

# European Journal of Latin American Studies



## Revista Europea de Estudios Latino Americanos

Vol. 3, No. 1 - 2015



**Scientific committee | Comité científico**

- Francisco Aldecoa Luzzáraga – Universidad Complutense de Madrid, Madrid
- Enrique Banús Irusta – Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona
- Iordan Gheorghe Bărbulescu – Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București
- Constantin Bușe – Universitatea București, București
- Hector Casanueva - Universidad Pedro de Valdivia, Santiago de Chile
- Pablo Antonio Fernández Sánchez - Universidad de Sevilla, Sevilla
- Ioan Horga – Universitatea din Oradea, Oradea
- Roy Joaquin - University of Miami, Miami
- Carlos Francisco Molina del Pozo – Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares
- Jorge Alberto Quevedo Flores - Universidad de Guadalajara, Guadalajara
- Carlos Enrique Ruiz Ferreira – Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba

**Editorial Committee | Comité Editorial**

- Ioana Antoaneta Dodi
- Mihai Alexandru Ghigiu
- Raluca Georgiana Săftescu

*European Journal of Latin American Studies* is published by the **Institute of Latin American Studies**

30 A Expozitiei Street, District 1, Bucharest, Romania

*Revista Europea de Estudios Latino Americanos* es publicada por el **Instituto de Estudios Latino Americanos**

Calle Expozitiei, no. 30 A, código 010643, sector 1, Bucarest, Rumania

**ISSN 2286 - 0053**

**ISSN-L 2286 – 0053**

**Contents**

<b>Papers</b>	
<i>Start up: una propuesta de desarrollo económico y empresarial para América</i> Assunta CECERE. Edgar ACATITLA	6
<i>Políticas estatales en torno a las personas adultas mayores en el Estado de Chiapas en México</i> Lukasz CZARNECKI	28
<i>Democratisation and Party-System Change in Mexico: Increasing De-alignment, Fragmentation, and Competition</i> Oniel Francisco DÍAZ JIMÉNEZ	46
<i>Perspectivas de integración en el bloque económico Americano: bases para una ciudadanía en la Alianza del Pacífico</i> Luisa Gabriela MORALES VEGA. Roberto SANROMÁN ARANDA	77
<i>US assistance in combating drug trafficking in Colombia. The "PLAN COLOMBIA" program</i> Radu PĂTRAȘCU	103
<i>Ente la polifonía y la inclusión. La estrategia discursiva de Enrique Peña Nieto en las elecciones presidenciales 2012 en México</i> Rosa María VALLES RUIZ. Azul Kiskey CASTELLI OLVERA	121
<i>Efectos de la corrupción sobre las decisiones de Políticas Factibles: incentivando la inversión y la no evasión</i> Vladimir VEGA. Luis ANDRADE	140

**Contenidos**

<b>ARTÍCULOS</b>	
<i>Start up: una propuesta de desarrollo económico y empresarial para América</i> Assunta CECERE. Edgar ACATITLA	6
<i>Políticas estatales en torno a las personas adultas mayores en el Estado de Chiapas en México</i> Lukasz CZARNECKI	28
<i>Democratisation and Party-System Change in Mexico: Increasing De-alignment, Fragmentation, and Competition</i> Oniel Francisco DÍAZ JIMÉNEZ	46
<i>Perspectivas de integración en el bloque económico Americano: bases para una ciudadanía en la Alianza del Pacífico</i> Luisa Gabriela MORALES VEGA. Roberto SANROMÁN ARANDA	77
<i>US assistance in combating drug trafficking in Colombia. The "PLAN COLOMBIA" program</i> Radu PĂTRAȘCU	103
<i>Ente la polifonía y la inclusión. La estrategia discursiva de Enrique Peña Nieto en las elecciones presidenciales 2012 en México</i> Rosa María VALLES RUIZ. Azul Kiskey CASTELLI OLVERA	121
<i>Efectos de la corrupción sobre las decisiones de Políticas Factibles: incentivando la inversión y la no evasión</i> Vladimir VEGA. Luis ANDRADE	140



## **Start up: una propuesta de desarrollo económico y empresarial para América**

**Assunta CECERE<sup>1</sup>**

**Edgar ACATITLA<sup>2</sup>**

### **Resumen**

El propósito del presente artículo es explorar la posibilidad de que los países de América Latina orienten su desarrollo económico y empresarial hacia el objetivo de cerrar las brechas de crecimiento, productividad, tecnológica y de desigualdad que los separa de los países industrializados, a través del fomento de start up, la cual, representa un concepto nuevo de empresa joven basada en la innovación tecnológica. El análisis de las condiciones de la región, resalta que si bien su historia se ha caracterizado por el asentamiento de factores limitantes para su desarrollo tales como la heterogeneidad de la planta productiva, las disparidades raciales, sociales y territoriales heredadas del colonialismo, entre otros, también es cierto que algunos de estos problemas han sido superados o están en proceso de superación lo que puede ser aprovechado, junto con otros factores como los conocimientos científicos acumulados en las universidades y, sobre todo, la abundancia de recursos naturales, para generar el cambio estructural requerido para cerrar dichas brechas. En este sentido, la promoción de start up orientadas en el marco de la revolución tecnológica de las TIC y del paradigma molecular en gestación (nanotecnología, biotecnología y ciencias de materiales), puede ser una opción para el desarrollo de la región.

**Palabras clave:** América Latina, innovación tecnológica, *start up*, paradigma tecnológico, revolución tecnológica.

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Economía en la Universidad Autónoma de Madrid con un proyecto sobre la competencia de las empresas entre Europa y América Latina. Correo electrónico: assucecere@gmail.com.

<sup>2</sup> Profesor titular en la Facultad de Contaduría y Administración, FCA, UNAM, México, de la materia *Ética en las Organizaciones*. Doctorante en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, UAM-I, con un proyecto sobre difusión de paradigmas tecnológicos, el caso de la nanotecnología. Correo electrónico: eacatitla@yahoo.com.

El artículo se halla estructurado de la siguiente forma: en el primer apartado, se presenta el contexto económico y social de América Latina para ubicar las condiciones de la región en la globalización; en el segundo apartado, se explica por qué start up puede ser una vía para el desarrollo económico y empresarial para la región y, por último, se emiten algunas conclusiones.

### **1. El contexto económico y social de América Latina**

Los países de América Latina representan, en su conjunto, una gran región en términos de población (600 millones de habitantes, de los cuales 200 viven en Brasil y 120 en México) y de su enorme potencial de producción económica, sustentado en la riqueza de sus recursos naturales. Sin embargo, su progreso económico y social se ha visto frenado por una serie de factores a lo largo de su historia: heterogeneidad de la planta productiva, disparidades raciales, sociales y territoriales heredada del colonialismo europeo, inestabilidad política, conflictos internos de los países y entre ellos, por mencionar solo algunos (Bértola y Ocampo; 2010). En las últimas décadas, estas tendencias negativas si bien se han reducido considerablemente gracias a cierta estabilidad interna y a los acuerdos democráticos logrados en todos los países, siguen reforzando las brechas económicas y sociales que los separan de los países industrializados, en particular, el problema de la heterogeneidad de la planta productiva, la cual, se caracteriza por la magnitud de las brechas en cuanto a producción, productividad y calidad de empleos generados por las grandes empresas, frente a los generados por las pequeñas y medianas empresas (pymes). Cabe mencionar que en todas las regiones del mundo existen estas brechas entre grandes empresas y pymes, pero en el caso de los países de América Latina, son más profundas:

“En torno a 70% del producto interno bruto (PIB) regional proviene de grandes empresas, mientras que en la OCDE aproximadamente el 40% de la producción es generada por estas empresas y el resto por las pymes. El elevado aporte al empleo combinado con el bajo aporte a la

producción que caracteriza a las pymes en América Latina es reflejo de la estructura productiva heterogénea, la especialización en productos de bajo valor agregado y su reducida participación en las exportaciones, inferior a 5% en la mayoría de los países” (CEPAL; 2013: 46).

Sin embargo, a pesar de las brechas que las separan de las grandes empresas, la importancia de las pymes en la región reside en que generan puestos de trabajo que superan el 50%, creando casi el 85 % del empleo privado (Sanguinetti; 2014). Por otro lado, a partir de los años ochenta del siglo XX, América Latina inició el proceso de incorporación a la globalización económica. Ésta se caracteriza por la integración de la economía mundial y tuvo su origen en los cambios institucionales ocurridos al finalizar la Segunda Guerra Mundial con el surgimiento de Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Estos cambios, impulsaron el fomento del comercio internacional y la cooperación y ayuda entre los países. Posteriormente, surgieron acuerdos entre países, primero para organizar la producción de algunos bienes, en particular acero y carbón, y luego para establecer acuerdos comerciales más amplios como el Mercado Común Europeo, el Nafta, etc.

Al mismo tiempo, el progreso de la globalización se tornó más rápido con la Revolución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) y, con ésta, la difusión de la Sociedad del Conocimiento (SC). En efecto, una característica peculiar de la globalización económica es que funda su progreso en el conocimiento a partir de la relación ciencia-tecnología. De esta forma, el conocimiento científico y tecnológico es una de las principales riquezas de las sociedades contemporáneas y un elemento indispensable para impulsar el desarrollo económico y social. La ciencia, la tecnología y la innovación se han convertido en herramientas necesarias para la transformación de las estructuras productivas, la explotación racional de los recursos naturales, el cuidado de la salud, la alimentación, la educación y otros requerimientos sociales (Marchesi; 2012). Así, la *innovación tecnológica*, entendida como el proceso que llevan a cabo los hombres de negocios al introducir una idea nueva a través del

sistema organizacional, de un nuevo producto o un invento que puede potenciar la productividad (nuevas maquinas, herramientas y equipo) (Schumpeter; 1934), adquiere suma importancia en el contexto de la globalización económica, porque puede abrir posibilidades para que los países en vías de desarrollo cierren las brechas que los separan de los países industrializados, tal como lo muestra la experiencia de países como Corea del Sur, Singapur, Taiwán y más recientemente China (Niosi & Reid; 2006).

Por otra parte, pero bajo el contexto mismo de la globalización, ha surgido en Europa y Estados Unidos un tipo de empresa referida en la literatura sobre el tema como *start up*, que se caracteriza por apoyar el cambio estructural en la economía, al introducir nuevos productos y servicios intensivos en conocimiento, al mismo tiempo que contribuye a sostener la innovación, aportando dinamismo a la productividad y generando oportunidades de empleo de calidad. En este sentido, la innovación generada por las *start up* está cambiando el modo de concebir la competencia económica. La promoción de *start up* en *clusters* industriales, permite que se ocurra una sinergia entre competencia y cooperación entre estas empresas, no solo para mantenerse en el mercado sino, también, para crecer (Niosi & Reid; 2006).

Ahora bien, considerando la importancia relativa de las pymes en las economías de América Latina, así como la relevancia que tienen los procesos de innovación tecnológica como una “palanca” que impulsa el desarrollo, se propone, como una posibilidad de política económica, la promoción de *start up* en las economías de América Latina como una nueva propuesta de desarrollo económico y empresarial. En el siguiente apartado, se argumenta a favor de esta propuesta.

## **2. *Start up*: una propuesta de desarrollo económico y empresarial**

### **2.1. ¿Qué es una *start up*?**

Con la palabra *start up* se identifica una empresa joven en la que, por lo general, los procesos organizacionales están aún en curso. Es una empresa que se instala para

experimentar con base en una nueva idea o modelo de negocios y, por ello, su peculiaridad principal es la innovación, la cual, puede referirse a diferentes aspectos: innovación tecnológica, de procesos, de productos o, incluso, una nueva idea, todas las cuales se derivan de esfuerzos creativos que a veces se integran con las características y requisitos que renuevan *start up* ya existentes, contribuyendo de esta forma al cambio estructural de la economía. En este sentido, el concepto de *start up* se distingue del de pyme, el cual, solo hace referencia al tamaño de la empresa. Puede haber entonces pymes que caigan en el rango de *start up*, aunque no necesariamente.

## **2.2. Problemas a los que se enfrenta el inicio de una *start up***

El nacimiento de un nuevo negocio es, siempre, un momento crítico ya que representa el paso a una etapa decisiva a lo largo de la cual, se ha diseñado, con perspectivas para el mediano y largo plazo, un nuevo negocio organizado. De esta forma, la realidad muestra que una buena parte de las nuevas empresas fracasan después de los primeros años de vida. Las causas de este hecho pueden hallarse en varios factores: la superficial o ninguna planificación, la falta del *business plan*, poca atención en la investigación y el estudio del mercado y, a su vez en ésta última, la falta de una evaluación adecuada de los recursos financieros necesarios para las inversiones. Por ello, resulta esencial que antes de lanzar al mercado un nuevo producto o servicio, debe haber un buen trabajo de diseño detrás, de ahí la importancia de la administración.

Sin embargo, se trata de un proceso de aprendizaje. Por ello, en la literatura no es difícil hallar referencias sobre el tema de *learning by failing* (Maidique y Zirger; 1985), el cual, se entiende como un proceso particular que consiste en aprender de los errores cometidos durante el desarrollo de una idea de negocios en una actividad concreta (aprendizaje por aproximaciones sucesivas, Bunge; 2000) lo que posibilita alcanzar un rendimiento óptimo. Al considerar los errores de la experiencia previa, se pueden tomar decisiones más racionales y conscientes. En este sentido, por ejemplo,

con Silicon Valley<sup>3</sup> se popularizó firmemente el concepto de “fracaso”, pero no en el sentido de límite sino como un activo.

Así, la fase inicial de una *start up* en el mercado es la parte más delicada. Es posible tener una buena idea, un buen producto o un buen servicio e, incluso, ningún competidor, pero estas condiciones no implican tener un mercado. El lanzamiento de una *start up* en el mercado requiere de grandes habilidades comerciales que, generalmente, una *start up* no tiene. La acción *marketing* cuenta con una serie de métodos de mercadeo comercial y reglas que, si no se aplican, es difícil construir un mercado en condiciones adecuadas para financiar la empresa. A partir del estudio sobre lo que quiere el cliente y el análisis de las expectativas y necesidades, se puede esclarecer cuándo una buena idea no es agradable al cliente. De esta forma, el problema de identificar las ideas brillantes, se puede superar si la *start up* está equipada con conocimientos de *marketing* adecuados.

Otro elemento importante a considerar en el inicio de una *start up* es el *plan de negocios*, el cual, se puede definir como el mecanismo por el que los empresarios dan origen a un crecimiento exitoso de la compañía (George G. & Bock AJ; 2012). Con el fin de lograr este "crecimiento exitoso" es esencial que, en la *start up* se encuentre un modelo de negocios que sea a la vez "repetible" y "escalable". El concepto de "repetible" se refiere a la capacidad que tiene la *start up* de obtener la misma producción, durante el tiempo que el conjunto de operaciones es capaz de proporcionar, mientras que "escalable" se refiere a la posibilidad de generar un crecimiento significativo de los ingresos, por encima de los costos.

No obstante los problemas anteriores, existe uno fundamental que desalienta a los futuros empresarios: la necesidad de hallar el capital necesario para apoyar y desarrollar sus negocios. Las empresas, proyectos e iniciativas que nacen o crecen

---

<sup>3</sup> Silicon Valley es cluster industrial y se ubica en una zona situada en el sur de San Francisco (EE.UU.) y es considerado, por muchos, como la cuna de la innovación mundial en el contexto de la Revolución Tecnológica de las TIC.

necesitan inversión. Ahora bien, existen dos opciones de financiamiento: deuda bancaria o capital de riesgo. En cuanto a la primera, dado que los emprendedores solo cuentan con su *know-how*, les es difícil conseguir el crédito bancario requerido, ya que está sujeto a una serie de garantías que los nuevos empresarios aún no tienen. En cuanto al capital de riesgo, se presenta como la esperanza (junto con las incubadoras de empresas) para reunir el capital necesario para el desarrollo de la empresa. De esta forma, los *Business Angels* o mejor conocidos como "inversionistas informales" son gerentes, empresarios, consultores, empresarios antiguos que aportan su capital, habilidades empresariales, la experiencia de gestión y una amplia red de relaciones para fomentar la creación de empresas. Son personas que deciden invertir parte de sus recursos en un negocio donde ven buenas perspectivas de éxito y que se realicen en un marco de tiempo limitado. Ayudan a la creación de empresas, ya que son personas que prefieren la relación personal y la confianza, y muestran un conjunto de intereses que no son solo económicos. Entre algunas funciones que cumplen están: el fortalecimiento del capital, la mejora de las relaciones con el sistema de entidades de crédito, el aumento de la credibilidad de los empresarios, el desarrollo de una red más amplia de relaciones y la posibilidad de contar con servicios de asesoría financiera y estratégica de *marketing* y contabilidad.

Además de todos estos problemas internos a los que se enfrenta toda nueva empresa y, en particular las *start up*, hay que considerar la estructura de mercado en el que se inserta. Si el producto, idea o proceso son nuevos en el mercado, entonces la empresa gozará de una posición monopólica y solo tendrá que resolver sus problemas internos ya mencionados. Si el marco regulatorio o institucional en el que opera la nueva empresa no favorece la libre competencia, entonces los beneficios privados serán crecientes pero los beneficios sociales serán nulos. Por otro lado, si el marco regulatorio favorece la libre entrada de nuevas empresas y la imitación en el proceso de innovación, entonces los beneficios privados disminuirán mientras que los sociales aumentarán, pero tal vez esto desincentive el proceso de innovación. Lo anterior, sugiere que el marco regulatorio en el que se inserta la operación de una nueva empresa y, en particular una *start up*, es fundamental para generar los incentivos

mínimos que requiere la competencia sin desestimular los procesos de innovación. En este caso, el sistema de estímulos tendrá que ser promovido por el Estado.

No obstante, a nivel de empresa, las *start up* pueden solicitar la asesoría de las incubadoras de negocios para elaborar estrategias de inserción, permanencia y crecimiento en las estructuras de mercado establecidas. Además, las incubadoras cumplen otras funciones de apoyo.

En efecto, junto a los *Business Angels* están las incubadoras, las cuales, juegan un papel importante ya que asumen la tarea de ayudar a que las *start up* sean autónomas en el mercado. Los *Bic* o *Business Innovation Centres*, nacieron con el propósito de generar un cambio que crea o añade valor. Ellas representan una parte crucial en el sistema de innovación. En el ámbito europeo, por ejemplo, las incubadoras tratan no sólo las actividades de alta tecnología (47%), sino también aquéllas que nada tienen que ver con ésta (36%)<sup>4</sup>. Las incubadoras han demostrado ser una solución importante para la protección y el inicio de las *start up*, pero son extremadamente selectivas y elijen *start up* donde se cree que existen las mejores condiciones para hacer frente al mercado. Todo esto, va en detrimento de muchas *start up* cuyo potencial puede ser evaluado de manera injusta. Una incubadora puede ofrecer los siguientes servicios:

- i) Estructuras físicas compartidas, tales como oficinas, sala de conferencias y servicios de contabilidad. Esto ayuda a reducir significativamente los costos de las instalaciones y servicios;
- ii) Asistencia de consultoría de gestión en la planificación empresarial, organizativa, de gestión y de mercado para acelerar el proceso de desarrollo de una cultura corporativa dentro de la *start up*;
- iii) Acceso a la red (técnica, profesional, financiera) para ayudar a establecer contactos con los clientes, proveedores o socios estratégicos y acelerar, de esta forma, la independencia de la *start up*;

---

<sup>4</sup> <http://www.wired.it/economia/start-up/2014/03/07/incubatori-startup/>

- iv) Mayor acceso al crédito;
- v) Estrategias de *marketing* y comercialización. Ayudar a que madure la *start up* en cuanto a las cuestiones relativas a la estrategia de mercado y desarrollo de negocios;
- vi) Contabilidad y consultoría financiera. Las cuestiones de contabilidad y financiamiento es imprescindible para hacer negocios.

En una red, la presencia de un administrador de red permite mantener índices constantemente controlados en el manejo de casos y búsqueda del asesoramiento de profesionales. En resumen, la función de las incubadoras es mejorar el acceso a los canales de financiamiento en la fase inicial, y más difícil, de una *start up*, proporcionar estrategias de comercialización y asesoría en contabilidad y financiamiento.

No obstante la importancia que juegan las incubadoras de negocios en el inicio de las *start up*, también tienen un rol central los programas dirigidos por los gobiernos. A continuación, se presentan solo tres casos, a manera de ejemplos. Un primer ejemplo es lo que ocurre en Estados Unidos. De esta forma, los programas del gobierno, fuertemente orientados hacia el apoyo de nuevas empresas innovadoras, han sido uno de los factores de éxito de las miles de empresas de alta tecnología en el pionero Silicon Valley (Estudio I - Com para la Fundación Lilly, 2013). En los Estados Unidos, la creación de empresas es de tres millones de empleos. Así, a través de la iniciativa del presidente Obama *Startup America*, Estados Unidos ha desarrollado una alianza entre empresarios, corporaciones, universidades, fundaciones, considerando el hecho de que el 40% de la riqueza americana de hoy es producida por empresas que hace treinta años ni siquiera existían. En febrero de 2013 también se presentó *Startup Act 3.0*, cuyo objetivo es facilitar las visas para los inversionistas extranjeros que llegan a América.

La legislación tiene como objetivo, fomentar la inversión en nuevas empresas, acelerar la comercialización de la investigación universitaria y mejorar el proceso de reglamentación para el establecimiento de un nuevo negocio. La importancia de los

programas dirigidos por el gobierno de los Estados Unidos, cumple el propósito de fortalecer los vínculos entre universidades, centros de investigación y empresas. Lo cual, explica en buena medida la creación de gigantes tecnológicos como *Google*, *Hewlett - Packard* y *Cisco Systems*. Cabe señalar, que esta última compañía representa la columna vertebral de *Silicon Valley* y alimenta una corriente continua de nuevas empresas en la base del espíritu innovador de la región y su fuerte economía (Estudio I-Com para la Fundación Lilly, 2013). Otro caso es lo que ocurre en Alemania. La intervención del gobierno alemán tiene la intención de crear un país "amigo de *start up*", es decir, un país que sea sensible a las nuevas ideas y que ayude a las ideas innovadoras. Así, desde el año 2008 se pueden adoptar modelos empresariales particularmente atractivos para los inversionistas extranjeros, como el *Mini - GmbH*, que permite, en la etapa inicial, tener un capital social de sólo 1 euro. En Alemania no hay beneficios fiscales especiales dirigidos a la *start up*, pero, en cualquier caso, es el país con un menor nivel de presión fiscal, lo cual, es un estímulo para su crecimiento.

Por último, el caso de Francia. Este país facilitó los términos corporativos desde el año 2003, lo que permitió la creación de una *Société à limitée responsabilité*, con la asignación de un capital mínimo equivalente a una centésima de euro. La intervención del legislador italiano acerca de la creación de empresas tuvo como punto de partida el contexto francés, y desde 2004 existe una *Jeune Entreprise Innovante*, un tipo de empresa para aligerar la presión fiscal y apoyar a las pymes jóvenes e innovadoras. Los incentivos fiscales a la innovación, la investigación y el desarrollo no se limitan sólo a la desgravación fiscal. Las empresas que invierten en I + D también pueden beneficiarse del apoyo de OSEO (un *holding* público creado para facilitar el acceso al financiamiento de las empresas), el cual, favorece la innovación y el financiamiento de proyectos a través de donaciones o préstamos sin intereses. Su misión es intervenir en "proyectos arriesgados" (Estudio I-Com para la Fundación Lilly; 2013).

Los ejemplos mencionados, si bien corresponden a países industrializados que, históricamente, se han caracterizado por su vanguardia tecnológica, muestran la relevancia que tienen los programas dirigidos por el gobierno para incentivar la

actividad económica a través de la innovación tecnológica. En este contexto, cabe la formulación de la siguiente pregunta: ¿qué posibilidades tienen los gobiernos de los países de América Latina para incentivar la innovación bajo el concepto de *start up*? En el siguiente apartado se aborda una posible respuesta.

### **2.3. Las posibilidades de desarrollo basado en *start up* en América Latina**

En el marco de lo que se denomina en economía teoría evolucionista el “desarrollo” económico y social, puede interpretarse como el proceso de acumulación de capacidades tecnológicas y sociales en función del aprovechamiento de ventanas de oportunidad sucesivas y distintas (Pérez; 2001). Las ventanas están dadas por la dinámica económica de los países industrializados y, en particular, por las revoluciones tecnológicas que ocurren en dichos países, aproximadamente, cada medio siglo (Pérez; 2001). Ahora bien, una revolución tecnológica implica cambios radicales o trastornos en los sistemas de producción, en la productividad, en el consumo e, incluso, en la forma de vida de la sociedad (Pérez; 2009). Así, cada revolución tecnológica: “(...) trae consigo cambios profundos y desestabilizadores de la vida de la gente y de sus visiones del mundo” (Pérez; 2004: 78).

