismo. Aunque en el discurso se buscaría retirar al ejército de las calles y utilizar una estrategia enfocada en las causas y no la confrontación, el gobierno de Peña Nieto mantuvo al ejército como principal arma contra estos grupos. La poca atención en las causas y el centrarse en un enfoque punitivo en vez de reinserción también provocaron grandes niveles de inseguridad y violencia en nuestro país. Es así que las estrategias implementadas contra la violencia, más que dirimir las causas, provocaron que esta se dispersara a otros estados del país.

Durante este sexenio ocurrió uno de los hechos que quedarán marcado en la memoria histórica del país, la desaparición de 43 normalistas de Ayotzinapa, reflejo de una realidad tan latente de las y los mexicanos, la cual, hasta el día de hoy no ha sido esclarecida, producto de la impunidad y corrupción en las altas esferas del gobierno.

Por otro lado, la corrupción e impunidad fue una de las grandes características de este sexenio. Si bien en el capítulo solamente señalamos alguno de los casos, sirve como ejemplo de las distintas modalidades de corrupción en el país, que terminan afectando a los beneficiarios de políticas y programas sociales mal aplicados, dirigidos y con enorme corrupción. La corrupción e impunidad van acompañadas, pues el sistema de justicia es uno de los más cuestionados por la población, ya que se percibe que estas instituciones están coludidas con los grupos criminales y evitan un castigo real y ejemplar para dichos sectores. La violencia vivida en nuestro país alimenta esta percepción, pues la población considera que las autoridades no hacen lo necesario para ejercer justicia y muchos de los delitos cometidos quedan impunes.

Estos factores repercuten en la credibilidad, institucional, ocasionando un alejamiento de la ciudadanía en el quehacer político, lo que puede poner en riesgo la cohesión social y una inestabilidad en la forma de gobernanza del país.

En este capítulo quedo evidenciado que la corrupción es un factor que inhibe los niveles de vida de la población, el crecimiento económico y las estructuras institucionales de un país, provocando rupturas sociales que impulsan una desigualdad a través de una concentración del poder en una minoría. Este fenómeno fue una constante dentro del sexenio de Peña Nieto, tráfico de influencias, desvío de recursos y abuso de poder fueron parte de las claves para que el país no alcanzará el potencial prometido, pues el Estado se vio limitado para atender con eficacia los problemas de la sociedad.

Los mecanismos institucionales consintieron estas prácticas, que más que actuar y evidenciar los hechos, acentuaron un estado de discrecionalidad y opacidad. La nula transparencia y rendición de cuentas, se visualizó como una característica de las instituciones públicas, permitiendo que la impunidad se consolidará y reinará dentro del aparato gubernamental.

Por otro lado, el desempleo y la desigualdad fueron factores que representaron la realidad de las condiciones sociales de la población mexicana, llenas de carencia y urgencia por mejorar sus condiciones de vida. Si bien, el discurso en el cual se basaron todas las estrategias y ajustes estructurales de Peña Nieto se encaminaban a llevar a México a su máximo potencial, con el objetivo de disminuir la pobreza y mejorar el desarrollo, la realidad en los hechos, es que la pobreza y la desigualdad se acrecentaron en todo el territorio nacional, en el inicio del sexenio las personas en pobreza pasaron a ser 41.8 millones en 2012, a 4.4 millones en 2016³¹¹. El modelo neoliberal aplicado para el “bienestar” de la población se basó en una subordinación de procesos políticos, económicos y culturales que se enfocaban a garantizar intereses predominantes del país, conllevando a su vez a la imposición de estructuras institucionales que permitieron reproducir estas problemáticas.

Las políticas aplicadas para reducir estos factores no sólo no cumplieron con sus objetivos, sino que acentuaron estándares de desigualdad, acumulación de riquezas en una minoría, exclusión de distintos sectores de la sociedad, impunidad y falta de credibilidad de

³¹¹ Altamirano Claudia, “el Combate a la pobreza en el sexenio de Peña fue insuficiente, afirma Coneval”, en Animal Político, 2019, disponible en línea: <https://www.animalpolitico.com/2019/01/pena-nieto.pobreza-coneval/>

las autoridades. El sexenio de Peña Nieto México transitó hacia un estado de ingobernabilidad, bajo una descomposición del aparato gubernamental, político y económico con factores imperantes como la violencia, inseguridad, pobreza desigualdad. Siendo que el desarrollo y seguridad humanos fueron relegados únicamente a una aspiración, pues no se crearon las condiciones apropiadas para su desenvolvimiento.