A su vez, una revolución tecnológica es resultado de la convergencia de nuevos paradigmas tecnológicos<sup>5</sup> que, al interrelacionarse, constituyen nuevos y amplios sistemas tecnológicos que abarcan una gran cantidad de actividades productivas. Tal es el caso, por ejemplo, de la revolución tecnológica de las TIC, donde interactúan distintos paradigmas tecnológicos en el almacenamiento y procesamiento de información.

---

<sup>5</sup> El concepto de “paradigma tecnológico” propuesto por Giovanni Dosi (1982 y 1984) se inspira y es análogo al de “paradigma científico” acuñado por Thomas S. Kuhn (1962) en su famoso libro *La estructura de las revoluciones científicas*. Así, un *paradigma científico* se refiere al conjunto de teorías, métodos y principios ontológicos que comparten los científicos que pertenecen a una comunidad científica, mientras que el de *paradigma tecnológico* se refiere al marco común, bajo el cual, se resuelven los problemas tecnológicos.

Por su dinámica, el despliegue de una revolución tecnológica se caracteriza por tener, al principio, una aceleración positiva y, al transcurrir el tiempo, tiene una aceleración negativa hasta que se agota el despliegue. La trayectoria que describe este proceso tiene forma de "S". Carlota Pérez (2004) caracteriza estas fases como periodos de *instalación* y, *despliegue*, respectivamente. A su vez, cada una de estas fases se caracteriza por dos sub fases. El periodo de instalación pasa por las fases de *irrupción* y de *frenesí*. En la primera, los nuevos productos y tecnologías, respaldados por el capital financiero, muestran su potencial futuro e incursionan poderosamente en un mundo aún moderado en lo fundamental por el paradigma anterior (Pérez; 2004). La fase de frenesí se caracteriza por el hecho de que, en general, el capital financiero se encarga de desarrollar intensivamente la nueva infraestructura y las nuevas tecnologías y, al final de esta fase, el nuevo paradigma tecnológico se halla instalado en la economía y está listo para su despliegue. Surgen así tensiones estructurales y se inicia un intervalo de reacomodo, generalmente una recesión que sigue al colapso de la burbuja financiera, donde se realizan los cambios regulatorios necesarios para facilitar y dar forma al periodo de despliegue (Pérez; 2004).

El periodo de despliegue pasa, a su vez, como en el caso de la fase de instalación, por dos fases: la de *sinergia* y la de *madurez*. En la primera, todas las condiciones favorecen la producción y el florecimiento total del nuevo paradigma. En la fase de madurez, se introducen las últimas industrias, productos, tecnologías y mejoras, al mismo tiempo que en las principales industrias de la revolución tecnológica, aparecen signos de disminución de oportunidades de inversión y estancamiento de mercados (Pérez; 2004).

Ahora bien, el despliegue de las fases de una revolución tecnológica en los países industrializados, puede abrir oportunidades de desarrollo en los países emergentes (Pérez; 2001). De acuerdo con algunos estudios sobre la expansión geográfica de las tecnologías (Wells; 1972), las ventajas tienden a desplazarse a favor de los países menos desarrollados cuando las tecnologías se aproximan a su madurez. De esta forma, al madurar las tecnologías, existen fuerzas que las expulsan hacia los países

menos desarrollados donde, por otro lado, hay fuerzas complementarias que las atraen para poner en marcha procesos de desarrollo (Pérez; 2001).

Por una parte, la saturación del mercado en los países industrializados representa una fuerza de expulsión hacia los países menos desarrollados y, por otro lado, el hecho de que las tecnologías maduras no requieren de personal altamente costoso por su alto conocimiento y calificación, permite que los países menos desarrollados puedan asimilar tecnologías que se encuentran en su fase de maduración (Pérez; 2001). Si bien esta dinámica explica en parte las brechas tecnológica y de productividad entre países industrializados y emergentes, cabe considerar que no se trata de una dinámica que obedece a leyes mecánicas sino a procesos históricos que pueden ser aprovechados por los gobiernos de los países y todos los agentes que participan en el sistema económico y social. En este sentido, Carlota Pérez (2001) señala que se pueden aprovechar las ventanas de oportunidad abiertas por la propia dinámica de la oleada de desarrollo generada por una revolución tecnológica. En forma más específica, cabe preguntarse ¿en qué fase de esta dinámica pueden abrirse ventanas de oportunidad de desarrollo para los países emergentes? Pareciera, en principio, que la fase en la que los países menos desarrollados pueden dar un salto hacia el desarrollo, es la de madurez de una revolución tecnológica. Sin embargo, es difícil por varias razones:

- i) Las tecnologías maduras llegan a un punto en el que tienen un potencial mínimo para producir beneficios;
- ii) Enfrentan mercados estancados; y
- iii) Casi no les queda margen para mejorar la productividad (Pérez; 2001).

Considerar la fase de madurez como un punto de partida para los países emergentes parece muy costoso. No obstante, el aspecto positivo de este punto de partida para estos países, es la posibilidad de crear una plataforma básica de industrialización y la generación de capacidad de aprendizaje, es decir, se podría generar la capacidad social requerida para iniciar el proceso de desarrollo, por ejemplo, creando las instituciones y las organizaciones públicas y privadas que permitan la constitución de

un Sistema Nacional de Innovación (SNI) articulado, que permita la innovación (Albuquerque; 2003).

Al mismo tiempo, la otra fase del despliegue de una revolución tecnológica donde los países menos desarrollados podrían tener posibilidades de desarrollo es en la primera:

“Aparte de la fase de madurez, el otro momento cuando los actores débiles enfrentan obstáculos superables no es en la segunda ni en la tercera fase, sino en la primera (...) Son grandes las posibles ganancias, se presentan amplias posibilidades de crecimiento del mercado y la productividad y los costos de inversión son realmente bajos. Incluso la inversión en actividades de I&D puede ser menor que la del innovador original” (Pérez; 2001).

Si bien las empresas de los países industrializados poseen el alto grado de conocimientos que se requiere en la fase inicial de una revolución tecnológica, las empresas de los países menos desarrollados pueden aprovechar una serie de factores complementarios generados durante la última fase de la revolución tecnológica previa, tales como las ventajas dinámicas y las externalidades, la infraestructura física, social y tecnológica o la existencia de clientes locales competentes y exigentes (Pérez; 2001). Esto significa que, de acuerdo con la dinámica que muestran las revoluciones tecnológicas en los países industrializados, la fase que pueden aprovechar los países menos desarrollados corresponde al momento de traslape entre la fase de madurez de la revolución tecnológica anterior y el inicio de la nueva revolución tecnológica. En la fase actual de la oleada de desarrollo generada por la revolución tecnológica de las TIC, si bien no ha llegado aún a su fase de madurez, se está gestando ya un nuevo paradigma tecnológico que podría ser la base de la siguiente revolución tecnológica: la nanotecnología, la biotecnología y la ciencia de materiales, como base del paradigma molecular (Hilbert y Cairó; 2009).

Cada país o cada región de los países menos desarrollados son diferentes y pueden aprovechar, a su manera, las ventanas de oportunidad abiertas en distintas oleadas de desarrollo por las revoluciones tecnológicas. Tales han sido los casos de los países asiáticos (Japón, Corea del Sur, Singapur, Taiwán) y recientemente China. En el caso específico de los países de América Latina pueden aprovechar sus propias circunstancias y condiciones históricas. La región muestra desventajas importantes tales como la heterogeneidad estructural de su planta productiva, brechas en cuanto a crecimiento, tecnología, distribución del ingreso y desigualdad respecto de los países industrializados e, incluso, conflictos sociales generados en parte por la misma desigualdad. Sin embargo, ha mejorado relativamente en estos rubros (CEPAL; 2012) y tiene la ventaja, a diferencia de otras regiones, de contar con abundantes recursos naturales. Tal vez la región podría aprovechar esta ventaja y la fase de traslape entre la revolución tecnológica de las TIC y la gestación de la próxima revolución tecnológica que, parece, estará sustentada en el paradigma molecular.

Sin embargo, cabe recalcar que la participación activa del Estado, no solo para financiar el gasto mínimo requerido en I&D, sino también para articular a los actores que participan en el SNI, principalmente a universidades y empresas, resulta fundamental tal como ocurre en los países industrializados como Estados Unidos, Alemania y Francia ya mencionados. En este contexto, se inscribe la posibilidad del desarrollo de los países de América Latina basado en *start up*, como una propuesta, entre otras posibles. A continuación, se revisa esta posibilidad.

### **2.3.1. *Start up* en América Latina**

Si bien los países de América Latina presentan una serie de problemas estructurales ya mencionados, tiene otras condiciones que se podrían aprovechar a favor de su desarrollo tales como la relativa estabilidad política y social alcanzada, el conocimiento científico y tradicional acumulado y, sobre todo, la abundancia de recursos naturales. Además, considerando la fase actual de la oleada de desarrollo generada por la revolución tecnológica de las TIC, así como la fase de gestación de lo

que podría ser la próxima revolución tecnológica basada en el paradigma molecular, todos estos elementos parecen indicar que es el momento histórico para que los gobiernos de los países de la región elaboren estrategias a favor de su futuro desarrollo, que tiendan a reforzar los vínculos entre los actores que participan en los SNI (universidades, centros de investigación, empresas, gobierno, sistema educativo). En este sentido, una posibilidad es la promoción de *start up*. Debido a que son empresas jóvenes que resultan de ideas nuevas, su apoyo y promoción puede ayudar, por ejemplo, a reforzar los vínculos entre los actores del SNI. Es cierto que los países de América Latina se han caracterizado por un conjunto de instituciones que, posiblemente, no han permitido reducir las brechas de desigualdad sino, por el contrario, las han ampliado, tal como ocurre con el marco regulatorio para sancionar las prácticas monopólicas.

Sin embargo, se halla en proceso de ajuste institucional. Así, “La transformación del derecho y la política de la competencia en América Latina refleja la manera en que los conceptos y las instituciones han madurado y suscitado el interés y un creciente apoyo de los gobiernos y de grupos de la sociedad civil” (OECD y BID; 2013: 4).

De esta manera, un marco institucional que limite las prácticas monopólicas así como organismos estatales que velen por su cumplimiento permitirían, junto con otras condiciones, la promoción de la innovación a través de iniciativas de jóvenes emprendedores como las *start up* y, al mismo tiempo, se lograría mitigar la distribución polarizada del ingreso que caracteriza a los países de la región. En este sentido, el gobierno de Chile, por ejemplo, ha implementado un programa de promoción de *start up*.

*Start up*-Chile es un programa creado por el Gobierno de Chile y tiene el propósito de atraer a empresarios jóvenes, animándoles a iniciar su negocio como *startupper*s en el país sudamericano. El programa comenzó en 2010 y pretende llegar a más de 1.000 nuevas empresas para el 2014, el año en que finalice el proyecto. El Ministerio de Economía de Chile ha creado una agencia llamada *Innova-Chile*, los funcionarios del

gobierno son jóvenes menores de 35 años, y por este programa se han destinado cerca de 22 mil millones de pesos (unos US 40 millones), de los fondos de pensiones de los mineros. Harvard, MIT, Wharton, London School of Economics y Stanford completan el equipo, aportando sus experiencias académicas. Cada proyecto seleccionado, se financia con US 40.000, junto con una visa por un año. “Si en la primera convocatoria de 2010 se presentaron 100 solicitudes (22 start-ups seleccionadas), a la última (...) llegaron 1,577 proyectos (100 seleccionados). En apenas tres años se han lanzado 684 iniciativas.”<sup>6</sup>

La evolución del mundo de la economía en los últimos años ha mostrado una tendencia creciente de la globalización: se empieza a hablar de movilidad de las empresas y de la creación de empresas globales. Algunos gobiernos están trabajando en esta dirección, la adaptación de sus políticas en materia de inmigración, visados y permisos para dar cabida a los talentos creativos de los extranjeros que quieren traer sus ideas innovadoras y convertirlas en empresas en el extranjero. En este sentido, el gobierno de Chile ha introducido el programa *Startup Visa* (para los que ganan el concurso *Startup-Chile*), una iniciativa que permite a aquellos que quieren invertir o establecer una empresa innovadora y desarrollar sus proyectos en Chile. Esta visa facilita y simplifica el tratamiento en el momento de la inmigración y, al mismo tiempo, promueve el desarrollo, genera empleo y aumenta las posibilidades económicas del país. Chile se enriquece con talento extranjero desde 2010 y el país ya ha lanzado más de 1000 visas, y ha invertido millones de dólares para financiar *start up* ganadoras. A cambio, los extranjeros deben permanecer en el Estado no menos de seis meses y están obligados a compartir sus conocimientos y a participar en eventos, conferencias y seminarios sobre nuevas tecnologías y la informática. Así, el programa de *start up* en Chile, representa un ejemplo de un intento por elaborar una estrategia que obedece a dos propósitos: por un lado, atraer inversión extranjera y, por otro lado, difundir conocimientos que provienen del extranjero.

---

<sup>6</sup> [http://economia.elpais.com/economia/2013/06/07/actualidad/1370624610\\_023924.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/06/07/actualidad/1370624610_023924.html)

Por último, cabe resaltar la importancia que tienen los gobiernos de América Latina para elaborar estrategias de desarrollo, en el marco de la revolución tecnológica en curso (TIC) y ante la gestación de la próxima, aprovechando los conocimientos científicos y tradicionales acumulados así como la abundancia de recursos naturales. En un análisis realizado por Niosi & Reid (2006), señalan que países como Brasil, México y Argentina, presentan un importante potencial en los paradigmas de biotecnología y nanotecnología, ya que cuentan con una base científica sólida, lo que se refleja a través del número de artículos científicos publicados, pero muestran una baja actividad inventiva, lo que se refleja en el bajo número de patentes.

En los tres casos, los vínculos entre los sectores gobierno-universidad-empresas, son débiles. Esto sugiere la importancia del Estado para establecer los vínculos entre los actores que participan en estos paradigmas emergentes, a través de la política industrial y de innovación. De esta forma, Niosi & Reid (2006) sugieren políticas para estos países, con base en dos estrategias: i) impulsar la actividad inventiva en áreas con potencial para atraer capital de riesgo; y ii) promover *clusters* y alianzas estratégicas entre los sectores gobierno-universidad-empresas. Es en la promoción de *clusters* donde las *start up* adquieren relevancia, porque posibilitan la sinergia entre competencia y cooperación. Sin embargo, estas medidas no serán posibles en los países de América Latina, sin la participación activa del Estado a través de las políticas industrial y de innovación. Cada oportunidad desaprovechada por los países de la región, ampliará sus brechas económicas y sociales y la mantendrá sumergida en la dependencia y desigualdad.

### **3. Conclusiones**

A lo largo de su historia, el progreso económico y social de los países de América Latina se ha visto frenado por una serie de factores, entre los que destacan: la heterogeneidad de la planta productiva, las disparidades raciales, sociales y territoriales heredadas del colonialismo europeo, la inestabilidad política y los conflictos internos de los países y entre ellos, por mencionar solo algunos. Estos

factores, se expresan en las brechas de crecimiento, productividad, tecnológica y de desigualdad que separan a los países de la región respecto de los países industrializados. En cuanto a la heterogeneidad de la planta productiva, las brechas de productividad, generación de empleos de calidad y actividades intensivas en conocimiento que separan a las pymes de las grandes empresas, son más profundas en los países de América Latina que en los países industrializados.

No obstante, la importancia de las pymes en la región es enorme, ya que aportan buena parte del crecimiento y la generación de empleos. Ahora bien, de acuerdo con la perspectiva del desarrollo que proviene de la vertiente evolucionista en economía, las brechas que caracterizan a los países de la región, podrían cerrarse a través de la innovación tecnológica y, en forma específica, aprovechando las ventanas de oportunidad de desarrollo abiertas por la propia dinámica de las revoluciones tecnológicas, en particular, en la fase de traslape entre la madurez de la revolución tecnológica en curso y la parte inicial de la próxima revolución tecnológica. En este caso, corresponde a la fase actual de la revolución tecnológica de las TIC y la gestación de la próxima revolución tecnológica basada en el paradigma molecular (nanotecnología, biotecnología y ciencias de materiales).

Por otro lado, ha surgido en Estados Unidos y Europa, un nuevo concepto de empresa joven llamada *start up*, la cual, se caracteriza por el cambio estructural que produce en la economía, en el sentido de que contribuye a mejorar la productividad, genera empleos de calidad e intensivos en conocimientos, a través de la innovación tecnológica. Como cualquier empresa joven, las *start up* tienen problemas para instalarse y desarrollarse, principalmente al inicio, por lo que la creación de programas de apoyo a *start up* dirigidos por el gobierno resultan fundamentales, además de las políticas macroeconómicas acompañadas de cambios en los marcos regulatorios o institucionales a favor de la competencia, para propiciar un ambiente más adecuado para estas empresas. Los casos de Estados Unidos, Alemania y Francia, representan algunos ejemplos.

Se puede afirmar que, con base en lo anterior, resulta coherente la propuesta de que los gobiernos de América Latina elaboren estrategias de crecimiento y desarrollo orientados a cerrar las brechas mencionadas, aprovechando varias condiciones como la relativa estabilidad política y social lograda en la región, los conocimientos científicos y tradicionales acumulados en la historia de su cultura y, sobre todo, la abundancia de recursos naturales que caracteriza a la región. En este sentido, se propone como una posibilidad entre otras, el impulso de las *start up* en América Latina como una posible estrategia de crecimiento y desarrollo.

Aunque las estrategias específicas dependerán de cada caso, se propone la elaboración de programas que impulsen las *start up*, a través de los gobiernos, orientadas a la innovación en dos aspectos: en el marco de la revolución tecnológica de las TIC y en el marco de la gestación del paradigma molecular, aprovechando los conocimientos científicos acumulados en las universidades y la abundancia de recursos naturales con los que cuenta la región.

Sin embargo, para ello se tiene que trabajar más en los marcos regulatorios, así como en velar el cumplimiento de éstos, a favor de la competencia. Aunque el gobierno de Chile ha tomado la iniciativa en este aspecto, se podría plantear como una estrategia común en la región.

## Bibliografía

- Albuquerque, E. da Motta. (2003), *Immature Systems of Innovation: Introductory notes about a comparison between South Africa, India, Mexico and Brazil base don science and technology statistics*". Texto para Discussao No. 221.
- Bértola, L. y Ocampo, J.A. (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Secretaría General Iberoamericana.
- Bunge, M. (2000), *La investigación científica*. México, Editorial Siglo XXI.
- CEPAL, (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL. CEPAL-Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CEPAL, (2013), *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Política de pymes para el cambio estructural*. OCDE, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dosi G. (1982), "Technological Paradigms and Technological Trajectories: A Suggested Interpretation of the Determinants and Directions of Technical Change". *Research Policy* 11, pp. 174-162.
- Estudio I-Com para la Fundación Lilly, Presencia y el impacto económico de la "puesta en marcha" el éxito innovador: una comparación internacional, en enero de 2013, en [www.i-com.it](http://www.i-com.it).
- George, G & Bock, AJ. (2012). *Models of opportunity: How entrepreneurs design firms to achieve the unexpected*. Cambridge University Press.
- Hilbert, M., y Cairó, O. (Editores) (2009), *¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones?* CEPAL. Ver Martin Hilbert, "Trayectorias tecnológicas de las TIC". CEPAL.
- Kuhn, T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press, Chicago.
- Madique, M.A. & Zirger, B.J. (1985). "The new product learning cycle". *Research policy*, 14.

- Marchesi, A. (2012), “Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social Programa iberoamericano en la década de los bicentenarios”. Secretario General de la OEI.
- Niosi, J. & Reid, S. (2006), “Biotechnology and Nanotechnology: Science-based Enabling Technologies as Windows of Opportunity for LDCs?”. *World Development* Vol. 35, No. 3, pp. 426-438.
- OECD y BID, (2013), “La competencia en América Latina y el Caribe”. En *Los 10 años del Foro Latinoamericano de Competencia*, OCDE-BID.
- Pérez, C. (2001), “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”. En *Revista de la CEPAL*, 2001, No. 75. Santiago de Chile.
- Pérez, C. (2004), *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*. México, editorial Siglo XXI.
- Pérez, C. (2009), “Technological revolutions and techno-economic paradigms”. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, No. 20.
- Sanguinetti, P. (2014), “Emprendimiento en América Latina: ¿fuente de crecimiento del empleo y la productividad?” En *Coyuntura Pyme*. Edición 44. Colombia. Enero, 2014, pp.16-19.
- Schumpeter, J. A. (1934), *The Theory of Economic Development*. Cambridge University Press.
- Wells, L. (1972), “International trade: The product life cycle approach”. En L. Wells (ed.), *The Product Life Cycle and International Trade*, Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, Division of Research.

## **Políticas estatales en torno a las personas adultas mayores en el Estado de Chiapas en México**

**Lukasz CZARNECKI<sup>7</sup>**

### **Resumen:**

En 2007, a nivel estatal, se implementó el programa de apoyo en forma de transferencias monetarias: el Programa Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre, denominado como el Programa Amanecer. La pregunta central es ¿cuáles son los impactos de la política estatal en torno a las personas adultas mayores en el Estado de Chiapas en México? La metodología estriba en el análisis cualitativo con base en las encuestas y entrevistas con las personas adultas mayores para estudiar el impacto del Programa Amanecer entre los beneficiarios. Además, se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de distintas oficinas gubernamentales para complementar la información. El principal hallazgo estriba en que el Programa Amanecer muestra rasgos clientelares y no responde a las principales necesidades de las personas adultas mayores en Chiapas.

### **Palabras clave**

Adultos mayores, pobreza, desigualdades, clientelismo, vejez, envejecimiento, Programa Amanecer.

---

<sup>7</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Ciudad de México, Es miembro del Comité Técnico del Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez (SUIEV) de la UNAM. E-mail: lukasz@comunidad.unam.mx

Dirección: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Interés: Desigualdades, sociología de la pobreza, concepciones oficiales de la pobreza y las desigualdades en América Latina, Europa y Asia; políticas públicas y la administración pública en torno de vejez y envejecimiento.

## **1. Introducción**

¿Cuáles son políticas estatales en torno a las personas adultas mayores en el Estado de Chiapas en México? ¿El Programa Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre (Programa Amanecer) se caracteriza por el uso político con fines electorales? ¿Cuáles son los impactos del cambio del gobierno en 2012 en la continuidad o no del programa?

Para responder las preguntas el artículo se divide en seis partes: 1) Introducción, 2) Marco jurídico y las principales características del Programa Amanecer, 3) Ejecución del Programa Amanecer, 4) Impacto del Programa Amanecer entre los beneficiarios, y 5) Conclusiones.

## **2. Marco jurídico y las principales características del Programa Amanecer**

Según cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que es un organismo autónomo encargado de medir la pobreza y hacer la evaluación de la política de desarrollo social en México, el Estado de Chiapas registra el porcentaje más alto de pobres, 74.7% que equivale a 3.78 millones de personas en 2012 (CONEVAL, 2013) en relación con la población total del Estado. Para frenar el proceso de empobrecimiento se implementó en 2007, a nivel estatal, el programa de apoyo en forma de transferencia monetaria: Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre (Programa Amanecer), por el gobierno del Estado de Chiapas, encabezado por el Gobernador Juan Sabines Guerrero (2006-2012). El propósito fue mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores.

Se promulgó el cambio constitucional y se reconoció el derecho de los adultos mayores para recibir la ayuda. En el preámbulo de la Constitución del Estado de Chiapas se afirma: “Considerando que los derechos humanos son inherentes a la persona, es ineludible que el organismo que los salvaguarda, se encuentre a la vanguardia de las necesidades de la sociedad, instituyendo políticas públicas que

beneficien a los grupos con mayor grado de vulnerabilidad como indígenas, adultos mayores, mujeres, niños y personas con capacidades diferentes, quienes son frecuentemente objeto de violaciones a sus derechos humanos”; y en el Artículo 4 de la Constitución del Estado de Chiapas, en la fracción II, se subraya: “Que todas las personas mayores de 64 años que residan en el Estado, reciban una aportación económica mayor a lo que determina el objetivo número uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.

La Constitución chiapaneca se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el objetivo primero se trata de erradicar la pobreza extrema y el hambre: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Para el PNUD y las Naciones Unidas (PNUD, 2013, p. 6) ya se cumplió el objetivo milenario, no obstante aun existen grandes desafíos en el combate a la pobreza: “se ha alcanzado la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, pero todavía hay 1.2 millones de personas que viven en la pobreza extrema”. En América Latina y el Caribe, la proporción de personas que viven con menos de 1.25 dólares al día, entre 1990 y 2010, se ha reducido de 12% a 6% (PNUD, 2013, p. 6). Para el PNUD ya se redujo la pobreza a la mitad, con esto el primer objetivo se cumplió. El Estado de Chiapas podría ser un ejemplo de la exitosa política de la lucha contra la pobreza, ya que el Programa Amanecer significó que los adultos mayores recibieran una aportación mayor a 30 dólares mensuales. Con esto se hubiera cumplido la política pública de grupos vulnerables establecida dentro del Plan de Desarrollo de la administración de Sabines: “Chiapas Solidario” 2007-2012.

El Programa Amanecer parte de la idea, según el documento interno de la Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas 2012-2018, de que el envejecimiento es un “problema cultural, de no respeto a las generaciones mayores, de la pérdida del espacio social aún antes de llegar a la tercera edad” (Gobierno de Chiapas, 2014). Es por ello que se entregan mensualmente 550 pesos (45 dólares) para los adultos mayores de 64 años y más. El único requisito es cumplir con la edad y vivir en el Estado de Chiapas. La entrega del monto mensual se entrega en efectivo.

La idea de la transferencia monetaria directa se encontraba dentro de la visión más general del exgobernador Sabines quien buscaba apoyo político entre la población. El punto de referencia para el diseño de las políticas públicas de Sabines fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Incluso el lema oficial del gobierno de Juan Sabines fue “Chiapas Solidario” y las personas responsables de echar a andar el PRONASOL participaron en el diseño de las políticas sociales en Chiapas (Jorge, 2014).

El exgobernador de Chiapas quería involucrar a la población en la toma de decisiones respecto a las obras y promover la idea del autoempleo, como fue en el caso del PRONASOL. Pero Sabines, siendo *perredista* también quería implementar el programa de la pensión alimentaria como lo hizo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal (DF) desde 2001. Entonces, el punto de referencia para Sabines fue la política social del DF cuya base fue el principio de la universalidad de los derechos. También Sabines creó el Partido “Orgullo Chiapas” para el cual buscaba apoyo político. Pero Sabines fracasó, endeudó al Estado de Chiapas y en las elecciones del 2012, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), perdió la gubernatura.

Manuel Velasco Coello, representante del Partido Verde Ecologista ganó las elecciones en 2012 para convertirse en el Gobernador más joven en la historia de México, con tan solo 32 años. El nuevo Gobernador ganó como candidato de la coalición con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Cabe destacar que la élite local, es decir tanto el actual gobernador Velasco como el exgobernador Juan Sabines, que representó el PRD, tienen relaciones estrechas con las estructuras *priístas* del poder local. El abuelo de Manuel Velasco Coello, Manuel Velasco Suárez fue gobernador de Chiapas entre 1970-1976 por parte del PRI y el exgobernador Sabines perteneció al PRI antes de cambiar de partido al PRD y es el hijo del exgobernador del Chiapas, Juan Sabines Gutiérrez, que gobernó en el periodo de 1979-1982. Una de las personas importantes en las estructuras del poder es Fernando Castellanos Cal y Mayor, nacido en 1986,

diputado local por el Partido Verde y Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Chiapas. También hay que mencionar al actual Senador del PRI en el Congreso, Roberto Albores Gleason que fue electo en 2012, nació en 1979 y estudió economía y ciencia política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Durante la visita en las oficinas generales del PRI de Chiapas, Claudia Pimentel, secretaria de la oficina del Senador Albores, al preguntarle sobre ¿cuál es la historia del PRI y los vínculos con los empresarios en Chiapas? no pudo contestar (Pimentel, 2014). La secretaria subrayó que el sector empresarial junto con la estructura del PRI “van de la mano”.

En las paredes de la oficina central del PRI se encuentran las fotografías de actual gobernador Manuel Velasco Coello en compañía de los distintos grupos indígenas; todos utilizando vestimenta tradicional. Sin embargo, a pesar de la omnipresencia de la propaganda del actual Gobernador con la población indígena, la señora Pimentel subrayó, en relación a los cuestionamientos sobre la ejecución de los programas sociales, que el más apto para responder sería la administración del Partido Verde Ecologista, partido por el cual se postuló Velasco en las pasadas elecciones de 2012.

### **3. Ejecución del Programa Amanecer**

Según los datos oficiales, el padrón de los beneficiarios del Programa Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre (Programa Amanecer) para el mes de julio de 2012, era de 239,718 personas adultas mayores, de las cuales 121,764 eran mujeres y 117,954 hombres. La tabla 1 muestra la distribución de los beneficiarios en los 122 municipios hasta julio de 2012, la fecha de las elecciones presidenciales y gubernamentales.

Tabla 1. El padrón de los beneficiarios del programa Amanecer en julio 2012.

Municipio	Padrón	Municipio	Padrón
ACACOYAGUA	951	COPAINALA	1,408
ACALA	1,457	EL BOSQUE	781
ACAPETAHUA	1,915	EL PARRAL	1,096
ALDAMA	184	EL PORVENIR	878
ALTAMIRANO	1,082	EMILIANO ZAPATA	749
AMATAN	996	ESCUINTLA	2,103
AMATENANGO DE LA FRONTERA	1,699	FRANCISCO LEON	297
AMATENANGO DEL VALLE	375	FRONTERA COMALAPA	3,268
ANGEL ALBINO CORZO	1,305	FRONTERA HIDALGO	863
ARRIAGA	3,315	HUEHUETAN	2,124
BEJUCAL DE OCAMPO	488	HUITIUPAN	1,028
BELISARIO DOMINGUEZ	31	HUIXTAN	1,273
BELLA VISTA	1,268	HUIXTLA	3,167
BENEMERITO DE LAS AMERICAS	647	IXHUATAN	518
BERRIOZABAL	1,709	IXTACOMITAN	644
BOCHIL	1,113	IXTAPA	1,336
CACAHUATAN	2,908	IXTAPANGAJOYA	351
CATAZAJA	1,393	JIQUIPILAS	3,595
CHALCHIHUITAN	350	JITOTOL	748
CHAMULA	3,110	JUAREZ	1,371
CHANAL	548	LA CONCORDIA	2,526
CHAPULTENANGO	438	LA GRANDEZA	449
CHENALHO	1,177	LA INDEPENDENCIA	2,182
CHIAPA DE CORZO	4,919	LA LIBERTAD	488
CHIAPILLA	437	LA TRINITARIA	4,246
CHICOASEN	328	LARRAINZAR	739
CHICOMUSELO	1,642	LAS MARGARITAS	3,870

CHILON	2,950	LAS ROSAS	1,452
CINTALAPA	5,291	MAPASTEPEC	2,733
COAPILLA	549	MARAVILLA TENEJAPA	462
COMITAN DE DOMINGUEZ	6,829	MARQUES DE COMILLAS	393
MAZATAN	1,874	MAZAPA DE MADERO	715
METAPA	387	SITALA	409
MITONTIC	309	SOLTEPENANGO	1,043
MEZCALAPA	939	SOLOSUCHIAPA	486
MONTECRISTO DE GUERRERO	350	SOYALO	560
MOTOZINTLA	3,682	SUCHIAPA	1,301
NICOLAS RUIZ	197	SUCHIATE	1,521
OCOSINGO	5,879	SUNUAPA	174
OCOTEPEC	593	TAPACHULA	15,808
OCOZOCOAUTLA DE ESPINOSA	4,147	TAPALAPA	337
OSTUACAN	1,027	TAPILULA	733
OSUMACINTA	221	TECPATAN	1,370
OXCHUC	2,375	TENEJAPA	1,744
PALENQUE	3,607	TEOPISCA	1,479
PANTELHO	629	TILA	2,785
PANTEPEC	592	TONALA	6,053
PICHUCALCO	1,862	TOTOLAPA	318
PIJIAPAN	3,539	TUMBALA	1,468
PUEBLO NUEVO SOLISTAHUACAN	1,184	TUXTLA CHICO	2,523
RAYON	431	TUXTLA GUTIERREZ	26,775
REFORMA	1,473	TUZANTAN	1,675
SABANILLA	1,207	TZIMOL	1,047
SALTO DE AGUA	2,376	UNION JUAREZ	1,218
SAN ANDRES DURAZNAL	187	VENUSTIANO CARRANZA	3,640
SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS	5,664	VILLA COMALTITLAN	2,048

SAN FERNANDO	1,769	VILLA CORZO	3,344
SAN JUAN CANCUC	1,150	VILLAFLORES	6,178
SAN LUCAS	359	YAJALON	1,679
SANTIAGO DEL PINAR	117	ZINACANTAN	1,529
SILTEPEC	1,687	<b>Mujeres</b>	<b>121,764</b>
SIMOJOVEL	1,405	<b>Hombres</b>	<b>117,954</b>
<b>TOTAL</b>	<b>239, 718</b>		

Fuente: Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas, 2012-2018. La información proporcionada durante la entrevista 7 de enero de 2013, Tuxtla Gutiérrez.

Para operar el Programa Amanecer, cooperan dos instituciones de la administración estatal: la Secretaría de Desarrollo y Participación Social y el Instituto Amanecer. Anualmente se firma el acuerdo de coordinación interinstitucional para la ejecución del programa. A la Secretaría de Desarrollo y Participación Social le corresponde apoyar en la logística de los “eventos de pago”, a través de la Subsecretaría Chiapas Solidario en los 122 municipios del Estado de Chiapas. En la práctica, durante el gobierno de Juan Sabines, la transferencia de dinero fue entregada en las comunidades por miembros de la administración y en los “eventos de pago” se organizaban actividades musicales y festejos. Se obtuvo información de que la Secretaría de Hacienda estatal destinaba dinero al Instituto de Amanecer pero resultó que después de la entrega del dinero, las cuentas simplemente no cuadraban. Es evidente que hubo corrupción dentro de la administración del Instituto de Amanecer que ejecuta el programa (Jorge, 2014).

La dirección general del Instituto Amanecer se ubica dentro del edificio donde su sede tiene el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Estado de Chiapas y la dirección operativa del Instituto se encuentra en el centro de la ciudad Tuxtla Gutiérrez. Durante la visita a la sede de la dirección operativa se observó que el

edificio no tiene ninguna señalización. Después de que no se permitió al autor del presente artículo la entrada a la dirección operativa, se buscó la información en la dirección general de Amanecer. Al llegar ahí, fue evidente que la dirección operativa llamó para informar sobre la visita a la sede general, donde tampoco aceptaron dar una entrevista. Sin embargo, la señora secretaria se comprometió a proporcionar la información vía correo electrónico. Es de destacar la actitud negativa que hubo durante todo este proceso. La pregunta que se hizo era sobre si ¿era cierto que ya no se realizaban altas al programa Amanecer? La respuesta proporcionada por un secretario fue “que no está autorizado a revelar este tipo de información”, a pesar de que es un organismo público. Es evidente que la institución oculta o teme revelar la información en relación al empadronamiento. El programa Amanecer es público para las personas adultas de 64 años y más del Estado de Chiapas, pero ya no se autorizan nuevas altas al padrón del programa.

En la dirección general del DIF estatal se obtuvo la información de que en el Estado de Chiapas se otorga ayuda en cuatro formas principalmente: 1) despensas compuestas por los productos básicos, 2) ayuda para la víctimas de la violencia por parte de la procuraduría contra la violencia a las mujeres, 3) desayunos escolares, y 4) distintas formas de la ayuda funcional, como lo son la compra de medicamentos, bastones, sillas de ruedas, y ayuda a través de centro de rehabilitación. Al preguntar sobre los altos índices de pobreza en Chiapas, que son los mayores del país, a pesar de tantos programas de apoyo, la señora aconsejó visitar otras dependencias del DIF, ya que ella solamente coordina la ayuda y no conoce el proceso en detalle (Frasco, 2014).

En el Programa Amanecer las transferencias las reciben los adultos por separado, los hombres cobran en el parque central y las mujeres en el DIF estatal. Los adultos tienen que esperar varias horas en filas de más de medio kilómetro exponiéndose a la insolación y deshidratación antes de poder ser atendidos. Algunas personas inscritas que no necesitan el apoyo llegan al lugar en camionetas, ya que para acceder al Programa, uno no pasa por un estudio socio-económico. Cabe señalar que asistir al

cobro implica un gasto adicional doble ya que los matrimonios deben acudir en dos sedes distintas según sexo.

La nueva administración de Manuel Velasco Cuello tomó la decisión de seguir con el Programa Amanecer pero con cambios significativos en su manejo. El cambio más importante se relaciona con la disminución del número de los beneficiarios del programa. El Programa Amanecer, a pesar de que forma parte de los derechos universales del adulto mayor garantizados por la constitución estatal y el marco internacional, fue disminuido en dos tercios en el número de derechohabientes. En julio 2012 había 239,718 derechohabientes del Programa Amanecer, pero para enero de 2014 el padrón bajó hasta 82,000 (Marín Moreno, 2014).

La disminución de dos tercios del empadronamiento fue justificada por la implementación hecha por el gobierno federal del Programa Pensión para Adultos Mayores. Cabe señalar que desde 2012 el Partido Revolucionario Institucional regresó al poder federal encabezado por Enrique Peña Nieto como Presidente de la República para el periodo 2012-2018. La nueva administración echó a andar nuevos programas sociales, entre los cuales destaca el Programa Pensión para Adultos Mayores, anteriormente llamado Programa “70 y más”. El Programa Pensión para Adultos Mayores parte de la misma idea del gobierno estatal, es decir, la ayuda en forma de transferencia monetaria directa, con un monto de 1,160 pesos cada dos meses a todos los adultos mayores que cumplieron 65 años y no cuentan con una jubilación y no son pensionados. La tabla 2 presenta la comparación de programas de transferencia monetaria, es decir el Programa Amanecer y el Programa Pensión para Adultos Mayores.

Tabla 2. La comparación de programas de transferencia monetaria: el Programa Amanecer y el Programa Pensión para Adultos Mayores, 2014.

	<b>Programa Amanecer</b>	<b>Programa Pensión para Adultos Mayores</b>
Estatus	Estatad	Federal
Forma de ayuda	550 pesos/cada mes	1,160/cada dos meses
Forma de entrega	Efectivo directo	Tarjeta bancaria (Banamex)
Requisitos	- Edad 64 y más, - Vivir en Chiapas	- Edad 65 y más, - no contar con la jubilación o pensión

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que ambos programas son de transferencia monetaria. La diferencia principal estriba en que el Programa Amanecer, según las reglas de operación, otorgaba la transferencia para todos los adultos, independientemente de si reciben una pensión o jubilación. Mientras que el Programa Pensión para Adultos Mayores otorga el dinero para aquellos que no cuentan con la jubilación o pensión. Pero la administración del gobierno de Manuel Velasco Coello tomó la decisión de otorgar la ayuda por parte del Amanecer solo para aquellos adultos que no cuentan con el programa federal. Además de esto, a partir del 2013 ya no es posible dar altas para el Programa Amanecer (Marín Moreno, 2014). Si alguien cumple las condiciones para recibir apoyo por parte del Programa Amanecer, se le ofrece la despensa de los productos básicos, compuesta de arroz, aceite, frijol, etcétera que proporciona el DIF estatal. Sin embargo, la calidad de los productos entregados de la alimentación es muy baja (Jorge, 2014).

La decisión de la administración de Manuel Velasco significa que los adultos ya no son parte de la agenda principal después de las elecciones de 2012. La justificación sobre

la falta de los recursos y la puesta en marcha del Programa Pensión para Adultos Mayores como obstáculos para seguir ayudando por medio del Programa Amanecer, parecen insuficientes tomando en cuenta los gastos para la publicidad y propaganda del nuevo gobierno para mantener y controlar las viejas estructuras del poder. Además, el Programa Amanecer es una “fuga de capital terrible” y al hablar sobre el Programa “corre riesgo tu cabeza”; también el apoyo de Amanecer “no llega a la gente más necesitada, hay adultos que realmente lo necesitan pero el apoyo no llega” (Beatriz, 2014).

#### **4. Impacto del Programa Amanecer entre los beneficiarios**

Para evaluar el impacto del Programa Amanecer se llevaron a cabo encuestas y entrevistas con adultos mayores en los municipios Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casa. Las entrevistas se llevaron a cabo en las principales plazas públicas y parques de ambas ciudades, donde se seleccionó de manera aleatoria a los entrevistados. A partir de las entrevistas, se puede inferir que los adultos mayores seleccionados pertenecían a la clase media, mayoritariamente jubilados que antes se desempeñaron como ingenieros y maquineros entre otros.

Respecto al impacto del programa en los beneficiarios adultos mayores habría que señalar de manera general que, según el CONEVAL, el porcentaje de pobres en Chiapas bajó de 78.5% a 74.7%, es decir, de 3.86 hasta 3.78 millones. Y aunque se podría pensar que esto es resultado del Programa Amanecer, los datos oficiales muestran que las carencias por acceso a la seguridad social crecieron en el mismo periodo, de 82.4% a 83.3%.

Existen otros factores que podrían estar impactando en la disminución de la pobreza, por ejemplo las remesas, es decir, ingresos provenientes de otros países. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) hizo en 2010 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) con los microdatos para el Estado de Chiapas. Según el ENIGH, “el 3.22% de los hogares percibe remesas, lo que constituye

el 1.52% del ingreso total de las familias en el año 2010”; sin embargo son los datos oficiales y “el escaso número de estos que reciben remesas implica una muy importante reducción de la muestra” (Herrerros et. al., 2013, p. 299). Las remesas representan un importante flujo de dinero. Según los datos del Banco de México, en septiembre de 2013, hubo 1,796.88 millones de dólares de remesas y en octubre de 2013 hubo 1,857.83, ambas cifras a nivel nacional. En septiembre de 2013, el 2.5% de las remesas se destinaron a Chiapas, es decir, fueron 45.1681 millones de dólares (Banxico, 2014) como lo muestra la tabla 3.

Tabla 3. Distribución porcentual de las remesas para el periodo julio a septiembre de 2013, muestra de las entidades federativas con mayores flujos.

Entidad federativa	%	Entidad federativa	%
1) Michoacán	9.7	8) Veracruz	4.8
2) Guanajuato	9.4	9) Distrito Federal	3.4
3) Jalisco	8.1	10) San Luis Potosí	3.4
4) Estado de México	6.7	11) Hidalgo	3.3
5) Guerrero	5.3	12) Zacatecas	3.1
6) Puebla	6.4	13) Tamaulipas	2.8
7) Oaxaca	5.8	14) Chiapas	2.5

Fuente: Banxico (2014).

En Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas participaron en total doce adultos mayores, a los cuales se aplicó la encuesta sobre la percepción y la entrevista semiestructural. En Tuxtla Gutiérrez los cinco adultos expresaron descontento con las políticas del PRI; señalaron que no votaron por este partido en las pasadas elecciones de 2012 y mostraron preferencia por el PRD. Para los adultos mayores, la ayuda es pequeña y no cubre sus principales necesidades de compra de productos básicos o medicamentos. Los adultos están descontentos ya que desde hace tres meses no pueden gozar de ambos programas, es decir Programa Amanecer y Programa de Pensión para Adultos Mayores. Además, señalaron que el asistir al cobro del recurso

implica para ellos un gasto adicional de entre 60 y 100 pesos. Ante la pregunta, en qué aspectos ha observado mejoría gracias a la entrega del recurso, contestaron que el acceso que ahora tienen a la compra de alimentos y medicamentos es mayor.

En San Cristóbal de Las Casas participaron en las encuestas y entrevistas siete adultos mayores. Hay que señalar que en el Programa Amanecer la entrega de transferencia se organiza por separado para los hombres y las mujeres y eso complica el cobro para las parejas. Además, se realizó entrevista con un adulto que, aunque cumple con las condiciones para la ayuda, rechazó ésta “por dignidad” ya que considera que es una “limosna”, “un insulto del Estado burgués oligárquico”. De los siete adultos, tres se identificaron en condiciones y niveles de vida moderados que gozan de una pensión o jubilación. Cuatro adultos confesaron que hace tres meses fueron informados que ya no van a recibir la ayuda en el Programa Amanecer y gozarán solo la ayuda del programa federal. Por lo tanto expresaron descontento grande con las políticas del PRI. Los adultos pidieron información sobre cómo y de qué manera se puede exigir el derecho del Programa Amanecer. Expresaron descontento con el programa federal, ya que éste llega con la transferencia monetaria cada dos meses; además se exige tener la tarjeta de débito y para muchos las operaciones bancarias son demasiado complicadas. También, tomando en conjunto los casos de Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas no se percibió el programa como una fuente de apoyo político. Confirmaron que ya no pueden gozar de ambos programas, es decir, el Programa Amanecer y el programa federal debido al cambio de las reglas de operación. Expresaron el gran descontento con las políticas del PRI y por la abundancia de la publicidad que no remite a la realidad.

La propaganda se refiere a los medios de comunicación como son los periódicos locales que presentan la información de acuerdo con la visión oficial. La extensa publicidad contrasta con la austeridad que tienen como principio en la gestión de las políticas públicas. En el Primer Informe de Gobierno, el Gobernador Velasco confirmó desde sus primeras palabras que el Estado de Chiapas tenía que enfrentarse con el endeudamiento por la suma de 23 mil millones pesos (Velasco Coello, 2013),

heredados de la administración del ex gobernador Juan Sabines. Pareciera que Velasco busca desde ahora motivos para explicar la falta de éxito en el combate a la pobreza.

## **5. Conclusiones**

Los apoyos ofrecidos a las personas mayores en el Estado de Chiapas recuerdan la situación en la que se encontró Juan Pérez Jolote durante el tiempo de la revolución de 1910 cuando los pobres lucharon primero con los huertistas, después con los carrancistas y luego con los villistas: “-Ahora, ¿qué quieren? – nos dijo un viejo bigotón. –Lo que yo quiero es andar con usted. [...] Nos dieron de alta otra vez, nos volvieron a dar las armas y nos regalaron cinco pesos a cada uno” (Pozas, 1952, p. 46).

Efectivamente la investigación demostró la existencia de dos etapas de desarrollo del Programa de apoyo a los Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre, conocido como el Programa Amanecer. La primera, a partir de la creación y durante la administración del Gobernador Juan Sabines Guerrero entre 2007-2012, y la segunda, después de las elecciones a partir de diciembre 2012, cuando comenzó el periodo del Gobernador Manuel Velasco Coello. Dicho esto, no existe una continuidad en el manejo del programa. Si bien en la primera fase se muestra la utilización del programa para la construcción del capital político basándose en el ejemplo del PRONASOL (1988-1994) y por otro lado del Programa de la Pensión Alimenticia del Distrito Federal, por Sabines, después de las elecciones, el programa se convirtió en un obstáculo presupuestal. Se disminuyó el número de beneficiarios en dos tercios, hasta 82,000 empadronados; y ya no se admiten nuevas altas al programa. Si un adulto mayor cumple con las condiciones, se le otorga la despensa de los productos básicos por parte del DIF estatal. El programa abarca los 122 municipios del Estado chiapaneco, tanto población rural como urbana.

Los partidos no necesitan seguir utilizando los programas para sus fines políticos, ya que la reproducción del poder entre las “grandes familias” de la élite local para la

región está asegurada. Destaca la reproducción del poder entre los más jóvenes de las grandes familias del Estado; el Gobernador actual, nacido en 1980, es nieto del exgobernador. En el Senado de la República, Chiapas está representado por el Senador del PRI, Albores, nacido en 1979; y en el Congreso Estatal destaca la posición de Fernando Castellanos Cal y Mayor, nacido en 1986. El mantenimiento del control del poder por los grupos familiares es una de las características centrales de la región.

Actualmente, el Programa Amanecer alcanzó el auge de la falta de transparencia y corrupción jamás visto en la historia moderna de los programas sociales en México, ya que se confirmó la malversación de los fondos estatales. Además, el Programa significa la expansión y la persistencia a largo plazo de la pobreza extrema entre los adultos mayores. ¿Cómo envejecer en el Estado de Chiapas? Pues en miseria y olvido.

La falta de recursos estatales para cumplir con el derecho universal de la ayuda para los adultos mayores contrasta con la excesiva publicidad y propaganda del Gobernador Manuel Velasco Coello. La propaganda de los éxitos ya no se refiere solo a los espacios públicos del Estado de Chiapas, sino que cruza las fronteras estatales y alcanza los diferentes espacios, poco comunes, que logran conquistar la atención, como lo es la publicidad del gobernador Manuel Velasco Coello en el Distrito Federal.

Sabiendo que la ayuda para los adultos mayores está protegida por la Constitución del Estado de Chiapas en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, hay que preguntarse cómo demandar y exigir la cobertura de este derecho entre todos los adultos mayores del Estado de Chiapas. Tarea que sin duda merece actividad comprometida.

**Bibliografía:**

- Banco de México, Banxico, (2014) *Información de Balanza de Pagos*, Banco de México, disponible en [http:// www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx) [consultado el 20 de septiembre de 2014].
- Consejo Nacional de Evaluación del Desarrollo de la Política Social, CONEVAL, (2013) *Medición de la pobreza en México en las Entidades Federativas 2012*, disponible en
- [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza\\_2012/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2012\\_Parte1.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012_Parte1.pdf) [consultado el 12 de septiembre de 2014].
- Constitución del Estado de Chiapas publicada en el periódico oficial del estado número 309, del 27 de junio de 2011, decreto numero 263, disponible en
- [http://www.fpchiapas.gob.mx/docs/constitucion/constitucion\\_politica\\_chiapas.pdf](http://www.fpchiapas.gob.mx/docs/constitucion/constitucion_politica_chiapas.pdf) [consultado el 9 de enero de 2014].
- Gobierno de Chiapas, (2014) *Plan 2012-2018*, Tuxtla Gutiérrez: la Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas. Documento interno.
- Herreros Ó., Cuero J., García Ramírez R., (2013) “El papel de las remesas en los hogares de Chiapas. ¿Consumo, inversión o ahorro? ¿Una vía para el desarrollo?”, En *Estudios Sociales: Revista De Investigación Científica*, Año 21, Número 41ç
- Pozas, Ricardo, (1952) *Juan Pérez Jolote. Biografía de un tzotzil*, México, Fondo de la Cultura Económica.
- Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, PNUD (2013) *Objetivos de Desarrollo de Milenio. Informe de 2013*, Nueva York, Naciones Unidas, disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/mdg-report-2013-spanish.pdf> [consultado el 9 de octubre de 2014].
- Velasco Coello, Manuel, (2013) *Primer Informe del Gobierno del Gobernador Manuel Velasco Coello*, 19 de diciembre.