Es evidente que se necesita un cambio profundo en el aparato gubernamental y en el replanteamiento de cómo combatir los problemas, priorizando una visión integral que articule directrices flexibles encaminadas a redefinir el origen de las problemáticas y a partir de ello, conjugar factores sociales, políticos y culturales para que las políticas se ajusten a la realidad y entornos del país,

Sin embargo, somos conscientes que la sociedad debe jugar un papel más activo, no sólo en la reformulación de las políticas, sino en mantener un control y vigilancia del proceso y sus resultados, en donde la rendición de cuentas y la transparencia son factores esenciales para configurar un proyecto de recomposición del Estado, encaminado a la redefinición de sus funciones y necesidades

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se buscó mostrar la relación que guardan entre sí los conceptos de desarrollo y seguridad humanos y cuál fue su situación durante el sexenio de Enrique Peña Nieto a la luz del orden normativo establecido por dicha administración y los resultados obtenidos por acciones concretas que esta desempeñó, como las distintas reformas que realizó en sectores estratégicos como el de la educación y el energético.

Una vez definidos los conceptos, fue posible identificar los elementos contenidos en ellos y cómo funcionarían después para el caso mexicano. Fue importante encontrar el cruce entre los tres elementos básicos del desarrollo humano y las siete esferas de la seguridad humana, mismas que pueden ser representadas a través de una matriz de indicadores e índices como se señaló en el capítulo primero.

Entonces, al no tener una agenda propia de desarrollo y seguridad que se centre en las verdaderas amenazas, riesgos y necesidades que padecemos los mexicanos, se hace evidente la necesidad de plantear cómo pueden incluirse y promoverse el desarrollo y la seguridad

humanos en las políticas públicas y en los programas de cooperación internacional, para que la sociedad goce de las premisas de dichos conceptos.

En primer lugar, de este primer capítulo debe rescatarse la diferenciación señalada entre la medición del desarrollo económico y la medición del desarrollo humano. Tradicionalmente, el desarrollo económico ha sido el centro de atención a lo largo de la historia. Para que un país progresara necesitaba contar con un alto nivel de desarrollo económico. Por ende, los indicadores económicos más utilizados tenían como eje central el desarrollo económico teniendo como un claro ejemplo la medición del Producto Interno Bruto.

Siguiendo este orden de ideas, se debe diferenciar entre desarrollo económico como meta y como elemento esencial al desarrollo humano. Éste ha sido uno de los grandes errores de las administraciones mexicanas y, en especial, de la administración de Peña Nieto, pues a pesar de que el discurso oficial apuntaba hacia un nuevo tipo de desarrollo, el desarrollo económico nunca dejó de ser la meta. De esta manera, el gobierno de Peña Nieto falló al impulsar el desarrollo integral y sustentable del humano, que desemboca en un desarrollo humano.

En el mismo sentido se trabajó con el concepto de seguridad humana. Después de dicha revisión se pudo evidenciar que el Estado mexicano sigue privilegiando un paradigma estatocéntrico y no uno antropocéntrico. La seguridad se enfoca en la defensa del Estado y no de las personas. En ese sentido, el gobierno mexicano también debería invertir esfuerzos para asegurar que las siete esferas y tres libertades de la seguridad humana sean alcanzadas por la mayoría de su población.

Al identificarse los conceptos de desarrollo y seguridad humanos, así como sus componentes, se evidenció que el Estado mexicano no debe basar sus objetivos en el desarrollo económico, para incrementar el desarrollo humano. De manera muy general, México ha tenido un lento crecimiento en su indicador de Desarrollo Humano y sus índices subyacentes. A este lento crecimiento, se le une un crecimiento desigual entre las entidades federativas. La gran parte de esto se deriva a las decisiones que el Estado toma, favoreciendo áreas con mayor relevancia económica e ignorando aquellas entidades con muy bajo crecimiento económico.

La creación del IDH, tiene ya más de 26 años, y a pesar de que su medición ha impactado de manera la forma en la que se mide el bienestar de las sociedades, a la fecha, aún existe una gran brecha de desigualdad económica y social en el mundo, que por el contrario, en vez de reducirse, se ha vuelto mucho más amplia; esta es una lógica de la cuál México no escapa.

A pesar de que IDH influye en la medición del desarrollo social, aún no es considerado como un indicador duro para definir el desarrollo de los países. Los indicadores de crecimiento económico continúan siendo referencia en el posicionamiento de los países, respecto a bienestar económico y social. No obstante, existen países donde el concepto de desarrollo humano, por ejemplo, es reconocido y considerado dentro de los programas y políticas públicas, no así el caso de México donde no se le toma en cuenta.

El desarrollo y la seguridad humanos, si bien han sido en las últimas dos décadas, un factor clave en cambiar la forma en la que se mide el desarrollo y a seguridad, no es suficiente para medir el bienestar de las sociedades. Su mayor limitación, es que concibe a las personas como sujetos de desarrollo, cuando se deberían considerar como actores protagónicos de bienestar.

Tan sólo en México, en el PND, no se considera al sector Salud dentro de los ejes que rigen el desarrollo. Asimismo, el PND no se rige bajo los ODS, sólo se mencionan dos veces como un referente de desigualdad.

Uno de los organismos internacionales que ha desempeñado un mayor papel en la incorporación de perspectivas de género y desarrollo humano a la creación de políticas públicas es la OCDE. Gracias a que México pertenece a esta organización el INEGI ya incluye indicadores de “carácter subjetivo”.

Lo anterior demuestra que, en la actualidad, comienza a desarrollarse un cambio de paradigma en la medición del bienestar de las sociedades, quizá esta medicación permita que paulatinamente las políticas de desarrollo y seguridad consideren igual de importantes otros elementos del bienestar y la calidad de vida, ya que, si bien, es una necesidad primaria contar con los recursos necesarios para vivir, existen aspectos inherentes al ser humano como la capacidad de crear, la socialización, y contar con un objetivo de vida, que hacen reflexionar mucho más allá de las necesidades materiales para la sobrevivencia.

Sin duda, el PNUD, ha sido el precursor y promotor de la medición del desarrollo y la seguridad humanos, así como la implementación de programas que permitan tener el acceso a servicios básicos. No obstante, su injerencia y difusión dista por mucho de generar un impacto significativo en la reducción de la desigualdad y la pobreza en el mundo, que como ya se ha mencionado en varias ocasiones continúa creciendo.

El análisis del desarrollo y seguridad humanos debería ser de suma relevancia para los gobiernos y las políticas públicas. Por ello, esta investigación confirma que, si bien el desarrollo y la seguridad humanos han sido clave para cambiar el paradigma de pensamiento sobre desarrollo y seguridad, no se utilizan como conceptos guía.

Las relaciones internacionales, ya no son una cuestión de competencia exclusiva de los Estados. Hoy en día intervienen nuevos actores, que sin duda juegan un papel fundamental en temas esenciales de ésta como lo es la cooperación internacional para el desarrollo y las distintas aristas de la seguridad.

Debido a lo anterior se han analizado con detalle las diferentes perspectivas de desarrollo y la seguridad. Una de las conclusiones de este trabajo de investigación, es que el desarrollo y la seguridad humanos de una nación pueden crear bienestar para la sociedad en general, a la vez que genera oportunidades para enfrentar con éxito los desafíos sociales, políticos y económicos que cada coyuntura presenta.

Para ello, es imprescindible, no sólo que se genere riqueza, sino que se aprovechen de manera sustentable los recursos que el país posea, y que el acceso a ellos tenga se realice de manera equitativa. Se puede decir entonces, que la sociedad en su conjunto es la que se desarrolla y mantiene segura, no sólo la economía y el Estado (territorio y gobierno).

En virtud de ello, después de analizar cada uno de los conceptos y la manera en la que se relacionan, en el capítulo dos se presentó un breve resumen del PND 2013-2018 y del “Pacto por México”, que permitieran alcanzar mejoras tangibles y significativas en la vida de la población.

En este capítulo fue de importancia central revisar estos dos. En primer lugar, el ND porque ahí es donde se establecieron las estrategias y líneas de acciones concretas que aplicaría el gobierno de Peña Nieto con el objetivo de mejorar el crecimiento económico del país y, en teoría, el bienestar de la población. En segundo lugar, el llamado “Pacto por México”, por ser un conjunto de reformas estructurales importantes que modificarían

sectores estratégicos de la política mexicana, pero no siempre a favor de la población mexicana. Además, estuvieron alineadas con los 5 ejes de acción planteados en el PND.

No obstante, como se estableció desde el inicio de estas conclusiones, el PND en México es generado a partir de una visión de crecimiento económico, dejando de lado la parte del bienestar social, al malentender que el crecimiento económico del país traerá como resultado natural, el derroche de la riqueza hacia la población; una mentira que constantemente se ha contado desde el paradigma tradicional del desarrollo.

En este sentido, el Estado de bienestar mexicano, en este sexenio, pasó por un complicado proceso de ajuste estructural que lo condujo a la adopción de un modelo económico y político basado en el correcto funcionamiento del mercado, cediéndole terreno en la rectoría del desarrollo.