**Entrevistas:**

- Beatriz, (2014) Entrevista anónima en la oficina de SEDESOL federal, Tuxtla Gutiérrez, 9 de enero. Pseudónimo
- Frasco, Paz, (2014) Entrevista en la oficina de la dirección general del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en el Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 6 de enero.
- Jorge, (2014) Entrevista personal, investigador de la Universidad Autónoma de Chiapas, 8 de enero. Pseudónimo.
- Marin Moreno, Brinda Astrid (2014), Entrevista personal con la Jefa de Departamento de Gestión Social, Secretaría de Desarrollo y Participación Social del Gobierno de Chiapas, 2012-2018, 6 de enero.
- Pimentel, Claudia, (2014) Entrevista en la oficina central del PRI Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 6 de enero.

**Democratization and Party-System Change in Mexico:  
Increasing De-alignment, Fragmentation, and Competition**

Oniel Francisco DÍAZ JIMÉNEZ<sup>8</sup>

**Abstract**

Since the end of the last century Mexico has experienced a profound process of political and electoral change which was reflected in its transition from a dominant party authoritarian regime to a competitive multiparty system. This paper has two parts and a concluding section. The first part focuses on major changes in a number of relevant dimensions of the Mexican party system, including electoral competitiveness, party fractionalisation, electoral volatility, nationalisation, and the aggregate distribution of partisan loyalties among the electorate (macropartisanship) over the last three decades. The analysis is based on aggregate electoral data at the national and the district level, as well as on data from surveys of public opinion. The paper shows important changes in the structure and behaviour of the Mexican electorate, such as increasing partisan de-alignment as well as growing competitiveness, fractionalisation, and nationalisation of the party system. The second part is a brief review of the factors driving the process of political and electoral change in Mexico.

**Key words:**

Party-system change, competitiveness, de-alignment, volatility, fractionalisation, nationalisation

**1. Introduction**

---

<sup>8</sup> Department of Social Processes, Division of Social Sciences and Humanities, Universidad Autónoma Metropolitana - Lerma, Mexico, o.diaz@correo.ler.uam.mx.

Scholars of Mexican politics tend to agree that Mexican transition to democracy differed significantly from the elite-pact model of transitions described in the early action-focused democratisation literature (e.g. O'Donnell & Schmitter, 1986; Przeworski, 1991). Perhaps the main difference in the Mexican transition was its departure point. For the most part of the last century Mexico was a “competitive authoritarian regime” (Levitsky & Way, 2002) led by the Institutional Revolutionary Party (PRI)<sup>9</sup>. Following its inception in 1929, the PRI won every gubernatorial election until 1989, held the majority in Congress until 1997 and won every presidential election until 2000. The Mexican case was thus the best example of “dominant party authoritarian regimes” (DPARs), a subtype of competitive authoritarianism characterised by “continuous executive and legislative rule by a single party for at least 20 years or at least four consecutive elections” (Greene, 2007, pp. 12)<sup>10</sup>.

In spite of the academic debates on the various factors driving Mexican transition to democracy (socioeconomic modernisation, international pressure, economic liberalisation, institutional change, and opposition party strategies) (Molinar, 1991b; Becerra, Salazar & Woldenberg, 2000; Beer, 2003; Merino, 2003; Eisenstadt, 2004; Méndez de Hoyos, 2006; Greene, 2007; Levitsky & Way, 2010a), it is almost undisputed that the move from a dominant to a fully competitive party system fostered a number of democratic features and institutions, involving effective

---

<sup>9</sup> Levitski and Way (2010a, pp. 5) define competitive authoritarian regimes as: “civilian regimes in which formal democratic institutions exist and are widely viewed as the primary means of gaining power, but in which incumbents’ abuse of the state places them at a significant advantage vis-à-vis their opponents. Such regimes are competitive in that opposition parties use democratic institutions to contest seriously for power, but they are not democratic because the playing field is heavily skewed in favor of incumbents. Competition is thus real but unfair”. They define a skewed political playing field as “one in which incumbent abuse of the state generates such disparities in access to resources, media, or state institutions that opposition parties’ ability to organize and compete for national office is seriously impaired” (2010b, pp. 57). (For a review of the main characteristics of competitive authoritarianism, see Levitski and Way (2010a).

<sup>10</sup> As Greene notes (2007, pp. 15), “[a] DPARs are competitive authoritarian regimes, but not all competitive authoritarian regimes have dominant parties. To be considered dominant, incumbents must also surpass power and longevity thresholds”.

separation of powers, divided governments, the increasingly marked role of Congress vis à vis the executive in the policymaking process, greater checks on the executive's prerogatives, etc. The next section will then focus on the rise of party competition and a number of dimensions of change in the structure and behaviour of the Mexican electorate.

## **2. Dimensions of party-system change**

This section focuses on the emergence of electoral competition in the Mexican party system. I begin the analysis by examining electoral aggregate data at both national and district levels in federal congressional elections. I specifically focus on a number of dimensions of electoral change, such as competitiveness, volatility, fractionalisation, and nationalisation. Then, I analyse transformations in the structure of the Mexican electorate, involving processes of partisan and electoral dealignment, examining changes in the levels and distribution of partisanship since the 1980s.

### **2.1. Competitiveness**

The increase in electoral competitiveness is a central dimension of the process of political change in Mexico. This section will draw on the Margin of Victory (MV), understood as the distance in percentage of votes between the first- and second-best parties, the Rae's Fractionalisation Index (Rae, 1967), and the Pedersen's Index of Volatility (1983) as indicators of competitiveness<sup>11</sup>. The figures set out in Table 1 show that, from its inception up until the mid-1980s, the dominant party won federal congressional elections by margins of victory of above 50 percent. The MV was reduced in the critical election of 1988 to only 22 percent. In that race, Carlos Salinas de Gortari, the PRI presidential nominee, received only 51 percent of the vote (until then, the lowest percentage for a winning PRI candidate). Moreover, the election

---

<sup>11</sup> Electoral volatility usually refers to the net change in the vote shares of all parties from one election to the next – this is important because high degrees of change indicate a high level of availability of the electorate, and are often a signal of a realignment of the party system (Bartolini & Mair, 1990).

turned out to be extremely controversial, due to a substantial delay in the delivery of the official results by the government's Federal Electoral Commission, which blamed the hold-up on a crash of the computer system designed to count votes. The opposition claimed that the crash was, in fact, part of an elaborate, "computer-assisted" electoral fraud, deliberately caused to manipulate the counting of votes in favour of the ruling party; the leftist FDN candidate, Cuauhtémoc Cárdenas, subsequently claimed to have won the election. Whether the PRI lost or won the election by a narrow margin remains uncertain. However, the result reflected a significant decline in the electoral support of the dominant party with respect to the past. It must be noted, nevertheless, that the MV increased again in 1991 reaching 43 percent.

As it can be noticed, the PRI's electoral dominance was not only reflected in the low degree of competitiveness and fractionalisation, but also in the minimal levels of volatility, even as late as 1985. All the indicators show that electoral competition increased gradually during the late 1980s and the 1990s and from 1997 onwards the margins of victory reflected much more competitive contests. Growing electoral contestation was also reflected in the dramatic increase in electoral volatility and fractionalisation during the 1990s (see Table 1).

**Table 1** Federal Deputy Election Results, Mexico, 1979–2012 (%)

Year	PAN	PRI	PP S	PAR M	PD M	PCM M PMS PRD	PST N PC	PVE M	PT	Other s	Competitiveness (MV)	Fractionalisati on	NP	Volatilit y	Nationalization (SPNS)
1979	11.4	74.2	2.7	1.9	2.2	5.3	2.2	-	-	-	62.8	0.43	1	-	0.89
1982	17.5	69.3	1.9	1.3	2.3	4.4	1.8	-	-	1.3	51.8	0.49	1.1	7.55	0.89
1985	16.3	68.2	2.1	1.7	2.9	3.4	2.6	-	-	2.9	51.9	0.5	1.1	3.45	0.88
1988	18	50.4	9.2	6.1	1.3	4.5	10.2	-	-	0.5	32.4	0.69	1.6	21.85	0.84
1991	17.7	61.4	1.8	2.1	1.1	8.3	4.3	1.4	1.1	1.5	43.7	0.58	1.2	18.05	0.89
1994	26.8	50.3	0.7	0.9	0.4	16.7	1.1	1.4	2.6	0.3	23.5	0.65	1.8	18.75	0.91

1997	25.8	38	0.3	-	0.7	25	1.1	3.7	2.5	0.1	12.2	0.72	2.7	12.9	0.88
2000	39.1	37.8	-	0.8	-	19.1	-	-	-	2.1	1.3	0.67	2.6	15.25	0.90
2003	31.8	38.1	-	-	-	18.2	-	4.1	2.5	5.3	6.3	0.72	2.7	9.55	0.78
2006	34.4	29	-	-	-	29.8	-	-	-	6.8	4.6	0.7	3	15.7	0.90
2009	29.7	38.9	-	-	-	12.9	-	6.9	3.8	7.8	9.2	0.74	2.6	21.6	0.88
2012	27.2	33.6	-	-	-	19.3	-	6.4	4.3	8.5	6.34	0.77	3.2	7.92	0.90

---

Source: Author's calculations from the electoral results provided by the Comisión Federal Electoral, through Centro de Estadística y Documentación Electoral, Universidad Autónoma Metropolitana - I for 1979-1988 and the Instituto Federal Electoral for 1991-2012.

## 2.2. The Rise of Party Competition

After reviewing trends of electoral competitiveness, I now focus on the effective number of parties competing in the party system. Table 1 shows the scores of a commonly used indicator of the structure of party competition in Mexico: the Molinar's Number of Parties Index (NP) (Molinar, 1991a) from 1979 to 2012.<sup>12</sup> As can be noticed, the NP index reflects accurately the electoral dominance of the PRI in the elections prior to 1994. The dominant party won these races by a massive landslide (except for the 1988 federal election). It also shows the rise of effective party competition during the second half of the 1990s. Table 2 shows a more detailed longitudinal analysis of the distribution of the NP Index in the 300 federal, single-member congressional districts from 1979 to 2012<sup>13</sup>. Electoral districts are grouped into four categories, as proposed by Pacheco Méndez (1997):

- Hegemonic (or dominant-party system): districts in which a single party dominates (NP = 1.0 to 1.5).
- Pure Bipartism (or two-party system): districts where two parties effectively compete (NP = 1.5 to 2.0).
- Plural Bipartism (or two-and-a-half party system): districts in which two parties compete and are joined by a third, which is weaker (NP = 2.0 to 2.5).
- Tripartism (or multi-party system): districts in which three (or more) parties compete (NP > 2.5).

The analysis using the NP index at the district level shows a gradual growth of competitiveness in the Mexican party system, starting from the election of 1988 (since nearly two-thirds of districts in the elections of 1979, 1982, and 1985 were still dominated

---

<sup>12</sup> The NP index is based on the well-known Laakso and Taagepera's effective number of parties index (N) (Laakso & Taagepera, 1979), which is in turn a derivation of the fractionalisation index (F). According to Molinar, NP is "a modification of the N index, in which a value of one is conventionally assigned to the winning party and the other parties are weighted using a nested N formula that is normalized with N [...] the advantage of NP relative to N is that NP behaves better in relation to the size of the largest party and to the gap between the two largest parties" (Molinar, 1991a, pp. 1390).

<sup>13</sup> 300 federal lower chamber members are elected through the principle of relative majority rule in 300 single-member districts.

by the PRI). The situation had significantly changed by the mid-term election of 1997, in which less than 10 percent of the districts were hegemonic (see Table 2).

**Table 2** Federal Electoral Districts by Number of Parties (NP) 1979–2012 (%)

<i>Number of Parties (NP Index)</i>	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Multipart												
y												
(NP > 2.5)	0	0	1	30	0	11	19	23	21	32	36	64
Plural												
Bipartism (2.0–2.5)	2	8	9	13	7	35	37	34	38	36	36	27
Pure												
Bipartism (1.5–2.0)	18	23	24	14	31	30	36	33	33	24	23	9
Dominant (1.0–1.5)	81	68	66	43	62	24	8	10	8	8	5	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>N</i>	<i>300</i>											

Source: For 1979–2003 (Klesner, 2005, pp. 108). The figures for 2006–2012 were calculated by the author from the electoral results provided by the Instituto Federal Electoral. The NP index is calculated as defined by Molinar (1991a, pp. 1390).

The examination of the evolution of the number of parties at the district level shows that, in spite of the existence of the three-party system at the national level (see Table 1) and the significant increase in the number of congressional districts (89) with three-party competition in the election of 1988, the dominant trend during the 1990s and the first

decade of the new century was towards a two or a two-and-a-half format of party competition in most districts. This logic started in the 1994 election, in which the number of parties in 65 percent of the districts ranged from 1.5 to 2.5, intensified in 1997 (73 percent) and remained almost the same in subsequent elections (67 percent in 2000 and 71 percent in 2003). On the other hand, less than one-fourth of the districts were characterised by competition between three or more parties during the same period. Surprisingly, although in 1997 the NP (2.6) indicated tripartism for the first time at the national level (see Table 2), only 53 of 300 districts were characterised by three-party competition in that election.

A number of scholars argue that the extent to which Mexico could be considered to be a multiparty system is debatable. They contend that the Mexican case is more accurately described as a three-party system at the national level, which coexists with two parallel two-party systems at the district and state levels (Pacheco Méndez, 1997, 2003; Klesner, 2004, 2005; Bravo Ahuja, 2009)<sup>14</sup>. However, the data presented in Table 2 suggest that political competition across the country (at least in federal elections) may be gradually evolving towards multipartism, since most of congressional districts in the 2012 election (64 percent) displayed a multiparty format of competition and only 9 percent of districts exhibited a logic of pure bipartisan competition.

### **2.3. Nationalisation**

The study of the nationalisation of party systems, understood as “the extent to which parties compete with similar strength across sub-national geographic units” (Kasuya & Moenius, 2008), is still a gap in much of the comparative literature on parties and party systems in Latin America. Party scholars have focused on a number of dimensions of party competition in the region such as party fractionalisation and its consequences for

---

<sup>14</sup> These studies also show that bipartisan competition has strong regional foundations, with the PRI competing against the PAN mostly in the country’s north and centre-west regions, and against the PRD mainly in the south. Three-party competition at the district level is restricted to the Mexico City metropolitan area (the Federal District and the surrounding Estado de México) (for more on the parties’ specific regional bases of support, see Pacheco Méndez, 1995; Klesner, 2004, 2005).

legislative coalition building in multi-party systems (Mainwaring, 1993; Coppedge, 1997; Mainwaring, 1999; Altman, 2000), electoral volatility (Roberts & Wibbels, 1999; Mainwaring & Zoco, 2007; Payne, 2007) and the degree of party system institutionalisation (Mainwaring & Scully, 1995; Mainwaring & Torcal, 2005; Payne, 2007; Jones, 2010), and the ideological dimension of party systems (Coppedge, 1998; Alcántara Sáez, 2006; Kitschelt *et al.*, 2010). However, it was not until recently that the study of Latin American party systems included the nationalization of electoral support received by political parties (Jones & Mainwaring, 2003). In the past, much of the literature implicitly assumed that parties received similar levels of electoral support throughout the territory of a country.

Previous analyses based on the Party Nationalisation Score (PNS) show that the Mexican party system exhibits a medium level of nationalization, similar to that of systems with federal structures such as the United States and El Salvador (Jones & Mainwaring, 2003)<sup>15</sup>. This study uses the Standardised Party Nationalization Score (SPNS) (Bochsler, 2010) as an indicator of party system nationalisation<sup>16</sup>. The index is calculated based on the 300 single-member electoral districts from 1979 to 2012. The index values show a considerable degree of nationalisation of the Mexican party system, with values ranging from mid-high to high and averaging 0.88 during the analysed period (see Table 1).

However, this does not mean that all major Mexican parties have the same level of nationalisation. The degree of nationalisation of the PAN and the PRD is comparatively low with respect to the PRI, which remains the only party with a truly nationwide organizational structure and support base.

The decentralized nature of contemporary Mexican politics poses significant obstacles to further nationalisation of the party system, since it provides strong incentives for

---

<sup>15</sup> The study notes that these cases are far from systems with a minimum degree of nationalization (e.g. Ecuador and Brazil). Nevertheless they are still below other countries with unitary state structures and high levels of party system nationalization (e.g. Chile, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Nicaragua, and Uruguay) (Jones and Mainwaring, 2003).

<sup>16</sup> The SPNS is based, as well as the PNS, on the Gini index of inequality. However, it allows greater comparability across countries and levels of political competition and is more suitable when data are used to a high number of territorial subunits.

opposition parties with a regionalised support base to primarily focus their intra-party resource allocation and party-building strategies on states where they are electorally competitive, instead of funnelling resources to states in which their organizational structures are rather weak in order to seek broad and nationwide electoral support (Harbers, 2012).

Other analyses show that federalism has had a tremendous impact on the nationalisation of the party system. According to Cantú and Desposato (2012), the end of single-party dominance, the fiscal decentralization (intergovernmental transfers that shift general revenues from taxes collected by the federal government to local governments), and the end of the PRI's monopolistic control on political careers have strengthened subnational political actors (particularly states governors) at the expense of national political interests. As a result, what once was one of the more centralised party systems in the world has given way to one of the most decentralised.

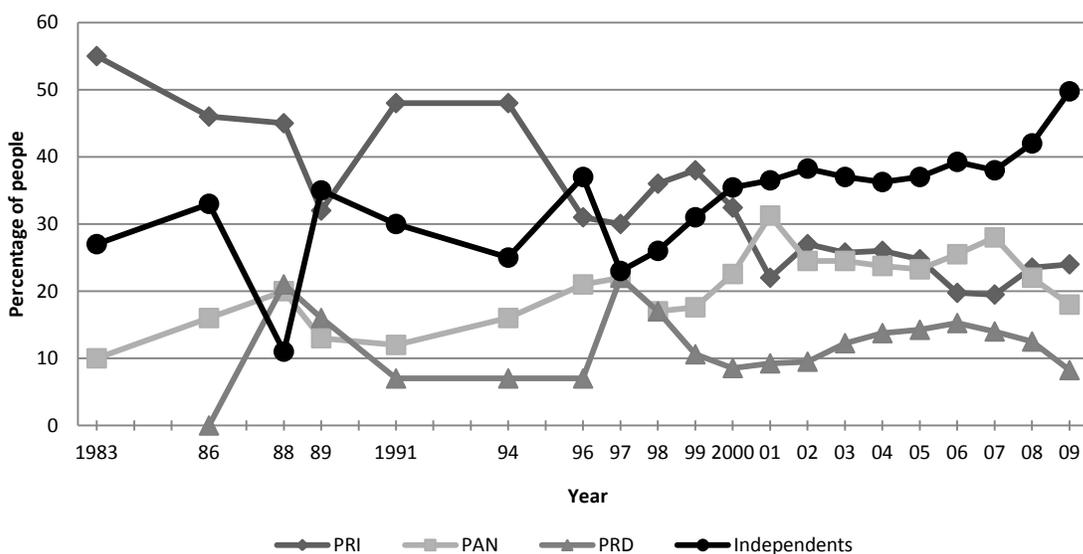
#### **2.4. Changes in the Structure of the Mexican Electorate: The loosening of party attachments**

A number of studies on electoral change in Western democracies point to partisan dealignment as one of the underlying causes of party and party system change (Dalton, McAllister & Wattenberg, 2000; Dalton & Wattenberg, 2000; Farrell & Webb, 2000; Mair, Müller & Plasser, 2004). Most of these works have concluded that the loosening of party attachments among the electorate provides strong incentives to party change, since it diminishes the traditional bases of electoral support on which parties used to rely and increases the size of the available electorate. This, in turn, forces parties to adapt their electoral tactics and strategies to capture the large number of floating voters in the electorate.

Figure 1 shows the aggregate distribution of partisanship (or macropartisanship) from 1983 to 2009 in Mexico. A clear pattern that emerges from the data is the detachment of voters from the formerly dominant party. The PRI steadily lost a significant number of

partisans to other parties, and even more to the independents (those who do not identify themselves with any party), during the 1983–2007 period. The share of the electorate expressing PRI partisanship fell from as high as 55 percent in the early 1980s to about 38 percent of the electorate in the late 1990s. It plummeted again after the PRI's defeat in the 2000 election, averaging 22 percent during 2001. This downward trend continued, so that by 2009 only one-fourth of the electorate identified with the PRI. In contrast, the proportion of PAN identifiers increased, gradually and substantially, from the beginning of the series until even as late as the late 2000s, from 10 percent to around one fourth of the electorate. The distribution of the PRD macropartisanship has been, with some exceptions, quite stable through the period under examination: it has only increased moderately, from 7 to around 10 percent of the electorate.

**Figure 1** Partisanship in Mexico, 1983–2009 (%)



Sources: 1983: Miguel Basáñez Survey, 1986: *New York Times* Survey, 1988: Gallup Pre-Election Survey, 1989 y 1991: *Los Angeles Times-Prospectiva Estratégica* A.C. Survey, 1994: *Belden y Russonello con Ciencia Aplicada* Survey, 1996: *Reforma-Los Angeles Times* Survey, 1997: ITAM-Arcop Survey, 1998–2009: Annual averages obtained from trimestral *Reforma* Surveys reported in Moreno (2009: 72–73). As the PRD did not come into existence until after 1988, the figure for the PRD in 1988 reflects the sum of partisan

preferences expressed for the parties comprising the National Democratic Front (FDN), i.e. those who supported the 1988 presidential candidacy of Cuauhtémoc Cárdenas.

\*Calculated from 1989.

## **2.5. Dealignment or realignment?**

Scholars are still divided as to whether the patterns of change in the levels and distribution of party identification should be seen as a dealignment or as a realignment of the Mexican electorate. Some authors claim that there is no evidence of generalised dealignment and that a gradual realignment trend is also feasible (Moreno & Mendéz, 2007). Nevertheless, some other authors claim that a substantial dealignment did take place from the mid-1980s onwards and that a major realignment of the Mexican electorate has not yet occurred (Klesner, 2005). Certainly, while some movement of the electorate from the PRI to the PAN and the PRD has certainly occurred, a large percentage of voters still remain as non-aligned. In this vein, Klesner (2005) argues that both parties have managed to realign only a limited portion of the dealigned electorate coming not only from the formerly ruling party, but also from the entry of new voters into the electoral arena<sup>17</sup>.

What are the consequences of changes in the distribution of partisanship to political competition in Mexico? Even though the extent of dealignment or realignment of the Mexican electorate is still uncertain, one thing is for sure: political parties cannot rely solely on their own basis of support in order to win elections. Since more independent and less strongly attached voters appeared in the 1990s and the 2000s than in previous decades, all major parties are now increasingly forced to develop centrist media appeals aimed at garnering support from floating voters in order to generate winning electoral coalitions. In fact, the one party that was able to win elections based solely on the mobilisation of its partisans was the PRI; more often than not, the PAN and the PRD have had to generate support across weak and non-identifiers in order to maximise votes. However, in the new electoral context, even the formerly dominant party cannot rely on its partisans to win

---

<sup>17</sup> A significant part of the partisan dealignment in Mexico comes from the entry of new voters into the electorate.

elections, since PRI partisan loyalties have not only diminished in terms of their proportion in the electorate, but also in terms of strength.

## **2.6. The strength of partisanship**

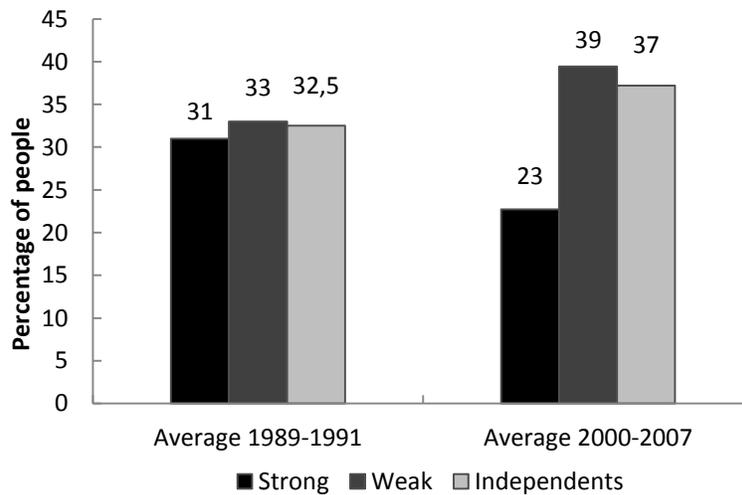
The strength of partisan ties is central to the issue of voter loyalty, given that voters with a strong partisan attachment are considerably more likely to vote for the party to which they have declared allegiance than weak partisans and apertisans. They are thus also far less susceptible to competing campaign messages. In contrast, independent and weakly attached voters are significantly more susceptible to short-term voting factors relating to party strategies and campaign dynamics<sup>18</sup>.