Como se verá más adelante, hubo poco progreso al tratar de alcanzar dichos objetivos durante el sexenio de Peña Nieto. No obstante, en el discurso la administración se justificó con el argumento de que el tiempo era poco, pero estaban sentando las bases para nuevas políticas y metas para el futuro.

Para lograr sus objetivos, se realizaron muchos cambios constitucionales al régimen económico y políticos mexicano, empezando por los derechos humanos y sus garantías que marca el título primero de la constitución, pasando por la soberanía y la forma de gobierno, la división de poderes, la relación de los estados y la federación, y el trabajo y la previsión social.

También, se recalcó la importancia de la revisión del PND 2013-2018 y el Pacto por México, porque aquí es donde se pueden ver cómo intervinieron algunos de los factores que consideramos bloquearon alcanzar el desarrollo y la seguridad humanas, y tal vez el más relevante, sea el de la corrupción estructural de una clase política y financiera, un modus operandi del poder político y financiero que se ha normalizado y enraizado en la vida pública de México.

En el capítulo tercero se analizaron los factores que en este trabajo se consideran relevantes y que impidieron, a pesar de no ser reconocidos, la implementación del desarrollo y la seguridad humanos en las políticas públicas de nuestro país.

El caso de la educación es paradigmático, puesto que es necesario que el gasto público en educación sea consistente con las nuevas realidades de la población mexicana. El país

tiene una población menos educada, más vieja y predominantemente urbana. Se debe incrementar el fondeo de los niveles más altos de educación. En cuanto a la educación básica se necesita alinear incentivos a fin de mejorar su calidad como un eje rector en la política pues aunque en el discurso pretendía ser importante en la construcción de un sistema educativo mexicano de alta calidad y equidad, terminó permeado por la corrupción y carencia de un plan de educación estratégico por parte del Estado mexicano. No obstante, uno de los grandes fracasos de esta reforma, por ejemplo, fue la falta de políticas están bien implementadas, así como el poco gasto público en educación, poco consistente con las nuevas realidades de la población mexicana.

Aunque este es sólo un ejemplo, las reformas de Peña Nieto, en general, buscaron privatizar algunos de los sectores estratégicos. El no querer reconocer el carácter privatizador de las reformas por parte del gobierno federal, corresponde más a una situación política.

En este sentido, el PND y su aplicación a través de las reformas sugeridas en el Pacto por México, se convirtieron en herramientas que reforzaron y consolidaron el modelo económico neoliberal. Esto repercutió de manera significativa en la vida de las personas, pues temas de gran relevancia para su desarrollo integral, como la salud y la educación, se vieron permeadas por factores como la corrupción.

Así como se aseguró que la seguridad y el desarrollo humanos se encontraban entrelazados y con algunos factores en común, también se argumentó que los factores señalados: violencia e inseguridad, corrupción e impunidad y desempleo y desigualdad también se encuentran fuertemente ligados. La corrupción e impunidad han permitido el aumento de la violencia e inseguridad cuando se tiene un estado con debilidad institucional, donde los castigos en el sistema de justicia nunca llegan a los culpables o no existen paradigmas de reinserción, solamente punitivos.

La corrupción e impunidad también han incrementado la desigualdad, cuando se permite que políticos y empresarios se hagan con dinero ilícito o dinero del erario para usos personales. La realidad demuestra que aquellos que gobiernan dentro del país solamente se preocupan por sus propios intereses y no por los de aquellos que representan.

Durante el sexenio de Peña Nieto estos seis factores fueron decisivos para comprender el estado actual del desarrollo y seguridad humanas, pues a pesar de no ser reconocidos, se pudo observar cómo elementos de sus esferas o componentes, como la energía, el medio

ambiente, la seguridad y otros eran afectados por la violencia, la corrupción, la inseguridad o la falta de empleo; además, se evidenciaba que el gobierno mexicano no tenía el interés en generar condiciones más adecuadas para mejorar el modo de vida de los mexicanos.

De esta manera, esta tesis cumplió con su objetivo primordial al analiza la relación entre desarrollo y seguridad humanos para comprenderlo en el ámbito mexicano a pesar de que éstos no son términos reconocidos por nuestro gobierno. Se presentaron datos duros y argumentos que demostraban la relación entre los seis factores sugeridos. Se entendió también que la violencia, la inseguridad, la corrupción, impunidad, desempleo y desigualdad, tienen distintas aristas y merecen un análisis más complejo para entender cómo se insertan en el caso mexicano y así dar respuesta a través de las distintas variables que ofrecen el desarrollo y seguridad humanas. Se identificó que uno de los grandes problemas del gobierno mexicano durante este sexenio es que no logró comprender dicha complejidad, enfocándose sólo en una de las aristas y sin comprender la diferenciación que podría darse en las distintas localidades de nuestro territorio.

Es evidente que en México persiste una visión del desarrollo y seguridad orientadas hacia el carácter unidimensional y estatocéntrico, donde las restricciones que implica su definición han propiciado que factores como la pobreza, violencia, inseguridad, desigualdad, corrupción e impunidad sigan imperando dentro del país, pues la dinámica dominante es favorecer a una minoría a través de la implementación de políticas basadas en un modelo neoliberal. Por lo que resulta necesario, realizar una resignificación de la visión que el gobierno mexicano mantiene sobre estos conceptos, 'para lograr una correcta aplicación de políticas y directrices encaminadas a un reconocimiento del verdadero tejido social, y a partir de ahí, generar un proceso de reconfiguración de las estructuras institucionales orientadas a generar un cambio en la relación Estado-Sociedad.

La visión compleja del desarrollo y seguridad humanos permite concebir la forma en como sus amenazas y riesgos interactúan sobre las bases en la cual se desenvuelve una sociedad, lo cual permite realizar un verdadero diagnostico orientado hacia la consecución de planes que se dirijan a dirimir el origen del problema y no sus consecuencias, pues mientras se mantengan esta lógica de combatir las secuelas, los resultados serán mínimos, como pudo observarse a lo largo de esta investigación, las estrategias planteadas por el gobierno de Peña Nieto diversificaron las problemáticas más que solventarlas pues sus

esfuerzos e implementación operacional se focalizaba sobre una estrategia unidireccional e inflexible.

Una de las alternativas para comenzar a sanear las problemáticas del país, es la implementación de carácter multidimensional del desarrollo y la seguridad humanos, estos se presentan como una alternativa tangible, al mostrar una interpretación más amplia de los procesos que interactúan al interior del país.

Por ejemplo, de las cuestiones más atractivas de estas nociones, es el reconocimiento de sectores excluidos, situación que en México debe ser una premisa, pues dada la configuración histórica de sus políticas basadas en favorecer a una minoría, resulta necesario incluir una visión pluralista de estos actores no reconocidos para la definición de proyectos en la búsqueda no sólo de soluciones permanentes y adecuadas a la realidad, además como una forma de modificar las relaciones de poder mantenidas en el aparato gubernamental.

Esta reingeniería estructural no debe limitarse únicamente a la cuestión política y económica, sino abarcar lo social y cultural, para fomentar una convergencia de voluntades que obliguen a una reorganización del Estado bajo nuevos paradigmas de planificación, en cuanto a su conjunto de instituciones políticas y administrativas, vital para la formación de un proyecto de Estado–Nación, que reconozca las desigualdades y se dirija hacia un reconocimiento de la pluralidad de elementos que interactúan entre sí.

El proyecto de Estado dirigido a través del sexenio de Peña Nieto, origino una privación de los derechos, donde excluyó elementos fundamentales para lograr un verdadero bienestar de la sociedad. Lo que repercutió en asentar las desigualdades, situación que transitó hacia el descontento de la ciudadanía originando diversos movimientos sociales. Estos se presentan como una alternativa que la sociedad debe aprovechar para hacer escuchar sus demandas sociales y exigir su reconocimiento, su incidencia tiene el poder de hacer virar las estrategias del gobierno en beneficio de la sociedad, conllevando a un impulso constante para romper con la imposición de interés ajenos, Siendo reiterativos, la participación de la sociedad es fundamental para lograr impulsar en la agenda nacional los conceptos de desarrollo y seguridad humanos,

No podemos dejar de lado el papel que juega las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, las cuales sirven de contrapeso al poder institucional, pues su papel es ser una alternativa a las estrategias gubernamentales, planteando soluciones desde una visión

distinta a los problemas que vive día a día la población. Su relevancia consiste en evidenciar y confrontar los resultados de las estrategias gubernamentales. sus investigaciones y trabajos permiten realizar un análisis distinto y llegar a conclusiones más realistas de las problemáticas del país, lo cual, es fundamental dentro de una sociedad para pugnar por la formulación de una conciencia crítica. En este trabajo, fueron fundamentales para evidenciar el fracaso del PND y el Pacto por México, pues sus evaluaciones e indicadores en comparación con los resultados institucionales, permitieron resaltar las diferencias e imaginar posibles rutas de acción que el Estado puede implementar.