In Mexico, the strength with which partisanship was expressed certainly appeared to shrink substantially. From 1989 to 1991 the proportion of strong partisans averaged 31 percent, but since then it has gradually decreased, and from 2000 to 2007 the proportion of the electorate that claimed a very strong partisan attachment averaged only 23 percent. In contrast, the number of independent and weakly attached voters rose substantially during the same period (see Figure 6). Thus, if, as Paul Webb (2004, pp. 24) suggests, we consider that “very strong partisanship virtually precludes the possibility of ‘electoral disloyalty’, but anything less than this leaves greater scope for effective party competition”, then we should admit that, in the Mexican case, both the non-aligned and the weak identifiers constitute a large enough body of swing voters (almost 80 percent of the electorate) to be able to change the outcome of an election (see Figure 2).

---

<sup>18</sup> Indeed, analyses based on the 2000 Mexico Panel Study data confirm the positive and significant association between the strength of partisan identifications and vote loyalty in Mexico (Klesner, 2004; Magaloni & Poiré, 2004b;a). Or, in other words, the stronger their self-reported partisan identification, the more likely respondents were to have voted for their preferred party in previous elections, and vice versa. Alongside cognitive factors relative to the levels of political knowledge and campaign awareness, the strength of partisanship was also a strong predictor of vote loyalty during the 2006 presidential contest (Flores-Macías, 2009). By contrast, the voting decisions of weak partisans and independents were considerably more affected by campaign dynamics in both elections.

**Figure 2** Strength of Partisanship in Mexico, 1989–2007 (%)



Sources: 1989 y 1991: Los Angeles Times-Prospectiva Estratégica A.C. Survey, 2000 – 2007: Trimestral Reforma Surveys reported in Moreno (2009: 72–73).

### **3. Factors driving party-system change**

#### **3.1. The role of socioeconomic modernisation**

The rise of a competitive multiparty system is, in part, explained by socioeconomic modernisation during the post-war period. At least until the 1970s, the ruling party's public policies provided rapid and sustained economic growth, alongside relative welfare and social stability to the country. Although socioeconomic development explains much of the PRI's long-lasting electoral success, paradoxically it also had major negative consequences for the party's dominance. On the one hand, it gradually eroded its traditional rural bases of social support. On the other hand, it also provided the foundations for a more complex and pluralistic society by fostering the growth of more urban, better-educated, and middle-class sectors of the population, which eventually constituted the

social bases of opposition parties' support. A number of analyses on voting behaviour using aggregate electoral data (Ames, 1970; Ramos Oranday, 1985; Klesner, 1987; Molinar & Weldon, 1990; Klesner, 1993, 1994, 1995, 2005; Méndez de Hoyos, 2006) provide evidence on the key role played by socioeconomic modernisation factors, including urbanisation, industrialisation, education, and income, to explain the gradual increase in electoral competitiveness in the 1950s, 1960s, and 1970s.

However, electoral competitiveness accelerated in the last decades of the twenty century as a result of factors other than those related to socioeconomic development. Méndez de Hoyos (2006) study shows that although socioeconomic modernisation factors were significant predictors of electoral competitiveness in the elections from 1979 to 1991, their significance as explanatory variables of competitiveness diminished from 1994 onwards. This suggests that, in spite of its salience during the 1980s and 1990s, the impact of modernisation is not enough to explain the accelerated decline of the PRI during this period. Therefore, other relevant explanatory factors involving severe economic crisis in the mid-1980s and mid-1990s and major electoral reforms in the 1990s must also be taken into account.

### **3.2. The role of electoral reforms**

A number of studies have focused on the role of electoral reforms in fostering electoral change in Mexico (Molinar, 1991b; Becerra et al., 2000; Merino, 2003; Méndez de Hoyos, 2006). The large-scale electoral reforms that took place during the 1990s as a result of negotiations between the PRI and major opposition parties levelled the electoral playing field by introducing, among other features: a) changes in the electoral system, from a plurality to a mixed system (with an important component of proportionality)<sup>19</sup>; b) changes in the electoral administration, from a government-controlled to a more

---

<sup>19</sup> The first-past-the-post electoral system made it extremely difficult for opposition parties to win executive positions and legislative seats. Besides, the electoral formula allowed an over-representation of the ruling party, and under-representation of opposition parties (see Molinar, 1991b; Valdés Zurita, 1995; Molinar, 1996; Becerra et al., 2000).

autonomous and independent model which improved the integrity and credibility of the voting and vote-counting processes<sup>20</sup>; c) changes in the rules of party and campaign financing and parties' access to the media, which provided opposition parties with important resources for competing against the PRI. Electoral reforms also established stricter campaign spending limits, reporting requirements, and sanctions against the use of public resources for electoral purposes, etc. The analysis of Méndez de Hoyos (2006) provided evidence of a positive association between quantitative measures of the degree of fairness of electoral reforms and electoral competitiveness, even after controlling by socioeconomic modernisation factors.

### **3.3. The role of the economy**

Studies on economic voting indicate that retrospective evaluations shaped Mexicans' voting intentions in the 1990s (Magaloni, 1999; Poiré, 1999; Buendía, 2004; Magaloni, 2006). Nevertheless, the impact of these negative retrospective evaluations was not as strong as in established democracies. According to the comparative literature on the economic vote, "when economic conditions are bad, citizens vote against the ruling party" (Lewis-Beck, 1991, pp. 2) (see also Fiorina, 1981). However, the PRI continued to win elections, even in the context of severe economic crises in the 1980s and 1990s. In fact, survey studies carried out during the late 1980s and early 1990s show that voting intentions for the PRI remained high even among those who expressed most dissatisfaction with the ruling party's economic performance (Domínguez & McCann, 1996).

Two different but complementary explanations have been proposed for the protracted decline of the PRI in the face of severe and continuous economic crises. The first one focuses on the role of voters in ending one-party rule and draws on a modified model of retrospective voting behaviour. According to Magaloni (2006), the PRI was able to survive in spite of its poor economic performance in the 1980s because voters' accumulated life

---

<sup>20</sup> The highly politicised governmental model of electoral management limited opposition parties' opportunity to scrutinise electoral processes since elections were completely organised and validated by the executive branch through the *Secretaría de Gobernación* (Ministry of the Interior) and also made it easier for the PRI government to organise and commit electoral fraud (Méndez de Hoyos, 2006).

experiences – many years of economic stability and growth – mitigated the negative evaluations of the PRI's poor economic management. Thus, younger voters tended to turn away from the PRI faster than older ones simply because they had not experienced a longer period of economic growth and stability under dominant party rule. In contrast, older voters tended to weigh all those years of development against the more recent years of poor economic management, resulting in a more gradual turning away from the PRI.

In contrast to prospective economic voting theories, which argue that economic crises also provide strong incentives to vote for the opposition, the revised model stresses the role of voters' risk aversion in sustaining the PRI's dominance. Voters in Mexico tended to fear opposition rule because they lacked enough information on the performance of opposition parties in office. This lack of information also negatively affected the credibility of the PAN and the PRD in terms of prospective policy offers. Noting this, Magaloni argues that the PRI's electoral dominance diminished only after the subsequent economic crisis in the mid-1990s, once the retrospective weight of many years of economic stability had tended to fade off, and voters had become more likely to take their chances and vote for the opposition.

### **3.4. The role of party change and opposition parties' strategies**

An alternative explanation, which emphasises the role of opposition party elites and their strategies, is that the transformation of the PAN and the PRD from niche into catch-all parties propelled the dramatic rise of electoral competitiveness during the 1990s and the end of the PRI's dominance (Greene, 2007). According to this theory, economic crises and the subsequent response in the form of economic liberalisation fostered the PRI's decline. Whereas during the 1980s the dominant party still enjoyed significant incumbency advantages, related to access to massive governmental resources (and their use for electoral purposes)<sup>21</sup>, the situation changed substantially in the 1990s as a result of

---

<sup>21</sup> The Mexican party system was characterised by dominant party hyper-incumbency advantages primarily obtained from diverting public funds for electoral use. These advantages were possible because of a) a large

market-oriented reforms. The privatisation of formerly state-owned enterprises deprived the PRI of important sources of patronage and clientelism to buy back voters' support and undermine opposition parties' competitiveness.<sup>22</sup>

However, even when the dominant party's incumbency advantages faded, and it faced increasing voter dissatisfaction with its economic performance, voters were still reluctant to vote for the opposition. While Magaloni's work argues that this was due to voters' fears, based on uncertainties about opposition rule; this second perspective looks at the failures of opposition parties to respond to a changing and more competitive electoral market. According to this theory, the PRI's imminent demise was severely delayed not only due to structural factors, but also because of the opposition parties' limited organisational and electoral mobilisation capacity to expand their limited bases of social support. They could not exploit the expansion of the electoral market as a result of the dealignment of the Mexican electorate from the PRI, nor capitalise on the reduction of the magnitude of the dominant party's resource advantages (Greene, 2007).

Both the PAN and the PRD were highly constrained by their origins as small, niche organisations characterised by "tight links to core constituencies and high barriers to new activist affiliation" (Greene, 2007, pp. 208). As Greene (2007) notes, the impediments to party development faced by elites and activists who joined opposition parties in their early stages, when resource asymmetries and the use of targeted repression were high<sup>23</sup>, forced

---

public sector; b) the PRI's continuing incumbency status, as it held most of the executive branches at the federal, state, and local levels; c) the unrestricted use of such public resources for electoral purposes, due to an extensive and politically permissive public bureaucracy and the lack of an independent electoral management body with effective oversight and sanction functions (Klesner, 2005; Greene, 2007). As a result, the ruling-party elites were able to systematically skew electoral competition in their favour, significantly outspending competitors not only during election campaigns, but also in all aspects of party-development (Greene, 2007).

<sup>22</sup> Particularly relevant changes were the privatisation of public enterprises and other market-oriented reforms of the administrations of Presidents Miguel de la Madrid (1982-1988) and Carlos Salinas (1988-1994) and the electoral reforms of the 1990-96 period that increased public party and campaign funding and provided more equitable access to the mass media.

<sup>23</sup> Opposition party-development during the authoritarian period was also difficult because of the PRI's capacity to selectively target repressive measures against opposition parties' activists, which substantially raised the costs of joining opposition party organisations (Greene, 2007).

them to build small party organisations with highly exclusive affiliation rules (either formal or informal), primarily oriented to recruiting “hard core activists who were more likely to remain active despite high costs and low benefits” (Greene, 2007, pp. 208)<sup>24</sup>. They were also forced to maintain tight, programmatic linkages with core (albeit reduced) electoral constituencies (the PRD’s electoral support came primarily from the urban poor and the PAN drew support from upper- and middle-class voters). These organisational models played a key role in the opposition parties’ development and survival in an extremely adverse electoral context, characterised by massive resource asymmetries between them and the PRI in addition to targeted repression. However, they “were poorly designed for innovation” (Greene, 2007, pp. 208) and highly ineffective in generating the organisational changes required to take advantage of increasing voters’ detachment from the PRI in order to appeal to new constituencies and expand their limited social bases of support (for a similar argument on the PAN, see: Mizrahi, 2003)<sup>25</sup>.

Thus, although the process of electoral dealignment provided “powerful incentives to the development of catch-all parties” (Klesner, 2005: 135), opposition parties’ catch-all transformation was not easy, nor came without substantial internal tensions. Despite the diminishing PRI incumbency advantages, the increasing number of floating voters and fairer conditions for party competition during the 1980s and 1990s, a number of

---

<sup>24</sup> Restrictive affiliation rules ensured that only those that shared the ideological principles of one or the other party were allowed to join them. Mizrahi (2003) argues that the PAN was a sectarian party that “institutionalized a set of internal rules designed to preserve its central ideological principles and safeguard it against political opportunists” (2003, p. 52). The PRD’s formal affiliation rules were more open, however, “recruitment was de facto regulated by factions comprising partisan groups, social movements, and nongovernmental organization [...] Factions operated as filters to ensure that only recruits who were known to share the party’s ideological line played a role in local leadership and party conventions” (Greene 2007, p. 190).

<sup>25</sup> According to Greene (2007), these “quality rather than quantity” affiliation rules and procedures oriented to recruiting only loyal and highly ideologically committed activists served a number of important aims. For instance, they prevented co-opting by the dominant party and the infiltration of political opportunists, and protected the scarce resources that opposition parties could generate for its members. Unfortunately, restrictive political recruitment patterns also limited the growth of party members and activists, as well as the arrival of new party leaders and candidates, able to transform both parties into catch-all competitors. Similarly, Mizrahi (2003) argues that the PAN’s highly restrictive internal “rules allowed the party to survive as an independent opposition party in a non-competitive regime, they became a source of weakness as the electoral environment became more competitive [...] [these] rules restrain the growth of party militants, curtail the party’s flexibility to respond effectively to a changing and more demanding electorate, and hinder the PAN’s entrenchment among broader sections of the population” (2003, p. 52).

opposition parties' ideological, programmatic and organisational dynamics – involving activist recruitment, candidate selection, and electoral campaigning – still displayed niche-oriented features in the mid-1990s that prevented them from taking advantage of growing electoral dealignment and expand their limited bases of support (Klesner, 2005; Greene, 2007). The leaders, candidates, and activists who joined opposition parties in their early stages tended to prefer specialised policy appeals to core constituencies by means of grassroots campaigns<sup>26</sup>. By contrast, the more moderate and pragmatic personnel who joined them after the dominant party's resource advantages had substantially diminished were more willing to make centrist appeals to the electorate at large through media-based campaign communication channels (Greene, 2007)<sup>27</sup>.

Thus, alongside internal ideological polarization and the preference for traditional electoral mobilisation tactics, high restrictiveness in candidate selection processes and party membership and recruitment patterns explain much of opposition parties' incapacity to seriously challenge the dominant party. Greene (2007, p. 208) shows that the catch-allisation of both parties was a "slow and halting" process that occurred only after a major shift in their internal membership and recruitment dynamics. As the PRI incumbency advantages diminished, and elections became fairer and more competitive, opposition parties turned out to be increasingly attractive to more moderate and pragmatic leaders and activists, who could transform them into catch-all parties able to appeal to a broader available electorate and so challenge the PRI's electoral dominance. Thus, ambitious

---

<sup>26</sup> Greene (2007, pp. 118) notes that this was particularly true in the case of the PRD, since "many older-style party elites had dedicated their lives to consciousness raising and local organization building". However, it applies to the PAN as well, since campaigning was seen as a method to educate citizens and to disseminate the ideological principles of the party, rather than a vote-seeking instrument, by the older generation of activists (see also Mizrahi, 2003).

<sup>27</sup> It should be noted that niche-oriented organisational features and behaviour were mutually reinforcing and complementary. For instance, restrictive recruitment practices provided opposition candidates with passionate and highly committed party and campaign activists who fully engaged in labour-intensive campaigns, facing the challenging task of persuading voters to embrace their programmatic-based appeals and refuse the patronage-based appeals of the dominant party. However, the reduced numbers of these "grassroots gladiators" posed important restrictions to opposition parties' electoral mobilisation capacity in the new, competitive campaign environment. Thus, one of the reasons that the presidential candidate of the PAN in 2000 built a para-party organisation was not only to get additional private funds, but also to recruit campaign activists en masse in order to supplement the still limited activist base of his party (Greene, 2007).

leaders coming from the *neopanismo* like Vicente Fox were eventually successful in transforming a small, policy-seeking and highly restrictive party into a more open, vote-seeking organization, able to recruit members and activists from diverse sectors of society and make broader and more centrist appeals to diverse groups of voters in order to defeat the dominant party.

In sum, although this perspective regards that opposition party development was strongly shaped (perhaps ultimately determined) by structural factors (e.g. economic liberalisation, which substantially diminished the massive dominant party's incumbency advantages), it also shows that internal ideological conflict among rival party factions limited opposition parties' strategic flexibility to successfully adapt to changing structural conditions<sup>28</sup>. Thus, from this view, opposition parties' transformation from niche to catch-all competitors played an important role in fostering electoral competitiveness and the democratisation process.

#### **4. Conclusion**

For most of the 20<sup>th</sup> century, Mexico had a competitive authoritarian regime in which the PRI dominated the electoral arena. During the 1990s, however, Mexico's dominant party authoritarian system transformed into a fully competitive, multiparty system, as a result of a configuration of conditions, involving socioeconomic modernisation, economic and political liberalisations, international pressure, and opposition party strategies. Central to the process of party system change was the dealignment of the Mexican electorate from the formerly dominant party. As a result of the process of partisan dealignment, there was an expansion of the electoral market or, in other words, of the electorate susceptible to vote-maximisation party strategies.

---

<sup>28</sup> In this sense, more open party recruitment patterns affected two relevant dimensions on which according to Levitski (2003), parties' strategic flexibility depends on: leadership renovation and leadership autonomy (see also Burgess & Levitsky, 2003).

This was reflected in the increase of non-identifiers and the diminishing number of strong partisans during the 1990s and 2000s. Although there have been some increases in the number of voters identifying with the PAN and the PRD, realignment has only occurred to a limited extent, and most of new attachments developed during the period seem to be weak. As a result, the large number of weakly attached partisans and dealigned voters constitutes a large enough body of voters to swing an election. The electoral dynamics and incentives resulting from the new structure of the Mexican electorate – few strong partisans and more independent and weakly attached voters – have forced all leading parties to adopt a number of catch-all features, and adapt their electoral strategies to capture the large number of floating voters in the electorate (Klesner, 2005).

However this was not easy to achieve. For most of the twentieth century, the PAN and the PRD were small party organisations with limited electoral mobilisation capacity and primarily oriented to maintain strong linkages with loyal but reduced electoral constituencies. Party elites and activists that joined both parties during the authoritarian period, characterised by massive dominant party advantages and selective repression created highly restrictive and rigid “party organizations that are slow to innovate in the face of new opportunities” (Greene, 2007: 175). Although these niche-oriented organisational structures were important – perhaps crucial – for opposition parties’ development and survival under single-party rule, they were ill-suited to adapting to an increasingly competitive marketplace for votes (Greene, 2007; see also, Mizrahi, 2003).

During the 1980s and the early 1990s, both, the PAN and the PRD were still internally divided. Substantial differences in policy preferences among their members produced major intraparty conflicts that contributed to the parties’ limited capacity to adopt catch-all party-building and electoral strategies that allowed them to take advantage of the new and more competitive electoral market of the 1990s, as a result of declining dominant party hyper-incumbency advantages and increasing access to substantial public resources for all parties in order to finance their campaign and party-building efforts. Both parties were

only capable to challenge the dominant party after they solved intra-party coordination issues and their leaders decided to adopt more open party membership and recruitment patterns, exhibit more centrist policy positions and target electoral constituencies outside their core bases of support. In fact, the PAN's victory over the PRI in the 2000 presidential election was only possible after the party targeted both: core and new constituencies with more centrists and media-based political appeals.

In spite of the three-party system at the national level, most of Mexico's partisan competition at the state and district level during the 1990s and the 2000s was between the PRI and one of the other two major parties. The combination of two-party competition and single-member district plurality elections has also provided powerful inducements to candidates' and parties' adoption of organisation and behaviour of the catch-all type and the development of centrist, media-based electoral strategies (Klesner, 2005). In recent elections, however, the number of districts with effective multiparty competition has increased substantially, which suggests that the Mexican party system may gradually evolve into a truly multiparty system in the future. Nevertheless, a number of studies also show the significant difficulties faced by regionalised major opposition parties (the PAN and the PRD) in a highly decentralised political system in order to strengthen their local organisational structures and seek nationwide electoral support. This could limit further nationalisation and fractionalisation of the Mexican party system.

## Bibliography

- Alcántara Sáez, M. 2006. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina: Siglo XXI.
- Altman, D. (2000). The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989–1999. *Party Politics*. 6(3), pp. 259–283.
- Ames, B. 1970. Bases of Support for Mexico's Dominant Party. *The American Political Science Review*. 64(1), pp. 153–167.
- Bartolini, S., and Mair, P. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885–1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Becerra, R., Salazar, P. & Woldenberg, J. 2000. *La Mecánica del Cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reformas [The Mechanics of Political Change in Mexico: Elections, Parties, and Reforms]*. México City: Cal y Arena.
- Beer, C. C. 2003. *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Bochsler, D. 2010. Measuring party nationalisation: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units. *Electoral Studies*. 29(1), pp. 155–168.
- Bravo Ahuja, M. 2009. Elecciones 2009. Tendencias y Perspectivas [Elections 2009: Trends and Prospects]. In G. López Montiel, R M., Mirón Lince & F. Reveles Vázquez (Eds.) *Los Estados en el 2009: Lucha Política y Competencia Electoral [The States in 2009: Political Struggle and Electoral Competition]* (pp. 17–55). Toluca, Estado de México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Buendía, J. 2004. The Changing Mexican Voter, 1991–2000. In K. J. Middlebrook (Ed.) *Dilemmas of Political Change in Mexico* (pp. 108–129). San Diego CA: Institute of Latin American Studies, University of London / Center for U.S.–Mexican Studies, University of California San Diego.

- Burgess, K. & Levitsky, S. 2003. Explaining Populist Party Adaptation in Latin America. *Comparative Political Studies*. 36(8), pp. 881–911.
- Cantú, F. & S. Desposato. 2012. The New Federalism of Mexico's Party System. *Journal of Politics in Latin America*. 4(2), pp. 3–38.
- Coppedge, M. 1997. District Magnitude, Economic Performance, and Party-System Fragmentation in Five Latin American Countries. *Comparative Political Studies*. 30 (2), pp. 156–185.
- Coppedge, M. 1998. The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics*. 4(4), pp. 547–568.
- Dalton, R. J., McAllister I. & Wattenberg M. P. 2000. The Consequences of Partisan Dealignment. In R. J. Dalton and M. P. Wattenberg (Eds.) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 37–63). Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J. & M. P. Wattenberg (Eds.) 2000. *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Domínguez, J. I. & McCann, J. A. 1996. *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Eisenstadt, T.A. 2004. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, D.M. & Webb, P. 2000. Political Parties as Campaign Organizations. In R.J. Dalton and M.P. Wattenberg (Eds.) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 102–128). Oxford: Oxford University Press.
- Fiorina, M.P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Flores-Macías, F. 2009. Electoral Volatility in 2006. In J.I. Domínguez, C.H. Lawson and A. Moreno (Eds.) *Consolidating Mexico's Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective* (pp. 191–208). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Greene, K.F. 2007. *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Harbers, I. 2012. States and strategy in new federal democracies: Competitiveness and intra-party resource allocation in Mexico. *Party Politics*.
- Jones, M.P. 2010. Beyond the Electoral Connection: The Effect of Political Parties on the Policymaking Process. In C. Scartascini, E. Stein and M. Tommasi (Eds.) *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 19–46). Washington, DC: Inter-American Development Bank and DRCLAS-Harvard University.
- Jones, M.P. & S. Mainwaring. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*. 9 (2), pp. 139–166.
- Kasuya, Y. & J. Moenius. 2008. The nationalization of party systems: Conceptual issues and alternative district-focused measures. *Electoral Studies*. 27 (1), pp. 126–135.
- Kitschelt, H., K. A. Hawkins, J.P. Luna, G. Rosas & E.J. Zechmeister (Eds.) 2010. *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klesner, J. L. 1987. Changing Patterns of Electoral Participation and Official Party Support in Mexico. In J. Gentleman (Ed.) *Mexican Politics in Transition* (pp. 95–152). Boulder, CO: Westview.
- Klesner, J. L. 1993. Modernization, Economic Crisis, and Electoral Alignment in Mexico. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. 9 (2), pp. 187–223.
- Klesner, J. L. 1994. Realignment or Dealignment? Consequences of Economic Crisis and Restructuring for the Mexican Party System. In M.L. Cook, K.J. Middlebrook and J. Molinar Horcasitas (Eds.) *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico* (pp. 159–191). San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Klesner, J. L. 1995. The 1994 Mexican Elections: Manifestation of a Divided Society? *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. 11 (1), pp. 137–149.
- Klesner, J. L. 2004. The Structure of the Mexican Electorate: Social, Attitudinal, and Partisan Bases of Vicente Fox's Victory. In J.I. Domínguez and C. Lawson (Eds.)

*Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000* (pp. 91–122). Stanford, CA: Stanford University Press.

- Klesner, J. L. 2005. Electoral Competition and the New Party System in Mexico. *Latin American Politics & Society*. 47 (2), pp. 103–142.
- Laakso, M. & Taagepera, R. 1979. Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies*. 12 (1), pp. 3–27.
- Levitsky, S. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. & Way, L. 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*. 13 (2), pp. 51–66.
- Levitsky, S. & Way, L. 2010a. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. & Way, L. 2010b. Why Democracy Needs a Level Playing Field. *Journal of Democracy*. 21 (1), pp. 57–68.
- Lewis-Beck, M. S. 1991. Introduction. In H. Norpoth, M.S. Lewis-Beck and J.-D. Lafay (Eds.) *Economics and Politics: The Calculus of Support* (pp. 1–6). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Magaloni, B. 1999. Is the PRI Fading? Economic Performance, Electoral Accountability, and Voting Behavior in the 1994 and 1997 Elections. In J.I. Domínguez and A. Poiré (Eds.) *Toward Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion* (pp. 203–236). London: Routledge.
- Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, B. & Poiré, A. 2004a. The Issues, the Vote, and the Mandate for Change. In J.I. Domínguez and C. Lawson (Eds.) *Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000* (pp. 293–319). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Magaloni, B. & Poiré, A. 2004b. Strategic Coordination in the 2000 Mexican Presidential Race. In J.I. Domínguez and C. Lawson (Eds.) *Mexico's Pivotal*

*Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000* (pp. 269–292). Stanford, CA: Stanford University Press.

- Mainwaring, S. 1993. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*. 26 (2), pp. 198–228.
- Mainwaring, S. 1999. *Rethinking Party Systems in The Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. & Scully, T. (Eds.) 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. & Torcal, M. 2005. Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization. *Working Paper #319* (pp. Notre Dame, Indiana: The Helen Kellogg Institute for International Studies/University of Notre Dame.
- Mainwaring, S. & Zoco, E. 2007. Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies. *Party Politics*. 13 (2), pp. 155–178.
- Mair, P., Müller, W. C. & Plasser, F. (Eds.) 2004. *Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets*. London: Sage.
- Méndez de Hoyos, I. 2006. *Transición a la Democracia en México: Competencia Partidista y Reformas Electorales 1977–2003 [Mexico's Transition to Democracy: Party Competition and Electoral Reforms, 1977–2003]*. México City: Fontamara.
- Merino, M. 2003. *La Transición Votada: Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México [Voted transition: A Critique to the interpretation of political change in Mexico]* México City: Fondo de Cultura Económica.
- Mizrahi, Y. 2003. *From Martyrdom to Power: The Partido Acción Nacional in Mexico*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Molinar, J. 1991a. Counting the Number of Parties: An Alternative Index. *The American Political Science Review*. 85 (4), pp. 1383–1391.
- Molinar, J. 1991b. *El Tiempo de la Legitimidad: Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México [The Time of Legitimacy: Elections, Authoritarianism, and Democracy in Mexico]*. México City: Cal y Arena.

- Molinar, J. 1996. Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System: The Case of Mexico. In A. Lijphart and C.H. Waisman (Eds.) *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America* (pp. 137–159). Boulder, CO: Westview.
- Molinar, J. & Weldon, J. 1990. Elecciones de 1988 en México: Crisis del Autoritarismo [The 1988 Elections in Mexico: Crisis of Authoritarianism]. *Revista Mexicana de Sociología*. 52(4), pp. 229–262.
- Moreno, A. & Mendéz, P. 2007. Identificación Partidista en las Elecciones Presidenciales en México: 2000 y 2006 [Party Identification in the 2000 and 2006 Presidential Elections in Mexico]. *Política y Gobierno*. 14(1), pp. 43–75.
- O'Donnell, G. A. & Schmitter, P. C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Pacheco Méndez, G. 1997. Un Caleidoscopio Electoral: Ciudades y Elecciones en México, 1988–1994 [An Electoral Kaleidoscope: Cities and Elections in Mexico, 1988–1994]. *Estudios Sociológicos*. XV (44), pp. 319–350.
- Pacheco Méndez, G. 2003. Democratización, Pluralización y Cambios en el Sistema de Partidos en México, 1991–2000 [Democratization, Pluralization and Changes in the Party System in Mexico, 1991–2000]. *Revista Mexicana de Sociología*. 65(3), pp. 523–564.
- Payne, J. M. 2007. Party Systems and Democratic Governability. In J.M. Payne, D. Zovatto G. and M. Mateo Díaz (Eds.) *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (pp. 149–177). Washington D.C.: Inter-American Development Bank and International IDEA.
- Pedersen, M. N. 1983. Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems: 1948–1977: Explorations and Explanations. In H. Daalder and P. Mair (Eds.) *Western European Party Systems: Continuity and Change* (pp. 29–66). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Poiré, A. 1999. Retrospective Voting, Partisanship, and Loyalty in Presidential Elections: 1994. In J.I. Domínguez and A. Poiré (Eds.) *Toward Mexico's*

*Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion* (pp. 24–56). London: Routledge.

- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rae, D. W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Ramos Oranday, R. 1985. Oposición y Abstencionismo en las Elecciones Presidenciales, 1964–1982 [Opposition and Abstentionism in Presidential Elections, 1964–1982]. In J. Alonso & P. González Casanova (Eds.) *Las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas [The Elections in Mexico: Evolution and Perspectives]* (pp. 163–194). México City: Siglo Veintiuno Editores.
- Roberts, K. M. & Wibbels, E. 1999. Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *The American Political Science Review*. 93(3), pp. 575–590.
- Valdés Zurita, L. 1995. El Efecto Mecánico de la Fórmula Electoral Mexicana: 1964–1991 [The Mechanical Effect of the Mexican Electoral Formula: 1964–1991]. *Polis*. (94), pp. 101–120.
- Webb, P. 2004. Party Responses to the Changing Electoral Market in Britain. In P. Mair, W. C. Müller and F. Plasser (Eds.) *Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets* (pp. 20–48). London: Sage.

## **Perspectivas de integración en el bloque económico Americano: bases para una ciudadanía en la Alianza del Pacífico**

Luisa Gabriela MORALES VEGA<sup>29</sup>

Roberto SANROMÁN ARANDA<sup>30</sup>

### **Resumen**

A nivel global prevalece la tendencia entre los países de formar bloques económicos. En América Latina encontramos varios modelos, entre los que destacan el MERCOSUR y, la Alianza del Pacífico (AP). México forma parte del primero como observador y del segundo como miembro. La integración económica persigue la libre circulación de mercaderías, servicios, capitales y personas. Respecto de este último rubro, los bloques regionales más importantes del mundo tienden hacia la construcción de una ciudadanía común. Para ello es necesaria la existencia de una infraestructura jurídica que facilite en primer lugar la circulación y en segundo, sienta las bases para establecer esa ciudadanía. El presente ensayo analiza la política migratoria y los acuerdos en la materia, vigentes entre los países miembros de la AP, cuya población es en su mayoría joven y constituye una fuerza de trabajo calificado, así como un mercado atractivo con poder adquisitivo en constante crecimiento, a fin de evaluar la posibilidad de alcanzar un tráfico seguro, regular y respetuoso de los Derechos Humanos de sus ciudadanos, haciendo especial énfasis en las medidas restrictivas impuestas legalmente en aras de la seguridad y el combate al crimen organizado transnacional, común a los países que conforman la AP; y en un futuro, como ya se dijo, avanzar hacia la ciudadanía común, lo que redundará en la obtención del estatus de interlocutor válido ante las grandes potencias concentradas en el Pacífico y la consolidación del bloque americano.

---

<sup>29</sup> Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Valle de México. Profesora Investigadora de Tiempo Completo. Profesora del posgrado en Derecho de la UNAM.

<sup>30</sup> Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario Valle de México. Profesor Investigador de Tiempo Completo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Nivel I.

**Palabras clave:** América Latina, integración económica, migración, ciudadanía, Alianza del Pacífico.

## **1. Introducción**

El presente artículo presenta una breve reflexión en torno a las perspectivas de integración latinoamericanas y la pertinencia de la instauración de una ciudadanía común en la Alianza del Pacífico.

Se propone un análisis que permita identificar y caracterizar los principales modelos de integración regional en América Latina a fin de estar en aptitud de establecer algunos rasgos comunes y contrastarlos con los de la Alianza del Pacífico y con ello pronunciarnos acerca de la conveniencia de la construcción de la ciudadanía común.

Para ello, en el primer apartado se describen someramente los integrantes, los objetivos y los rasgos característicos de cada proceso de integración en el continente americano; más adelante se analizan los acuerdos concertados y las acciones emprendidas en materia de inmigración al seno de la Alianza del Pacífico, haciendo énfasis en la actuación del Estado Mexicano.

Después, derivado de las condiciones que impone el Acuerdo que creó la Alianza del Pacífico en 2011, se hace necesario reflexionar en torno a las implicaciones que la libertad de circulación fronteriza podría tener sobre la seguridad nacional, por lo que se exponen las principales políticas de México al respecto y por último, se discute sobre la pertinencia de la construcción de una ciudadanía común y de qué manera ésta contribuiría a la consolidación del bloque americano o latinoamericano en la Cuenca del Pacífico.

Así, se pretende sostener la necesidad de abundar en la dimensión social de los procesos de integración económica, como condición para el éxito y durabilidad de los mismos.

## 2. Principales modelos de integración regional en América Latina y sus características.

Hoy en día es fácil percatarnos de la complejidad que ha adquirido la actividad económica; nos basta con visitar cualquier supermercado o centro de consumo, para encontrar un abigarrado paisaje de productos, marcas y servicios. La variedad de ellos no radica únicamente en su naturaleza o presentación, sino sobre todo en su origen. A diferencia de lo que ocurría hace apenas un poco más de 20 años, es posible conseguir productos de cualquier parte de Latinoamérica o del mundo en la localidad donde uno vive. Ello se debe a que los Estados han incrementado de manera amplia y consistente el intercambio de mercancías entre sí.

Este intercambio aparentemente ilimitado de productos es consecuencia de que los países se han integrado en bloques económicos, expandiendo así las posibilidades de beneficiarse del consumo de sus productos allende sus fronteras territoriales.

La integración económica ha sido definida como un proceso de creciente intervencionalización entre economías nacionales, este proceso parte de la reducción o eliminación de los obstáculos que impiden el desarrollo de vínculos mutuos, con el propósito de obtener beneficios conjuntos.<sup>31</sup>

En la actualidad, este fenómeno mundial, constituye una herramienta considerada eficaz por los Estados para enfrentarse al proceso de globalización, la expansión casi ilimitada de las relaciones comerciales y la facilitación en las comunicaciones transoceánicas y transcontinentales que enfrentan a los productores y distribuidores a una competencia igualmente casi ilimitada.

La idea de conformar conjuntos obedece a la necesidad de compartir y sumar fuerzas, de modo que los países unidos poseen una potencia productiva y consumidora mayor que en

---

<sup>31</sup> López Zamarripa, Norka,

lo individual; amén de que en esta conformación de unidades regionales, pueden llegar a transformar la competencia previamente existente entre ellos en alianza.

En América Latina los principales modelos de integración económica son: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), formada a partir del Acuerdo de Cartagena de 1969; el Mercado Común del Sur (Mercosur), que nació con el Tratado de Asunción en 1991; el de América del Norte, creado a través del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) en 1994; y la Alianza del Pacífico (AP), fundada a partir de 2011.

A estos debemos sumar los organismos conformados a partir de estos bloques, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA); además debemos tener presente que muchos países americanos han celebrado con la Unión Europea una asociación estratégica.

Previamente a hacer referencias particulares a cada una de estas uniones, es importante hacer notar su variedad y sobre todo, la confluencia de los países en más de una ellas.

### **2.1. La Comunidad Andina de Naciones (CAN)**

La Comunidad Andina de Naciones está integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Cuenta con Chile, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como países asociados, además de México y Panamá que son observadores.

Según el artículo primero del Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena, los objetivos de la CAN son:

- promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social;
- acelerar su crecimiento y la generación de ocupación;

- facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
- propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional;
- fortalecer la solidaridad subregional; y
- reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.

Todos estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión. Esta unión cuenta con un orden jurídico andino conformado por normas comunitarias que resultan obligatorias para los países parte y por políticas en temas de interés común, estas normas se conocen con el nombre de “Decisiones”.

De acuerdo con documentación oficial,<sup>32</sup> las personas nacionales de los países miembros tienen derecho a viajar e internarse en el territorio de los otros miembros sin necesidad de visa ni pasaporte y se reconoce el derecho a la libre circulación. Esto es porque los países andinos han sumado esfuerzos para facilitar la circulación de personas en la subregión, ya sea cuando lo hagan por razones de turismo o por fines que impliquen cambio de residencia habitual (migración laboral). Esta iniciativa se ve concretada en la Decisión 503 que establece como único requisito para viajar, los documentos nacionales de identificación; más adelante la Resolución 527 creó la Tarjeta Andina de Migración como documento uniforme de control migratorio; después, el Instrumento Andino de Migración Laboral, el de Seguridad Social y el de Seguridad y Salud en el Trabajo, adoptados por sendas decisiones concedieron a los nacionales de los países miembros el trato nacional de trabajador; y, la garantía de la protección social a los migrantes laborales y sus beneficiarios en todo el territorio comunitario.

---

<sup>32</sup> *Somos Comunidad Andina*, folleto electrónico disponible en [http://www.comunidadandina.org/Upload/201166184831folleto\\_somosCAN.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/201166184831folleto_somosCAN.pdf), consultado el 12 de junio de 2015

Toda esta normatividad coadyuva a la libertad de circulación de personas, pero el paso más importante se da con la creación del Pasaporte Andino cuya adopción se formaliza en la decisión 504. La implementación de este pasaporte resulta relevante, pues como es sabido, el pasaporte no es únicamente un documento de viaje, sino también de identidad que avala el origen de la persona que es su titular.

Por último, vale la pena apuntar que en determinados documentos elaborados al seno de la comunidad<sup>33</sup> se emplea el término “Ciudadanos Andinos” advocación que nos hace pensar en una filiación política de las personas distinta y adicional a la que como ecuatorianas, bolivianas, peruanas o colombianas tienen, pues el propio documento consultado establece textualmente que los “ciudadanos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú tenemos derechos adicionales a los de nuestro país de nacimiento, que son efectivos a lo largo y ancho del territorio de la Comunidad Andina. Los trabajadores, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los consumidores y usuarios, los migrantes, los turistas, los creadores intelectuales, los artistas, los agricultores, los empresarios y, en general, todos los ciudadanos andinos hemos adquirido nuevos derechos de carácter político, económico y social que los podemos hacer valer en todo momento. Tus derechos como ciudadano andino te son otorgados por la legislación supranacional de la CAN.”<sup>34</sup>

De esto concluimos que en la CAN existe la intención de conformar una ciudadanía común, pues reconoce explícitamente la existencia y eficacia de un *corpus iuris* supranacional y obligatorio que une a los ciudadanos de los países integrantes bajo una misma ciudadanía que esta normatividad crea y sostiene.

## **2.2. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**

El MERCOSUR se integró con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; más tarde Venezuela se unió y Bolivia se encuentra en proceso de adhesión. De acuerdo al Tratado de Asunción,

---

<sup>33</sup> Comunidad Andina, *Derechos del Ciudadano Andino*, disponible en [http://www.comunidadandina.org/public/derechos\\_CAN.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/derechos_CAN.pdf), consultado el 20 de junio de 2015.

<sup>34</sup> *Idem*

la conformación de un Mercado Común entre las economías de los cuatro países fundadores, conlleva la libertad de circulación de bienes, servicios y factores productivos entre ellos y así generar oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional.<sup>35</sup>

Como bloque económico ha celebrado acuerdos comerciales, políticos o de cooperación con países y organismos internacionales no sólo de América, sino de los cinco continentes, lo que demuestra su identidad y subjetividad internacionales. Este bloque pretende hacer de América del Sur una entidad autónoma y distinta del resto del continente, pero sobretodo pretende evadirse de la influencia de los Estados Unidos.

En materia de ciudadanía, desde el inicio se previó la libre circulación de personas; pero en el vigésimo aniversario del Tratado de Asunción, los miembros adoptaron un Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, pues reconocen que resulta necesario profundizar en la dimensión social y ciudadana del proceso de integración y no sólo en la económica; del mismo modo, reconocen que la normatividad creada en el proceso de integración debe garantizar eficaz y equitativamente los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas a todos los ciudadanos de Estados Partes, para con ello, consolidar un conjunto de derechos fundamentales que serán exigibles mediante la implementación de un estatuto común de ciudadanía.

### **2.3. El Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN)**

Este tratado fue celebrado por Canadá, Estados Unidos y México en 1994 y estableció como meta formar una Zona de Libre Comercio, estableciendo reglas claras y permanentes para el intercambio comercial, que permita el incremento del flujo comercial y de la inversión, así como nuevas oportunidades de empleo y mejores niveles de vida.

---

<sup>35</sup> Portal del MERCOSUR [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en\\_pocas\\_palabras](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en_pocas_palabras), consultado el 3 de junio de 2015.

La creación de esta zona de libre comercio, requiere varias acciones encaminadas a la facilitación en el intercambio de bienes y servicios y su paso transfronterizo, así como con la propiedad industrial y la solución de controversias; pero no se establece en los objetivos particulares del tratado, cuestión alguna relacionada con la movilidad de personas; de hecho, el tratado se refiere a la cuestión migratoria sólo en el contexto de prestación de servicios, pues el tratado fomenta la facilitación de tránsito de las personas de negocios al agilizar su entrada temporal.

Tan es así que una de las grandes expectativas existentes a la firma del TLCAN era la disminución de la migración, con base en que el libre comercio con su intercambio de bienes y servicios tendría como efecto que las personas ya no tuvieran necesidad de emigrar, pues el trabajo se vería incrementado y los canales formales de ocupación se fortalecerían, además de la posibilidad que existiría de conseguir bienes y servicios sin necesidad de desplazarse.

Esta visión del tratado es diferente a la establecida en el MERCOSUR o la Unión Europea por ejemplo; que por el contrario, tienden a no sólo eliminar los controles fronterizos o de visado, sino también a la construcción de una ciudadanía común.

Quizá se pueda pensar que la posición adoptada por el TLCAN se deba a la asimetría existente entre las economías del bloque, si bien esto parece improbable dado que en la Unión Europea también coexisten economías asimétricas, por lo que consideramos que entonces se debe a la tendencia migratoria en la región, pues en números cerrados se estima que existen más de once millones de mexicanos radicados en Estados Unidos y es de todos sabido que los Estados Unidos constituyen el polo de atracción más importante en el continente, hacia donde se dirigen no sólo mexicanos, sino centro y sudamericanos y al menos en este año, se ha dicho que el número de centroamericanos que intentan cruzar la frontera estadounidense de manera indocumentada, superó al de mexicanos.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Gurrea y Escobar, *Baja migración de mexicanos a Estados Unidos*, El Universal en línea, 17 de mayo de 2015, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2015/baja-migracion-de-mexicanos-a-estados-unidos-1100548.html>

Ahora bien, como adelantamos, los países americanos han conformado varios bloques, y en la mayoría de los casos cada país participa en más de uno. Adicionalmente, a partir de los sistemas de integración han surgido otras asociaciones u organizaciones internacionales más amplias, que no constituyen modelos de integración económica pero que dentro de sus estatutos o declaraciones oficiales encontramos objetivos similares o complementarios a los de los modelos de integración, y que además prevén la participación de los países de manera individual o como integrantes de un proceso de integración, tal es el caso del ALCA, el ALBA y el UNASUR.

#### **2.4. El Área de Libre Comercio para las Américas**

Esta iniciativa que no se llegó a materializar, pretendía que el continente Americano conformara una unidad territorial para efectos del intercambio comercial. En las negociaciones se incluyó a todos los Estados americanos a excepción de la República de Cuba y fue fuertemente impulsado por los Estados Unidos.

Un aspecto relevante de esta iniciativa es la posibilidad de negociar y obligarse en ella de forma individual o como miembro de un grupo de integración; además de que aceptaba la coexistencia de éstos con el ALCA siempre que los derechos y obligaciones contraídos en uno y en otro fueran compatibles. Las ventajas que se intentaban alcanzar son lógicamente coincidentes con las de los grupos subregionales de integración: la prosperidad económica, la apertura de los mercados, la circulación de bienes y servicios, la incorporación de economías débiles al comercio global, pero además, elevar el nivel de ellas. Finalmente esta iniciativa encontró una fuerte oposición del gobierno de Venezuela, que fue secundado por el de otros países y no pudo continuar su proceso de creación.

#### **2.5. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA)**

La llamada ALBA es una iniciativa de integración regional, promovida por los países denominados “de izquierda” y que tiene por objetivo unir esfuerzos para abatir la pobreza y la desigualdad. De inicio, se opone al ALCA, e incluso nació con el nombre “Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América” dejando explícita su naturaleza de opción frente al ALCA promovido por los Estados Unidos. Fue creada por los presidentes de Venezuela y Cuba en 2001 y hoy en día cuenta con nueve miembros más: Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, Antigua y Barbuda; Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y Granada.

Su perspectiva es diferente al resto de los bloques, pues se concibe a sí misma como una alianza política estratégica, que además a diferencia del resto, carece de un tratado constitutivo e incluso desde el nombre percibimos que pone énfasis en los pueblos y no en los gobiernos de los países latinoamericanos.

Dado que se propone combatir la pobreza y la desigualdad imperantes en el continente, enfatiza la importancia de la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación. A pesar de no contar con un tratado a manera de Constitución, el ALBA ha creado organismos internacionales necesarios a la realización de sus fines: el Consejo Presidencial y los Consejos Social, Económico, Político y de Movimientos Sociales, de los cuales a su vez dependen varias comisiones y comités.

Quizá el aspecto más relevante del ALBA sea su abierta oposición a la globalización, misma que llevó a los fundadores a elaborar una doctrina contraria a la globalización que intenta reformular la idea que impera en occidente de las Relaciones Económicas Internacionales, que se basan en la competencia y la construcción de consumidores; y entenderlo más bien como una relación de solidaridad y unión que retoma las ideas de Simón Bolívar al respecto.

## **2.6. La Unión de Naciones Suramericanas**

UNASUR es un organismo internacional constituido por las doce naciones sudamericanas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela, dotado de personalidad jurídica propia.

Se planteó como objetivo el construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Este organismo si bien no se manifiesta como antagonista del liderazgo estadounidense, sí se percibe como una especie de contrapeso.

Los modelos de integración en el continente americano son varios, de ahí que podamos deducir que: o los acuerdos de integración son tomados de forma ligera por los mandatarios estatales o los objetivos planteados son muy ambiciosos y no tienen propiamente asidero en la realidad; asimismo, vemos cómo varias naciones participan simultáneamente de varios de ellos y que en cada uno de los instrumentos constitutivos encontramos como propósito integrarse económicamente derribando aranceles y cuotas al comercio internacional, incentivar la producción, el comercio y el empleo para abatir los niveles de pobreza y desigualdad de la región y además han reconocido la debilidad o insipiente de las economías americanas. Empero, basta con revisar cualquier índice para darnos cuenta que, al menos en México ni ha disminuido el nivel de pobreza, ni ha decrecido la desigualdad social, afirmación que resultaría válida para la mayoría, si no es que para todos los países de la región.

Esta breve referencia a los modelos de integración latinoamericanos es útil para obtener una panorámica de la tendencia en la región, ahora abordaremos propiamente a la Alianza

del Pacífico y su estructura de donde derivamos el resto de este escrito que se refiere esencialmente a la construcción de la ciudadanía. Por último, hacemos énfasis en que tanto la CAN como el MERCOSUR, a semejanza de la Unión Europea, contemplan la conveniencia de construir una ciudadanía común.

### **3. Regulación política y jurídica de la migración en la Alianza del Pacífico**

La Alianza del Pacífico representa una iniciativa de integración regional de vanguardia en el libre comercio entre los países de América Latina. Conformada por Chile, Colombia, México y Perú<sup>37</sup>; entre sus objetivos se cuenta el avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, así como el de articularse política, económica y comercialmente ante el mundo, lo que posicionaría a estos países de manera conjunta, como la novena economía a nivel mundial y le brindaría competitividad en la zona Asia-Pacífico.

Este proceso de integración ha sido considerado como el más vigoroso y dinámico que existe en Latinoamérica, ya que la misma tiene la mira puesta en el mercado Asiático y se ha planteado desde el inicio como un mecanismo de integración profunda entre los cuatro países.

El Acuerdo Marco de la AP, establece como acciones para alcanzar los objetivos que se ha planteado: promover la cooperación entre autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en los territorios de las partes; así como coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes; sobre este punto volveremos en el siguiente apartado.

Ahora bien, la idea de la integración profunda a través de la libre circulación de personas, entre otros recursos, está explícitamente contenida tanto en el preámbulo, como en el artículo 2, donde se enumeran los objetivos y las acciones tendientes a lograrlos.

---

<sup>37</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Llama la atención que si el tema de la libre circulación de personas tiene un lugar prominente -aunque muy breve- en el acuerdo marco, el mismo no sea abordado en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

Como se establece desde el preámbulo del Acuerdo, la liberalización del tránsito de bienes, servicios, capitales y personas será de forma gradual, por lo que conviene conocer las acciones implementadas al seno de la AP en esta dirección en materia de migración. Una de las principales medidas adoptadas por México fue la supresión del requisito de visa consular para los nacionales de Perú y de Colombia. A los ciudadanos de Chile no les era exigido este documento aun antes de que conformaran la AP.