La visión de este trabajo no es desestimar la visión del crecimiento económico y carácter militar del país para afrontar las problemáticas, pues son componentes significativos para alcanzar el bienestar de la sociedad en su conjunto, sin embargo, en una sociedad como la mexicana, con notables diferencias sociales, culturales, económicas y políticas exige una respuesta multidimensional, en donde la aplicación de las premisas del desarrollo y seguridad humanos se perfilan como la respuesta idónea para romper con el paradigma tradicional de las políticas gubernamentales aplicadas, donde el Estado se volverá el conductor de estas prácticas para conciliar intereses y recuperar así su capacidad de decisión y conducción política.

FUENTES CONSULTADAS

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Astorga, Luis. *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés, 2005.
- Benjamin, Walter. *Crítica de la violencia*, Editorial Biblioteca Nueva, México, 2017.
- Briceño-León, Roberto. *Sociología de la violencia en América Latina*, Ecuador, FLACSO.
- Buscaglia, Edgardo. *Vacíos de poder en México*, México, Debate, 2013.
- Carrión Mena, Fernando. *Seguridad Ciudadana*. Quito, FLACSO, 2020.
- Fuentes, Mario. *La asistencia social en México, historia y perspectiva*. México, UNAM, 1999.
- Gálvez Salvador, Yadira. *La construcción de una comunidad de seguridad en el Cono Sur*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2010.
- Godard, Olivier. *La inscripción económica del desarrollo sustentable*, París, CahiersFrancais, 2002.
- Ibarra, Pedro y Koldo Unceta, *Ensayos sobre el desarrollo humano*, España, Icaria editorial, 2001.
- Kessler, Gabriel. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Argentina, Siglo XX.
- Martínez Franzoni, Julia. *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (Cealci) de la Fundación Carolina de España, 2007.
- Martini, Estela; Pereyra, Marcelo y Federico Arzeno, *La irrupción del delito en la vida cotidiana: relatos de la comunicación política*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2009.
- Necla Tschirgi, Michael S. Lund y Francesco Mancini (eds.), *Security and Development. Searching for Critical Connections*, Reino Unido, Lynne Rienner Publishers, 2010.
- OCDE, *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, OCDE, París, 2009.
- Parker, Norma. *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Estados Unidos.

- Sánchez, José. *La corrupción administrativa en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2012.
- Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado den México*, México, INAP, 1998.
- Sánchez Vázquez, Adolfo. *La filosofía de la praxis*, México, Siglo XXI, 2003.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor, 2000.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou y Anuradha M. Chenoy, *Human Security. Concepts and implications*, Nueva York, Routledge, 2007.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou “In Defense of the Broad View of Human Security”, en Mary Martin y Taylor Owen. *Routledge Handbook of Human Security*, Nueva York, Routledge, 2014.
- Tello, Carlos. *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. México, UNAM, 2014.
- Zizek, Slavoj. *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Editorial Paidós, España, 2009.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Clinard, Marshall. *Corporate Corruption: The Abuse of Power*. Nueva York, Greenwood Publishing Group, 1990.
- Morandé, Alejandro. “A casi cuatro décadas del Consenso de Washington ¿Cuál es su legado en América Latina?”. *Estudios Internacionales*, Número 185, 2016.
- Nisbet, Robert. “La idea de progreso”, en *Revista Libertas*, núm. 5, Instituto Universitario ESEADE, Argentina, 1986. Ruíz Nápoles, Pablo y Juan Luis Ordaz Díaz, “Evolución reciente del empleo y desempleo en México”, en *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23, Facultad de Economía, UNAM, s/a, disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/23/05napoles.pdf>
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 78, vol. 1, enero-marzo de 2016.

Wilder, Tyler. “La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas. Notas para la reflexión”, *Revista IIDH*, No. 24, 1996.

World Bank, *2011 World Development Report. Conflict, Security and Development*, World Bank, Washington, D.C., 2011.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Ángel, Arturo. “Juicios orales a un año de fecha límite implementación no alcanza el 60%”, [en línea], *Animal Político*, 2015, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2015/05/juicios-orales-a-un-ano-de-fecha-limite-implementacion-no-alcanza-el-60/>

Banco Mundial, *World Development Report 1980: Poverty and Human Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1980, p. 33, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/430051469672162445/World-development-report-1980>

Birdsall, Nancy; De la Torre, Augusto y Felipe Valencia, “The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand”. [en línea], *Working papers #213. Center for Global Development*, 2010, disponible en: <https://www.cgdev.org/publication/washington-consensus-assessingdamaged-brand-working-paper-213>

Boutros-Ghali, Boutros. *Informe anual 1992. Un Programa de Paz*, Nueva York, ONU, 1993. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>

Cámara de Diputados LXIV Legislatura, “Diputados aprueban en lo general leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, [en línea], Comunicación Social de la Cámara de Diputados, Boletín, 3827, 2014, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Julio/08/3827-Diputados-aprueban-en-lo-general-leyes-secundarias-en-materia-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion>

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en línea], México, 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

- Cámara de Diputados, *Ley de Planeación*, [en línea], México, 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, *Violencia e inseguridad en México, fenómenos complejos y multidimensionales*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2019, Disponible en: <file:///C:/Users/OmarHiram/Downloads/CESOP-IL-72-14-InseguridadEnMexico-120619.pdf>
- Cámara de Diputados LXII Legislatura, “Aprueba Cámara de Diputados modificaciones que realizó el Senado a la reforma educativa y la envía a los estados”, México, Comunicación Social de la Cámara de Diputados, Nota 1351, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/08_2012/12_diciembre/21_21/1351_aprueba_camara_de_diputados_modificaciones_que_realizo_el_senado_a_la_reforma_educativa_y_la_envia_a_los_estados
- Cámara de Diputados, *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_240120.pdf
- Cámara de Diputados, *Ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf
- CEPAL, *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores_de_pobreza_y_pobreza_extrema_utilizadas_para_el_monitoreo_de_los_odm_en_america_latina.pdf
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*, 2015, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>.
- Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), *Índice global de impunidad*, Universidad de las Américas Puebla-Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la UDLAP, México, 2017, disponible en: https://udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf?8866
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). *Superar la impunidad: Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*. Centro de Investigación y

- Docencia Económicas, México, 2011, disponible en:
https://www.casede.org/BibliotecaCasede/repinvCIDE_2.pdf
- COLMEX, *Desigualdades en México 2018*, COLMEX-BBVA, México, 2018, disponible en:
<https://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>
- Commission on Human Security. *Human Security Now*, Nueva York, 2003. Disponible en:
<http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/English/FinalReport.pdf>
- CONEVAL, *Medición de la pobreza a nivel nacional 2016*, México, CONEVAL, disponible en:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- CONEVAL, *Medición de la pobreza a nivel nacional, 2018*, CONEVAL, México, 2021, disponible en:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”, [en línea], SEGOB, 2012, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012
- Esquivel, Gerardo. *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político* [Reporte de Oxfam México], OXFAM-México, 2015, disponible en:
https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf
- Echeverría, Mara y Miguel Álvarez, “Peña Nieto presenta reforma financiera”, [en línea], *El Financiero*, 2013, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/archivo/pena-nieto-presenta-reforma-financiera.html>
- FAO-Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. *El vínculo entre los conflictos y el desarrollo: un reto para el proceso de los ODM*. FAO, 2005. Disponible en:
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/j5292s.pdf>
- Guillén, Arturo. “México, ejemplo de las políticas antidesarrollo del Consenso de Washington” [en línea], en *Estudios Avanzados*, vol. 26, núm. 75, disponible en:
<http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n75/05.pdf>
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República, México, 2013, disponible en:
https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

- Herrera, Claudia y Alonso Urrutia, “Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el Pacto por México”, [en línea], en *La Jornada*, México, 2012, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/12/03/politica/002n1pol>
- Herrera-Laso, Luis. “Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México”, CEI-COLMEX, México, 2013, p.4, disponible en: http://www.observatoriodesonora.org/documentacion/Luis_Herrera_Laso/Luis%20Herrera-Laso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la.pdf
- INEGI, *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*, INEGI, México, 2007, disponible en: https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/Acuerdo_6_V/ENOE_como_se_hace_la_ENOE1%5B1%5D.pdf
- INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017)*, México, INEGI, 2017, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf
- INEGI, *Indicadores de ocupación y empleo*, México, INEGI, 2018, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/iooe/iooe2018_11.pdf
- INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, México, INEGI, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_01.pdf
- INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019*, INEGI, México, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf
- Institute for Economics & Peace, *Índice de Paz México 2018*, México, Institute for Economics & Peace, 2018, disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>