Otro de los trabajos emprendidos fue la celebración del primer seminario de intercambio de buenas prácticas en materia migratoria y consular llevado a cabo en la Ciudad de México en septiembre de 2014 entre los encargados de las carteras de inmigración de cada uno de los países miembros, con el propósito de conocer programas y proyectos exitosos en la materia en cada uno de los países, a fin de evaluar su posible implementación y cooperación en la Alianza.

Existe también el Acuerdo Interinstitucional de la Alianza del Pacífico para un Programa de Vacaciones y Trabajo, del 19 de junio de 2014, que tiene por objeto propiciar el conocimiento de la cultura de los países miembros entre la juventud, por ello, los jóvenes turistas nacionales de algún miembro que se encuentren en el territorio de otro realizando actividades turísticas, podrán obtener autorización de trabajar como actividad secundaria, a fin de ayudarse a solventar los gastos que realizan como turistas hasta por un año.

Todas estas son medidas que se adoptan con la finalidad de propiciar el libre tránsito de las personas, pero que quedan circunscritas en esta primera fase, a las personas que de inicio, proyectaron permanecer en el territorio del país solo por un breve tiempo.

Si bien la materia económica es el fundamento de esta asociación, lo cierto es que a su interior se han promovido e implementado diversas líneas de cooperación a seguir por parte de los integrantes, entre ellas el intercambio estudiantil y académico.

Estos intercambios son percibidos como una *oportunidad de acercamiento de jóvenes y académicos y de mayor conocimiento de las realidades de los países parte*.<sup>38</sup> Además, el intercambio que se prevé entre los cuatro países no se limita a los estudiantes y académicos, sino que incluye la prestación de servicios profesionales.<sup>39</sup>

De estas referencias podemos concluir que la Alianza del Pacífico ha tomado acuerdos y establecido programas que garantizan la libre circulación migratoria en el territorio de sus miembros, pero que se limitan a la cuestión turística o académica y solamente favorece a los nacionales de los Estados Parte.

Cabe en este punto, reflexionar sobre lo que implica una “integración profunda”, en los textos oficiales y en todos los comunicados de prensa de las dependencias mexicanas involucradas encontramos que los titulares de las mismas, repiten constantemente la profundidad en la integración que se persigue con esta alianza. Intentamos aquí realizar algunas inferencias que pudieran caracterizar dicha profundidad.

La palabra profundo viene del latín “profundus”; es un adjetivo que indica que el fondo se encuentra muy distante de la boca o borde de la cavidad; que es más hondo de lo regular; que es extendido o que tiene gran fondo; que penetra mucho o va hasta muy adentro; o que es intenso, o muy vivo y eficaz.<sup>40</sup>

Así pues, según el Acuerdo constitutivo, la AP pretende crear una integración profunda que avanzará progresivamente a la libre circulación de personas; es decir, la profundidad de la

---

<sup>38</sup> García, Jaime, *Alianza del Pacífico, ¿Hacia dónde vamos?* Revista Agenda Internacional, Num. 31, Enero 2013, p. 43

<sup>39</sup> *Garantizan acuerdos de la Alianza del Pacífico desarrollo de la Región*, La voz de Michoacán y Notimex, disponible en <http://www.lavozdemichoacan.com.mx/garantizan-acuerdos-de-alianza-del-pacifico-desarrollo-de-la-region/> consultado el 09 de junio de 2015.

<sup>40</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la lengua, disponible en <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=P9VVwLe1aDXX2qumidPg>

AP derivará de la consecución de la libre movilidad fronteriza de los recursos que se nombran en los documentos, incluidas las personas. Para lograr esto, la AP debe ir más allá de una circulación de personas para fines turísticos o recreativos, académicos o culturales.

A nivel mundial ha sido muy reconocida esta asociación que a pesar del poco tiempo de haberse constituido, ha logrado eliminar el gravamen del 92% de los productos que intercambian; sin embargo, para que la misma sea duradera y genere condiciones de bienestar para los habitantes de estos cuatro países, debe acompañarse esta integración económica de avances en otras áreas, una de ellas sería la dimensión social y ciudadana, pues sin la participación de la ciudadanía ningún proyecto de integración logrará ser profundo y para ello se requiere que las personas se identifiquen con el sistema, de aquí que se debe implantar una verdadera circulación libre de personas, es decir, en todos los aspectos, tales como laborales, científicos, culturales, económicos, por mencionar algunos, para después avanzar a la construcción de una ciudadanía común.

#### **4. El respeto a los Derechos Humanos frente a la seguridad pública, nacional y fronteriza en la Alianza del Pacífico**

No soslayamos que para lograr la libre circulación de personas, los procesos de integración deben tener una finalidad bien definida para ello; asimismo se deben construir acuerdos regionales que sean eficaces y legislación junto con protocolos de acción al interior de los Estados. Adicionalmente, debe existir una inteligencia común y suficiente para evitar que esta libertad sea aprovechada por los grupos delincuenciales organizados que asolan el territorio de los países miembros.

Ahora, es un lugar común vincular a la migración con la delincuencia o la criminalidad, tal postura ha sido calificada de discriminatoria, pues no existe un vínculo real e inmediato entre ambos fenómenos. La delincuencia es un factor que existe en todos los Estados de la Tierra independientemente de su perfil migratorio. Podría objetarse la idea de la integración profunda que permita a los nacionales de los países miembros entrar y salir libremente de sus territorios, pues se piensa que esa liberalidad propiciaría la entrada de

personas vinculadas a las organizaciones criminales existentes en la región y además permitiría su salida impune y casi desapercibida.

De manera contraria, nosotros consideramos que esa es una visión muy superficial del tema. Cuando se habla de libre circulación no significa que los individuos podrán internarse por donde les plazca o que sus documentos de viaje no podrán ser objeto de revisión por parte de los agentes migratorios.

Bajo este esquema, hombres, mujeres y niños provenientes de los países socios se podrán internar por cualquiera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas y efectivamente su entrada será registrada por los agentes de inmigración, pero que les dé un trato justo y digno. Lo que dará como resultado un sistema de datos sobre la entrada, permanencia y salida de extranjeros actualizada y confiable.

Conscientes de la problemática planteada, en el Acuerdo Marco de la AP, se ha previsto que para alcanzar los objetivos planteados se debe *coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las partes.*

Bajo esta lógica, el Estado Mexicano ha formulado dentro de su Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, una sección que llamó “El entorno estratégico de México en el siglo XXI”. En esta sección México expresa los desafíos que en materia de Seguridad Nacional tiene debido a su posición en el sistema internacional, derivada de la ubicación geográfica y la importancia geopolítica que ostenta.<sup>41</sup>

El programa hace referencia expresamente a la situación de México en la cuenca del Pacífico y reproduce la idea de que en ese lugar se concentran las economías *más dinámicas* del presente siglo y también los retos de mayor complejidad para el equilibrio geopolítico global.

---

<sup>41</sup> Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/actas/PROGRAMASeguridadNacional2014-2018.pdf>

Ahora bien, México se ha posicionado en la Cuenca del Pacífico no sólo a través de la AP, sino que también participa del Foro de Cooperación Asia Pacífico, conocido como APEC y de las negociaciones el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) que vincula a los países con costa en el pacífico en sus 2 extremos bajo el liderazgo de los Estados Unidos, cuyo gobierno al momento en que esto se escribe, ya ha obtenido la aprobación de su Congreso para continuar y acelerar las negociaciones, por lo que se prevé que muy pronto entrará en vigor.

El TPP es considerado hoy día la negociación comercial más relevante de la Cuenca del Pacífico porque en ella confluyen 12 de las economías más dinámicas que existen a nivel mundial, representa un mercado de cerca de 800 millones de personas y las economías de los países implicados representarían el 40% del Producto Interno Bruto Mundial, además de que por definición es transcontinental.

México, Chile y Perú participan de las negociaciones del TPP al tiempo que están en la AP, lo que implica una potencialización de sus relaciones económicas. El hecho de que México conviva con las naciones sudamericanas en la AP puede interpretarse como un intento político internacional de reclamar el liderazgo en esa región, que recibe una fuerte influencia Brasileña.

Así las cosas, el Programa que se comenta, textualmente dice que la política de Seguridad Nacional se orientará a "Promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos".

Desafortunadamente el mundo ha observado cómo las actividades ilícitas y criminales se han transnacionalizado; la globalización ha fomentado que las actividades económicas y sus beneficios –también sus perjuicios- crucen las fronteras; lo que ha dispuesto la orientación de la riqueza hacia determinados polos desde una perspectiva transnacional.

Esta misma fuerza y flujo de riqueza ha moldeado también a la criminalidad a nivel mundial, misma que ha diversificado sus actividades, conformando cadenas delictivas entre países para el flujo de mercancía, drogas, personas, armas y dinero que requieren soluciones conjuntas de parte de los países, pues este tema es de interés prioritario para todas las naciones del mundo.

El propio programa reconoce que la inserción de México en los circuitos de la economía global fue coincidente con la expansión de las actividades ilícitas vinculadas con la operación del crimen organizado transnacional y otros actores no estatales en una dinámica que vincula a América del Sur, Centroamérica y el Caribe con la demanda de bienes y servicios ilícitos generada en el norte del continente. **CITA**

Bajo este panorama cobra sentido la intención proyectada en el Acuerdo de coordinar no sólo la prevención sino acaso más importante, la contención de la delincuencia organizada; si bien, estamos de acuerdo en la atención de esta necesidad, los gobiernos implicados deben ser cautelosos con la finalidad de no vulnerar los derechos humanos de las personas en sus actuaciones.

Es comprensible la complejidad técnica y científica que requiere mantener un sistema conjunto de inteligencia, pero es un punto que deben atacar de manera prioritaria los miembros, pues para lograr la profundidad planteada, es menester la existencia de condiciones estables y seguras; el propio Acuerdo exige como requisito de pertenencia a la AP la vigencia del Estado de Derecho, misma que se ha visto fuertemente comprometida en todos los Estados miembros a raíz de la acción del crimen organizado, y de otros factores que en el tema son fundamentales como la pobreza y la desigualdad social que traen un retroceso de los países.

Llama la atención el hecho de que aun cuando se ha logrado un avance significativo en la conformación del libre comercio en la AP, esta parte de la contención y prevención de la criminalidad no ha sido objeto de acuerdos definitivos y concretos en donde se establezcan lineamientos claros de cooperación entre las agencias de seguridad o de inteligencia;

tampoco existen, en el caso de México, programas o mecanismos específicos que prevean acciones relativas a dicha prevención y contención del crimen organizado transnacional que pueda aprovecharse de la exención de visa o de la entrada facilitada de mercancía procedente de Chile, Colombia o Perú; pues el Programa de Seguridad Nacional, prevé de forma muy general

Contribuir al mantenimiento de un entorno internacional estable que favorezca los intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano. En tanto que potencia emergente y actor global responsable, México se encuentra comprometido con la preservación de la gobernabilidad del sistema internacional en el siglo XXI. Al adoptar una perspectiva multidimensional en materia de seguridad internacional, este Programa considera iniciativas multilaterales congruentes con los principios de nuestra política exterior para avanzar en la resolución de aquellos conflictos que incidan sobre el interés nacional y el mantenimiento del orden internacional.

Ofrece más adelante varias estrategias y líneas de acción a seguir, pero ninguna se refiere de forma específica al compromiso adquirido con la AP, incluso varias de ellas se enfocan a la cooperación bilateral y fronteriza con los países vecinos y con aquéllos expulsores de migrantes, con la mira de una actuación coordinada que atienda integralmente el fenómeno migratorio regional y mantener registros de datos para la facilitación migratoria.

La visión de la migración como un asunto de Seguridad Nacional es desde su formulación violatoria de derechos humanos, pues caracteriza a las personas como amenazas que deben ser repelidas o neutralizadas. Esta visión intentó disfrazarse mediante la inclusión de un amplísimo catálogo de derechos en la Ley de Migración vigente en México desde 2011, pero que continúa plenamente vigente como podemos observar.

Un enfoque criminalizador de la migración es inadecuado para un proyecto que tienda a la libre circulación de personas. La función de las autoridades es promover, proteger, respetar y garantizar los Derechos Humanos de todas las personas en su territorio y

prejuzar sobre su criminalidad no promueve precisamente una política respetuosa de los derechos fundamentales.

Otra estrategia del Programa de Seguridad Nacional en México, busca promover acciones de cooperación en materia de seguridad internacional con un enfoque multidimensional, esta estrategia prevé como líneas de acción **impulsar la cooperación** con América Latina y el Caribe en materia de seguridad y contra el narcotráfico y la farmacodependencia, así como **actualizar** los mecanismos ya existentes y **propiciar** la participación en foros y mecanismos internacionales y regionales en materia de seguridad desde una perspectiva multidimensional.

Estas líneas de acción hablan de situaciones que no son propiamente acciones, lo que resulta comprensible si vemos que la estrategia se limita a promover acciones de cooperación; empero, la integración profunda de la AP requiere más que promoción e intenciones, necesita auténticas acciones, decididas gestiones y operaciones que permitan integrar el sistema de inteligencia conjunta y que abra y mantenga los canales interinstitucionales al más alto nivel en la materia, pero que conduzca eficazmente las decisiones y el conocimiento a los niveles operativos necesarios.

Por último, el Programa de Seguridad Nacional también planteó como estrategia “Fortalecer las capacidades del Estado en las fronteras y puertos a efecto de ordenar flujos comerciales y migratorios”, lo que pretende llevar a cabo mediante la integración de grupos de trabajo que analicen temas relacionados a los flujos comerciales y migratorios; implementar procedimientos tecnológicos y de infraestructura para controlarlos; fortalecer las capacidades en las fronteras y puertos para la vigilancia de los flujos; fortalecer los comités de seguridad en las fronteras y establecer filtros de verificación de mercancías y vehículos para detectar contrabando, piratería y otro tipo de bienes que pongan en riesgo o vulneren la salud pública y la Seguridad Nacional.

Es cierto que esta estrategia junto a sus líneas de acción se refiere de manera más concreta a acciones realizables y medibles; no obstante, carece de aplicación concreta en el marco de la AP, donde se tiende a la libre circulación de personas, misma que debe fortalecerse para propiciar la construcción de una ciudadanía común, necesaria desde nuestro enfoque para la consolidación del bloque económico americano en el Pacífico.

##### **5. Hacia una ciudadanía común en la Alianza del Pacífico y la consolidación del bloque americano en el Pacífico**

La ciudadanía es una categoría político jurídica que se relaciona directamente con la nacionalidad de las personas y que usada con más frecuencia al interior del Estado<sup>42</sup> representa una idea más compleja: la ciudadanía no se refiere únicamente al origen de las personas sino que aborda otros asuntos.

La ciudadanía constituye una caracterización política de mujeres y hombres o mejor dicho del *pueblo*; y se presenta como la cualidad que otorga a las personas la aptitud de ser considerados iguales ante la ley y por ende, gozar de los mismos derechos. Sólo a través del ejercicio de derechos en igualdad de circunstancias, los individuos son capaces de poner en marcha los mecanismos establecidos para el reclamo del respeto a los derechos humanos y no sólo eso, sino que es la forma en que les es posible alcanzar una participación plena en la sociedad, de modo tal que los conceptos de bienestar social y de desarrollo humano están estrechamente vinculados con los conceptos de ciudadanía y nacionalidad. Es decir, la ciudadanía presupone el ejercicio de derechos civiles, sociales y políticos. Derivado de lo anterior, es posible concebir a la ciudadanía como un medio de adquisición de derechos y privilegios al que se accede por la pertenencia,<sup>43</sup> es decir, por el reconocimiento de una persona como miembro de la comunidad en la que se encuentra.

---

<sup>42</sup> Cfr. Sorensen Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2008

<sup>43</sup> Cfr; Bermudo, José Manuel, *Ciudadanía e Inmigración*, en "Scripta Nova" Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, No. 94 (32), ISSN 1138-9788, Universidad de Barcelona, 1º. De agosto de 2001, consultada el 12 de junio de 2015. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-32.htm>

Así pues la construcción de una ciudadanía común fomenta la identidad y la pertenencia, a partir de ello será posible la integración profunda; no se olvide que es posible que los acuerdos regionales impacten de manera positiva positivos desde una perspectiva macroeconómica; pero que difícilmente son medibles a nivel microeconómico.

Si realmente quiere la AP hacer presencia en la Cuenca del Pacífico y lograr una auténtica interlocución con los demás países ubicados alrededor del océano, debe lograr efectivamente una integración profunda. En el caso particular de México, se deben diseñar y llevar a cabo acciones concretas en esa dirección, pues como ya se dijo, México también forma parte del TPP, lo que lo coloca, como usualmente sucede, al lado de los potencias mundiales frente a las que siempre ostenta una calidad desventajosa; por lo que para poder interactuar provechosamente a favor de sus intereses, debe pugnar por la integración profunda y duradera con sus socios del Sur; en ese sentido, la AP le permitiría dos cosas: expandir su influencia hacia el Sur, hemisferio donde ésta es mínima (debido al liderazgo de la República del Brasil) y tener un contexto significativo de apoyo pues no se enfrentaría “solo” a las potencias del Pacífico.

La ciudadanía común traería una consecuencia por demás positiva pues al conformar los bloques, generalmente se deja de lado al elemento humano del Estado, ya que no se unen únicamente los gobiernos sino que las asociaciones impactan a los pueblos.

Como factor de identidad, la ciudadanía común en los procesos de integración, abona a la seguridad, la pertenencia y la sensación de justiciabilidad en las personas, ya que como consecuencia de esa ciudadanía se establecerían los órganos que, a semejanza de lo que sucede a nivel interno, fortalezcan o refuercen la vida democrática de los países.

Podemos reparar en algunas experiencias internacionales al respecto, en América, el MERCOSUR planea dotar a los ciudadanos de los Estados parte de una ciudadanía común, la CAN ya lo ha hecho, aunque en el primer caso no se desprende del documento relativo, con claridad, qué objeto tendría, qué beneficios obtienen las personas de ser ciudadanos

suramericanos. Y en el segundo caso, de manera formal se ha elaborado una carta de Derechos del Ciudadano Andino y se han generado ya documentos a favor de las personas que los acreditan como tales, en adición a su ciudadanía nacional. Se debe entonces cuestionar qué beneficios obtendrán los ciudadanos de México, Colombia, Chile y Perú al ser ciudadanos de la AP. Esa es una respuesta que hay que meditar.

Estamos de acuerdo con la necesidad de los países de conformarse en bloques a fin de participar de la economía global de manera favorable a sus intereses; con todo, la integración regional no debe tomarse a la ligera y celebrar uniones sin una razón bien definida; y, una vez articulada, debe avanzar progresivamente en la consecución de sus objetivos, sobre todo los referidos a su dimensión social; pues de otro modo, como sabemos a partir de la experiencia, una integración irresponsable o mal cimentada, o aquélla que imponga a una de las partes el peso de cargar con las pérdidas sin tener acceso a las ganancias, acarrea la quiebra de toda la economía nacional con desastrosas consecuencias para los ciudadanos.

Por otra parte, en Europa se presenta en la realidad un proceso de integración profunda y que efectivamente ha logrado construir una ciudadanía común, la Europea, que es una ciudadanía que no sustituye a la nacional, pero que sí amplía el espectro de derechos de las personas a quienes se les otorga; las razones que en los documentos fundacionales encontramos para esta ciudadanía son:

- Reforzar y potenciar la identidad europea, haciendo que los ciudadanos participen más estrechamente en el proceso de integración comunitaria.
- Establecer mecanismos para beneficiarse de la institución de un mercado común, tales como la circulación de bienes y servicios, la protección como consumidores, la salud pública, la igualdad de trato, el acceso al empleo y la protección social.

Esta ciudadanía común acarrea el goce de determinados derechos subjetivos:

- libre circulación y residencia en el territorio de la Unión Europea;
- derecho a ser elector y elegido en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia;

- la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, si el país de origen no está representado en un tercer país;
- el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, y el derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo europeo.

Si bien el ejercicio de estos derechos puede ser motivo de ciertas restricciones legalmente establecidas, de manera ilimitada los ciudadanos europeos están en aptitud de plantear peticiones ante el Parlamento Europeo; y de manera universal son reconocidos por la Unión los derechos fundamentales a todas las personas.

Esta experiencia histórica dota al mundo de un modelo cuya eficacia ha quedado demostrada con al menos su existencia y operación, a pesar de que en la misma se pueden ubicar algunos desafíos que se han presentado a lo largo de su devenir.

## **6. Conclusión**

En conclusión, actualmente resulta pertinente pensar en la configuración de una ciudadanía común dentro de la AP, no para imitar disposiciones ajenas y lejanas geográfica, económica, política y culturalmente, sino para estar en sintonía con la realidad económica actual del mundo: un ámbito económico mundial, abierto a todos, que mundializa la producción y que reparte tanto la pobreza como la riqueza en atención a los movimientos globales, o en este caso de acuerdo a las disposiciones regionales, condena a la ineficacia los esfuerzos nacionales y unilaterales de promover la prosperidad o la justicia distributiva entre sus habitantes; esta justicia sólo tendrá sentido a nivel mundial, o en su caso regional, pero es incompatible un esquema regional de distribución de la riqueza con un esquema nacional que establece las reglas para acceder a ella, de ahí que el abanico de derechos a que es acreedor un individuo debe, necesariamente para poder participar de la repartición, trascender al Estado Nacional, y si como hemos visto, la ciudadanía es el elemento “otorgador” de derechos hasta el día de hoy, pues entonces ésta debe también trascender la frontera y configurarse desde la región.

Sin lugar a dudas la AP sería una contribución importante para los Estados y que los individuos transiten de un Estado a otro sin limitaciones y sólo con controles de migración, con el objeto de evitar la intromisión de la delincuencia organizada, en función de una prosperidad entre las naciones miembros y que dicho intercambio entre los individuos, como lo hemos dicho, contribuya en el avance significativo de los países y la superación de sus integrantes, pero siempre han de conservar sus orígenes étnicos.

En la medida en que la AP logre integrarse profundamente e instaurar un mercado común, le será posible consolidarse como bloque ante el resto de los ambiciosos y competitivos países que conforman la cuenca del Pacífico.

## Bibliografía

- Bermudo, José Manuel, *Ciudadanía e Inmigración*, en “Scripta Nova” Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, No. 94 (32), ISSN 1138-9788, Universidad de Barcelona, 1º. De agosto de 2001, consultada el 12 de junio de 2015. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-32.htm>
- Comunidad Andina de Naciones, *Somos Comunidad Andina*, folleto electrónico disponible en [http://www.comunidadandina.org/Upload/201166184831folleto\\_somosCAN.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/201166184831folleto_somosCAN.pdf)
- Comunidad Andina, *Derechos del Ciudadano Andino*, disponible en [http://www.comunidadandina.org/public/derechos\\_CAN.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/derechos_CAN.pdf)
- Diccionario de la Real Academia Española de la lengua, disponible en <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=P9VVwLe1aDXX2qumidPg>
- García, Jaime, *Alianza del Pacífico, ¿Hacia dónde vamos?* Revista Agenda Internacional, Num. 31, Enero 2013.
- Gurrea y Escobar, *Baja migración de mexicanos a Estados Unidos*, El Universal en línea, 17 de mayo de 2015, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2015/baja-migracion-de-mexicanos-a-estados-unidos-1100548.html>
- López Zamarripa, Norka, *Tendencias actuales de la Integración económica*, en “Amicus Curiae”, año IV, Número 4, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- MERCOSUR <http://www.mercosur.int>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/actas/PROGRAMASeguridadNacional2014-2018.pdf>
- Sorensen Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2008

**US assistance in combating drug trafficking in Colombia  
The "PLAN COLOMBIA" program**

**Radu PĂTRAȘCU**

**Abstract**

*Colombia is currently the first country in the world regarding drug trafficking. Its history is full of violence and human rights violations, threats to the rule of law and in a globalized world effects are felt not only country-wide but internationally as well.<sup>44</sup> For this reason, the United States, due to its geographical proximity to Columbia but also being the first world power, were forced to take action and to initiate programs to combat narcotics trafficking and guerrilla forces in the country. "Plan Colombia" represents one of these measures, a program through which many funds and military aid were granted to the the Colombian state in order to reduce the threats to security.*

*In this paper we will analyze, in terms of post-conflict reconstruction, the political situation in Colombia in recent decades and also the structure of the "Plan Colombia" program, ending with the consequences and the lessons learned.*

**Keywords**

"Plan Colombia", drug trafficking, guerrilla forces, human rights, rule of law, judiciary reform.