- Institute for Economics & Peace, *Índice de Paz México 2019*, México, Institute for Economics & Peace, 2019, disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/04/MPI-2019-ESP-Report-web.pdf>
- Instituto Federal Electoral (IFE), “Resultado del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2012 por Entidad Federativa”, 2012, disponible en: <https://web.archive.org/web/20160807085215/http://computos2012.ife.org.mx/reportes/presidente/distritalPresidenteEF.html>
- Instituto Federal Electoral, Comisión de Quejas y Denuncias, 2013, disponible en: https://intranet.ife.org.mx/comisionesCG/Quejas_Denuncias/2013/EXT/20septiembre/CQyD-EXT20130920-index.html
- Instituto Federal Electoral (IFE), “Resumen de la resolución por la que se desahoga el caso Monex-Tarjetas. México”, 2013, disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSIDufrpp/RPRMone>
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coord.), *Índice Global de Impunidad México 2018. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones*. México, UDLAP-CESIJ, 2018, disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf
- Molina, Héctor. “En vigor, ley de responsabilidades”, [en línea], *El Economista*, 2017, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/En-vigor-ley-de-responsabilidades-20170718-0021.html>
- Naciones Unidas, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Asamblea General, 1987, disponible en: http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CM-MAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Naciones Unidas. *Informe del Grupo de Alto Nivel de 2004*, Nueva York, ONU, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>
- Neffa, Julio César (ed.), *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*, CEIL-CONICET, Argentina, 2014, disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceil-conicet/20171027042035/pdf_461.pdf

- OIT, *Tendencias Mundiales del empleo*, OIT, Ginebra, 2004, disponible en https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081428/lang--es/index.htm
- ONU, Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Informe presentado por el Secretario General Kofi Annan frente a la Asamblea General el 2 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>
- Página Oficial del Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de México, México, 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/epn/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018-78557>
- Página oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.VOuHV3yG-So>
- Página de las Naciones Unidas. *Conferencias, reuniones y eventos*. “Cumbre del Milenio 2000: Declaración del milenio de las Naciones Unidas”, 2015. Disponible en: http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1990*, Bogotá-Colombia, Tercer Mundo Editores, 1990. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación Popular*, Nueva York, ONU, 1993. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*. Nueva York, ONU, 1994. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- PNUD, “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>
- PNUD, *Índices e Indicadores de desarrollo humano: actualización estadística de 2018*, Nueva York, Naciones Unidas, 2018, disponible en:

- http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf
- s/a. *Diccionario de la lengua española*, disponible en: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=wwcs1Hw7LDXX28FVsWT1>
- s/a. “Calderón envía iniciativa laboral con Informe”, [en línea], *El Universal*, 2012, disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/867796.html>
- s/a. “Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación”, [en línea], en *Excelsior*, 2012, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692>
- s/a. “¿Qué aprobó el Congreso de la Unión en 2013?”, [en línea], en *Excelsior*, 2013, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/26/935525>
- s/a. “Mensaje del Ejecutivo Federal con motivo de los 100 días de gobierno”, [en línea], 10 de Marzo de 2013, México, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/no-venimos-solo-a-administrar-sino-atransformar-a-mexico-enriqueu-pena-nieto/>
- s/a. “Los puntos clave de la reforma política-electoral, aprobada por el Senado”, [en línea], *Aristegui Noticias*, 2013, disponible en: <https://aristeginoticias.com/0412/mexico/los-puntos-clave-de-la-reforma-politica-electoral-aprobada-por-el-senado/>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia delictiva del Fuero Federal”, México, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Número de delitos por cada 100 mil habitantes 2017*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2017, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2017_feb19.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Número de delitos por cada 100 mil habitantes 2018*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2018, disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018_feb19.pdf

- Secretaría de Educación Pública, *Reformas educativas recientes y nueva Ley de Educación. La modernización educativa en México*. CIEA-IPN-SEP, 2015, disponible en: <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/servicios/hemeroteca/070/070008.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Pacto por México*, [en línea], SRE, México, disponible en: https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf
- Seguridad, justicia y paz. *Las 50 ciudades más violentas del mundo en 2020*, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., 2018, disponible en: <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf>
- Serrano Rodríguez, A., “La participación ciudadana en México”, en *Estudios Políticos*, México, vol. 9, núm. 34, 2015, disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.espol.2015.05.001>
- Servicio de Administración Tributaria (SAT), Sitio de estadística, 2018, disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ListCompleta69B.html
- Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index 2018*, disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Transparencia Internacional. *Global Corruption Barometer 2019*, Transparencia Internacional, 2019, disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LAC_Report_EN1.pdf
- Universidad de Cambridge y Secretaría de la Declaración de Ginebra. *Carga global de la violencia armada. Cada muerte cuenta*. Universidad de Cambridge y Secretaría de la Declaración de Ginebra. 2015. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV3/GBAV-2015-ExecSum-SP.pdf>
- Vargas Ortiz, “Gasto en publicidad oficial del gobierno de EPN equivale al de reconstrucción en CDMX”, en *Aristegui Noticias*, 2018. Disponible en: <https://aristeguinoicias.com/2802/mexico/gasto-en-publicidad-oficial-del-gobierno-de-epnequivale-al-de-reconstruccion-en-cdmx-articulo-19/>