---

44 Teodor Frunzetti, *Lumea 2013. Enciclopedie politică și militară (studii strategice și de securitate)*, Rao Publishing House, 2013, page 670;

## 1. The political situation in Colombia

Colombia is a country where attacks against high-ranking persons are frequent, a place where common individuals may fall victims to paramilitary groups and especially the first country in the world in terms of drug trafficking. Political instability brought the country to a present weakness in terms of internal security, currently engaged in solving these problems including external establishments such as the US Drug Enforcement Administration.<sup>45</sup>

The current political conflict in Colombia began in the '60s, with the emergence of guerrilla groups FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia/ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) and the National Liberation Front. The two guerrilla groups were simply products of an environment dominated by inequalities in land distribution, social exclusion, political and social injustice. Therefore, prior to the beginning of the conflict, between 1948 - 1965, in Colombia arises a bloody war that marked the start of a path impregnated with numerous atrocities against the Colombian people, which will follow to face difficult historical events. The moment the conflict actually begins is, however, 1958, when the power is distributed between the two traditional parties, while other groups could no longer participate in political processes because of this emphasized two-party system. Therefore, in the '60s, the two largest left wing guerrilla groups in Colombia's history were formed, namely the Revolutionary Armed Forces of Colombia and the National Liberation Front, which currently control about 15.000 rebels.<sup>46</sup>

The parts competing for power consisted of: the armed opposition forces, the state security forces and the paramilitary groups who fought against the guerrilla attacks. These paramilitary groups were responsible for serious violations of human rights in the event

---

<sup>45</sup> Jones, Nic Jensen, *Run Through the Jungle: Colombia's Jungla Commandos*, published in Small Wars Journal on November 22nd, 2011, website link: <http://smallwarsjournal.com/blog/run-through-the-jungle-colombia%E2%80%99s-jungla-commandos>, accessed on June 18th, 2015;

<sup>46</sup> FARC profile, published on Insightcrime.org, website link: <http://www.insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/farc-profile>, accessed on June 29th, 2015;

which occurred in 1999 when several people were mutilated and tortured, afterwards being assassinated.<sup>47</sup> On the other hand, the rebels terrorized the civilian population and the state, which must deal with keeping order. So far the state failed to control the actions of these groups. From confrontation, certainly most affected are the civilians who do not benefit from increased protection from their own state authorities.

The FARC group, the most dangerous and powerful guerrilla group in Colombia, appeared in 1964, as an actually small crowd of people who proclaimed themselves communists. Then they formed an ideological mix between communism and boliviarism. Only in 1982, FARC significantly strengthened its power. Currently, this group holds impressive military power, converting itself into a powerful military force in Colombia, with a capacity of mobility that allows them to carry from one territory to another more than 300 civilians and kidnapped soldiers.<sup>48</sup>

An example of attack on a high ranking official is the one against the former president, Alvaro Uribe (president between 2002 and 2010). In a society dominated by violence and dissensions, the conflict which broke out more than 50 years ago no longer seems to come to an end. On November 12, 2013, the defense minister of Colombia, Juan Carlos Pinzon, publicly announced that the state managed to dispel a well developed plan of the FARC grouping (Revolutionary Armed Forces of Colombia), which aimed to assassinate the former Colombian President, Alvaro Uribe. The attempt of murder against the former president was carefully planned by the former leader of the FARC mobile unit, called Teofilo Forero, the unit consisting of at least 220 militants and specialists. Following the prevention of the assassination, the government decided to strengthen the security means for Alvaro Uribe.

---

47 Jones, Nic Jensen, *Run Through the Jungle: Colombia's Jungla Commandos*, published in Small Wars Journal on November 22nd, 2011, website link: <http://smallwarsjournal.com/blog/run-through-the-jungle-colombia%E2%80%99s-jungla-commandos>, accessed on June 18th, 2015;

48 FARC profile, published on Insightcrime.org, website link: <http://www.insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/farc-profile>, accessed on June 29th, 2015;

However, this case is not the first attempt to assassinate the former Colombian President. In 2002, the Colombian guerrillas placed a bomb in a bus traveling on the route where Uribe held an electoral action. The bomb exploded, but the politician managed to save himself. Nevertheless the event was marked by tragedy since in the incident three people died and another 13 were injured <sup>49</sup>.

Alvaro Uribe, a tough conservative politician, dominated the Colombian politics for 8 years, from 2002 to 2010, his actions being guided by the desire to liberate Colombia from the guerrilla groups who assassinated his father in 1983. The tough policy which he initiated against the Colombian insurgency forces brought him popularity among citizens, after he managed to demobilize the rebels from Colombia's urban areas, forcing them to move to rural areas<sup>50</sup>.

President Uribe began his mandate in 2002 with three clear objectives: 1) promoting political reforms in order to combat corruption and create a functional institutional and administrative apparatus; 2) outlining a project aimed at assuring democratic security, referring in this respect to negotiating with the insurgent groups; 3) including the Colombian conflict on the international agenda.<sup>51</sup>

Faced with the tough policy initiated by Uribe, the insurgent groups have polarized the conflict: the Revolutionary Armed Forces of Colombia tried to extrapolate the conflict and to win over the urban areas. In this battle, the most important ally of Uribe were the United States, which helped with carrying out actions in Colombia aiming to stabilize order. Certainly the primary interest of the US focused on destroying the drug cartels which were the ones who financed the guerrilla groups. For this reason, Alvaro Uribe had tensioned

---

49 *Alvaro Uribe Velez (2002-2010)* article published by Global Security.org, website link: <http://www.globalsecurity.org/military/world/colombia/uribe.htm>, accessed on June 20th, 2015;

50 *Ibidem*;

51 *Ibidem*;

relations with Venezuela, which he has repeatedly accused of financing the Colombian guerrillas.<sup>52</sup>

Uribe had often expressed willingness to start peace negotiations with the rebels, only if militants would have surrendered their weapons. Unfortunately for his regime, although it has weakened the insurgents unit, it did not manage to have a clear victory against them, while the insurgents continued their attacks and showed that under new management they can always return. However, in 2012, Jose Manuel Santos, Colombia's current President, decided to open negotiations for a peace agreement with FARC, trying to end a conflict more than 50 years old. In this respect, he managed to establish an international coalition and to set a rigorous process and a negotiating agenda in order to disembody the most powerful terrorist organization in Colombia. The proposed peace agreement was based on 6 points: land reform, political participation, disarmament, rights of victims, eliminating drug trafficking and implementing the agreement<sup>53</sup>.

Jose Manuel Santos declared that any peace agreement must be approved by Colombian citizens in a referendum, which most likely would take place together with the presidential elections. Although FARC was interested in the peace process, they implied that they would not surrender weapons until the social structure of the country would not change into one in which the wealth would be, according to their view, fairly distributed. Consequently, the rebel leaders promoted a new democratic system in Colombia, which would have made the presence of the social justice and national self-determination being felt. However, these objectives lead inevitably to conquering and maintaining the political power in Colombia.

Juan Manuel Santos, Colombia's current President, was accused by the opposition of hurrying to conclude a peace agreement that many considered ineffective, its purpose being to secure a second term in presidential elections in 2014. Manuel Santos was deeply

---

<sup>52</sup> Benedict Mander, Anastasia Moloney, Stephan Kueffner, *Uribe accuses Venezuela of backing Farc 'genocide'*, link: <http://www.ft.com/cms/s/0/6576fd10-ea2a-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html#axzz3eWUhPIjt> published on March 4th, 2008, accessed on June 20th, 2015;

<sup>53</sup> *Alvaro Uribe Velez (2002-2010)* article published by Global Security.org, website link: <http://www.globalsecurity.org/military/world/colombia/uribe.htm>, accessed on June 20th, 2015;

criticized for his decision to allow the rebels to keep their weapons until after the ratifying of the peace agreement. However, people have lost confidence in these guerrilla forces because there have been negotiations for peace agreements before, which have not only failed, but also allowed the insurgents to reinstate their power.<sup>54</sup>

Although he was on the brink of concluding a 50 years old conflict, Jose Manuel Santos is not as popular as Alvaro Uribe. Former Colombian President wanted to run for a 3rd term, but the Colombian Constitution does not allow a President to have three mandates, so he had to settle for being a candidate for a seat in the Senate.<sup>55</sup>

In the meantime, attacks continued and the people were dissatisfied with the level of security which they considered lower than a few years ago, when Santos took power. Until now, according to a study of the National Center for Historical Memory in Colombia, the conflict which began 50 years ago caused approximately 220,000 deaths.<sup>56</sup>

Because of the precarious situation the state found itself in, Colombia is the largest producer of cocaine in the world. Most coca plantations are still located in areas controlled by insurgents, thus creating a particularly serious effect, which is that the unstable environment facilitates drug trafficking activities. In a world that is clearly influenced by the era of globalization, narcotics trafficking affects also the surrounding states and the entire international community as a matter of fact, including the United States. For this reason the USA were forced to take action and to initiate special programs in order to combat such threats to its security. According to United States Government Accountability Office, "Despite U.S. and Colombian efforts to counter the drug-trafficking activities of these illegal armed groups, State reports that Colombia remains the source for about 90 percent of the cocaine entering the United States, and the primary source of heroin east of the

---

<sup>54</sup> *Alvaro Uribe Velez (2002-2010)* article published by Global Security.org, website link: <http://www.globalsecurity.org/military/world/colombia/uribe.htm>, accessed on June 20th, 2015;

<sup>55</sup> *Ibidem*;

<sup>56</sup> *Colombia: internal armed conflict has left more than 200,000 people dead, mostly civilians*, published on July 25th 2013 by antena3.ro, website link: <http://www.antena3.ro/externe/columbia-conflictul-armat-intern-s-a-soldat-cu-pestea-200-000-de-morti-majoritatea-civili-222422.html>, accessed on June 1st, 2015;

Mississippi River. According to State officials, FARC and other illegal groups remain active in areas where coca and opium poppy are grown and are involved in every facet of the narcotics business from cultivation to transporting drugs to points outside Colombia."<sup>57</sup>

## **2. The "Plan Colombia" program**

### **2.1. The objective of the US assistance program**

The United States were the main sponsor of the drug trafficking combating program entitled "Plan Colombia". By this means, the US wanted to eliminate the main source of cocaine from its streets. The US government initially promised 1.3 billion dollars in form of military aid aimed to train the Colombian police while also sending troops to fight and to eradicate the coca plantations - the raw material for cocaine - by aerial spraying: "Since fiscal year 2000, State and Defense provided nearly \$4.9 billion to the Colombian military and National Police. Notably, U.S.-funded helicopters have provided the air mobility needed to rapidly move Colombian counternarcotics and counterinsurgency forces. U.S. advisors, training, equipment, and intelligence assistance have also helped professionalize Colombia's military and police forces, which have recorded a number of achievements including the aerial and manual eradication of hundreds of thousands of hectares of coca, the seizure of tons of cocaine, and the capture or killing of a number of illegal armed group leaders and thousands of combatants. However, these efforts face several challenges, including countermeasures taken by coca farmers to combat U.S. and Colombian eradication efforts"<sup>58</sup>.

Initially the US legislation allowed the aid to be used only against drug traffickers and not for any other additional campaigns - such as the fight of the government against the left

---

57 United States Government Accountability Office, *PLAN COLOMBIA Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, published in October 2008, website link: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>, accessed on June 26, 2015;

58 United States Government Accountability Office, *PLAN COLOMBIA Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, published in October 2008, website link: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>, accessed on June 26th, 2015;

wing rebels.<sup>59</sup> Nevertheless the Bush administration has approached a new legislation which allowed the United States to extend the financial support granted to Colombia from the fight against drugs to the fight against terror.<sup>60</sup> The proposal was approved both by the republican leaders, as well as the democrat part of Congress. Some analysts have argued that, at the end of the peace process between the Colombian government and the largest left wing rebel group, FARC, the Bush administration and the Congress could provide military support to the colombian government in the fight against FARC. But there were some voices which expressed the view that there was the possibility that the US military support for "Plan Colombia" could turn into a direct combat with the FARC insurgents, and that could endanger both the US military personnel and its equipment.

## **2.2. The central idea of "Plan Colombia"**

*"Plan Colombia"* - the name given to the assistance program of the US in Colombia starting with year 2000, was created as a strategy to combat drug trafficking and to contribute to maintaining peace, especially through military means. The US government started granting large sums to Colombia under the Clinton administration. Since the beginning of the program, the United States allocated more than \$ 5 billion, the money going mainly to the funds of the army and the police. These amounts are significantly higher than those given to the economic and the social assistance programs.<sup>61</sup>

Furthermore, the financial support required an evaluation performed by the american Secretary of State on the progress that Colombia would perform relating to respecting human rights, as a result of US involvement. Also the allocation criteria included the suspending of the military personnel who aided and instigated the paramilitary organizations, bringing to justice the war criminals and many other measures. However, of

---

59 *Plan Colombia*, document published by the USA State Department on March 28th, 2000, website link: [http://www.cfr.org/colombia/plan-colombia/p28004\\_](http://www.cfr.org/colombia/plan-colombia/p28004_) accessed on June 28th, 2015;

60 *Ibidem*;

61 *U.S. Policy in Colombia*, website link: <http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/americas/colombia/us-policy-in-colombia>, accessed on June 25th, 2015 ;

the total amount which was to be provided to Colombia, after the result of these evaluations, the Congress allocated only 25 percent.<sup>62</sup>

Yet, despite the overwhelming evidence of continuous failure to respect human rights, the US State Department continued to certify Colombia as adequate for receiving help. The negative side effects of the implementation of this program followed swiftly. Going by the assumption that the program, due to considerable amounts that were allocated, will register a significant success rate, the US continued a policy through which it fuelled indirectly the human rights violations, including through methods such as complicity to the illegal paramilitary groups. Thus, a "boomerang effect" has developed as a result to the attempt of the project implementation.

Columbia has become a focus to other nations after the failed peace negotiations with the guerrillas forces took place, the economic recession the country faced in year 2000 and the atrocious violations of human rights. President Pastrana proposed that the country should receive aid up to 7.5 billion dollars, of which 3.5 billion would be from the USA during 2000-2003. Thus, in 2000, after his meeting with the US president, Bill Clinton, an agreement was reached, by which Colombia would receive the much expected help. The actual amount allocated consisted of 1.6 billion dollars, most of the money having as destination Columbia, however of this aid would take advantage other surrounding states as well. The Clinton Plan aimed at that moment 5 objectives:

- Equipping the Colombian police with 30 Black Hawk helicopters and 30 Huey helicopters and placing the anti-drug police forces in southern areas where the highest concentration of coca and poppy plantations was;
- Facilitating and developing the capacity of control and prohibition of the authorities by providing special radar technology;
- Increasing the number of planes that would spray on coca plantations;

---

62 Connie Veillette, Latin American States Relations Analyst, Defence and Trade, *Plan Colombia: A Progress Report for Congress*, published on June 22nd, 2005, website link: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>, accessed on June 2nd, 2015;

- Promoting the replacement of illegal crops with legal plantation of basic foods and thus revitalizing the economy;
- Improving the colombian justice administration in order to reduce violence and to respect human rights <sup>63</sup>.



Photo source: Plan Colombia and U.S. Involvement, website link:

<https://www.mtholyoke.edu/~eklun20s/classweb/usinvolvement.html>

Under the administration of George W. Bush, the US continued to allocate more aid to Colombia. In 2001, the United States granted 676 million dollars for the initiative entitled "Andean Counterdrug", of which more than half went to Colombia. The remaining funds were directed to other South American countries, which are covered by the initiative. US tried by all means to support „The Plan Colombia“. After Iraq, Colombia received the most significant military aid from the United States. In 2004, President Bush visited Cartagena,

---

<sup>63</sup> *Plan Colombia and U.S. Involvement*, website link:

<https://www.mtholyoke.edu/~eklun20s/classweb/usinvolvement.html>, accessed on June 6th, 2015;

where he declared to President Uribe that he would continue to support the „Plan Colombia” program.<sup>64</sup>

### **3. European programs for combating drug trafficking**

#### **3.1. Latin America - COPOLAD - Cooperation Programme on Drugs Policies with EU:**

This is a partnership between the European Union and Latin America in order to fight against drug trafficking and strengthen international institutional coherence by sharing common experiences, bi-regional coordination and promotion of multisectorial activities.<sup>65</sup>

The program aims to strengthen the functional capacity of security institutions and to encourage the various stages of the development of policies pursued in the fight against drug trafficking in Latin America. The program has four components:

- Political support and strengthening the platform "EU-CELAC Coordination and Cooperation Mechanism on Drugs" - a platform for cooperation between national anti-drug trafficking systems, the EU and regional institutions on cooperation and exchange of information;
- Strengthening national observatories by creating an integrated system for collecting drug networks indicators concerning the production, consumption, trafficking and organized crime, in order to reduce supply and demand;
- The ability to reduce demand through prevention, treatment, rehabilitation and harm reduction related to drug abuse;

---

<sup>64</sup> Connie Veillette, Latin American States Relations Analyst, Defence and Trade, *Plan Colombia: A Progress Report for Congress*, published on June 22nd, 2005, website link:

<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf> , accessed on June 2nd, 2015;

<sup>65</sup> *Latin America - COPOLAD - Cooperation Programme on Drugs Policies with EU*, published on the website of the European Commission at the section „International Cooperation and Development” website link:

[https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/copolad-cooperation-programme-between-latin-america-and-european-union-drugs\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/copolad-cooperation-programme-between-latin-america-and-european-union-drugs_en) , accessed on June 29th, 2015;

- The ability to reduce supply through coordination in law enforcement and alternative development with existing initiatives of Latin American countries and other cooperation programs initiated by the European Commission.

The result, though being more a symbolic one, led to the strengthening of international relations at global level, between organizations such as the European Commission and states from Latin America. The process itself is an important step in the fight against drug trafficking worldwide.

### **3.2. The Regional Education Project for Latin America and the Caribbean, EFA/PRELAC (2002-2017)**

It represents a regional strategy adopted by Ministers of Education, in 2002, with the intention to promote substantial changes in educational policies and practices.<sup>66</sup> Efforts are focused on several areas of interest in the region considered of strategic importance for achieving the objectives of cooperation. This project represents a technical and political forum which promotes dialogue, collective construction of knowledge and exchange between education system authorities, teachers, educators and other parts interested in educational cooperation. The program itself aims to develop the community, automatically implying the reduction of drug trafficking.

### **4. Consequences of "Plan Colombia" (instead of conclusions)**

The plan itself has been widely criticized and showed numerous gaps, according to various specialists. Critics have argued that the US used the "war on drugs" as an excuse to intervene in Colombia and to strengthen its influence in Latin America. What is certain is that the United States have spent billions of dollars to train the Colombian military, but too

---

<sup>66</sup> *The Regional Education Project for Latin America and the Caribbean, EFA/PRELAC (2002-2017)* published on the website [unesco.org](http://www.unesco.org), website link: <http://www.unesco.org/new/en/santiago/efa-post-2015/regional-education-project-for-latin-america-and-the-caribbean-efaprelac/>, accessed on June 29<sup>th</sup>, 2015;

little money has been allocated for social and economic assistance programs.<sup>67</sup> Furthermore, with american help but indirectly the paramilitary groups were consolidated as an effect that we would rightly name the "boomerang effect". These groups killed anyone, who was thought to be a sympathizer of the guerrillas, and victims were often the trade unionists. The level of violence has not significantly decreased, despite the implementation of the plan. The same thing can be said about drug trafficking. But the most criticized actions were the campaigns of spraying lethal chemicals on the coca crops. These toxic substances were very similar to "the Orange Agent" used in Vietnam. Therefore, spraying toxic substances has been highly damaging to the environment and to farmers as well.<sup>68</sup>

"*Plan Colombia* was based on an analysis of the drug trafficking networks fueled by the roots of the conflict and the human rights crisis which ignores completely the historical and current responsibility of the Colombian state. The root causes of the conflict and the human rights crisis were left on the sideline. The plan proposed a primarily military strategy to combat illicit drug cultivation and trafficking through substantial military assistance to the Colombian armed forces and the police forces.<sup>69</sup> The social development and the humanitarian assistance programs included in the plan cannot remove essentially military character. In addition, it is clear that the *Plan Colombia* was not the result of a genuine process of consultation, either with the national and international nongovernmental organizations, which would implement the projects, or with the beneficiaries of humanitarian projects, human rights and social development. Consequently, the human rights component of Plan Colombia has been seriously vitiated."<sup>70</sup> As a result of these statements, Plan Colombia began to be called "the new Vietnam" by many critical voices.

---

67 *Plan Colombia and U.S. Involvement*, website link:

<https://www.mtholyoke.edu/~eklun20s/classweb/usinvolvement.html>, accessed on June 6th, 2015;

68 Jonathan Rosen, *The Losing War: Plan Colombia and Beyond (Suny Series - James N. Rosenau Series in Global Politics)*, published by the State University of New York Press, 2014;

69 *Plan Colombia*, document published by the USA State Department on March 28th, 2000, website link:

[http://www.cfr.org/colombia/plan-colombia/p28004\\_](http://www.cfr.org/colombia/plan-colombia/p28004_), accessed on June 28th, 2015;

70 Official statement of Amnesty International in 2000 regarding the "Plan Colombia", website link

<https://www.mtholyoke.edu/~eklun20s/classweb/usinvolvement.html>, accessed on June 20th, 2015;

Others saw the US involvement as a "Yankee imperialism." The plan was also rejected by approximately 60 groups fighting for human rights, social rights but also for nongovernmental rights in Columbia.<sup>71</sup>

After about a decade since the project initiation, more than 8 billion dollars were spent on aid programs, nevertheless the US policy have not been successful in reducing cocaine trafficking both to their own country as well as internationally. Moreover, human rights abuses in Colombia still remain a current problem.<sup>72</sup> "From 2000 to 2006, estimated opium poppy cultivation and heroin production declined about 50 percent, but coca cultivation and cocaine production increased over the period. To put Colombia's 6-year drug reduction goal in perspective, we note that although U.S. funding for Plan Colombia was approved in July 2000, many U.S.-supported programs to increase the Colombian military and police capacity to eradicate drug crops and disrupt the production and distribution of heroin and cocaine did not become operational until 2001 and later. Meanwhile, estimated illicit drug cultivation and production in Colombia continued to rise through 2001, with estimated cultivation and production declining in 2002 through 2004. However, the declines for coca cultivation and cocaine production were not sustained. In addition, the estimated flow of cocaine towards the United States from South America rose over the period"<sup>73</sup>, accordingly to United States Government Accountability Office.

As a result of numerous UN reports as well as some reputable American universities such as Berkeley University in California,<sup>74</sup> it is recommended that the paramilitary leaders that are in US custody to be extradited and cooperation relations between the USA and the

---

71 *Ibidem*;

72 *Ibidem*;

73 United States Government Accountability Office, *PLAN COLOMBIA Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, page 17, published in October 2008, website link: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>, accessed on June 29th, 2015;

74 Daniel Coronell, *"Plan Colombia: Corte de Cuentas". "Plan Colombia: Auditing the Books"*, published in Center for Latin American Studies on October 23rd, 2015, website link: <http://clasarchive.berkeley.edu/Events/fall2006/10-23-06-coronell/ordonez.html>, accessed on June 20th, 2015.

representative law institutions in Colombia to become stronger. Otherwise the entire efforts to combat international drug trafficking shall have no significant long-term result, the proof being the failure of Plan Colombia, following which positive effects are not visible.

In our opinion, there were errors in implementing the project including from the United States. At that time US foreign policy decision makers have ignored the warnings of the United Nations, those of the Colombian and international non-governmental organizations, the culture of the Colombian people and how they relate to reality. *The Plan Colombia* is well known in the international environment as a genuine failure, and human rights in this country will not be fully respected, in every sense of the word, until there will be fundamental changes in the domestic politics in Colombia, in order to strengthen the rule of law, to secure the democratic system and reform the the judicial system.

## Bibliography

### Books / Reports

- Veillette, Connie, Latin American States Relations Analyst, Defence and Trade, *Plan Colombia: A Progress Report for Congress*, published on June 22, 2005, website link: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>, accessed on June 2nd, 2015;
- Dr. Frunzetti, Teodor *Lumea 2013. Enciclopedie politică și militară (studii strategice și de securitate)*, Rao Publishing house , 2013;
- NAGLE, Luz, Institute for Strategic Studies, *Plan Colombia: Reality Of The Colombian Crisis And Implications For Hemispheric Security*, published by lulu.com, Juny 9th, 2014; website link: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB13.pdf>, accessed on June 2nd 2015;
- Rosen, Jonathan, *The Losing War: Plan Colombia and Beyond (Suny Series - James N. Rosenau Series in Global Politics)*, published by the State University of New York Press, 2014.

### Websites

- *U.S. Policy in Colombia*, link: <http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/americas/colombia/us-policy-in-colombia> accessed on June 2nd, 2015;
- *Plan Colombia and U.S. Involvement*, link: <https://www.mtholyoke.edu/~eklun20s/classweb/usinvolvement.html> accessed on June 20th, 2015 ;
- *Latin America - COPOLAD - Cooperation Programme on Drugs Policies with EU*, published on the website of the Euroean Commission at the section „International Cooperation and Development” website link: [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/copolad-cooperation-programme-between-latin-america-and-european-union-drugs\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/copolad-cooperation-programme-between-latin-america-and-european-union-drugs_en), accessed on June 29th, 2015;

- *The Regional Education Project for Latin America and the Caribbean, EFA/PRELAC (2002-2017)* published on the website unesco.org, website link: <http://www.unesco.org/new/en/santiago/efa-post-2015/regional-education-project-for-latin-america-and-the-caribbean-efaprelac/>, accessed on June 29<sup>th</sup>, 2015;
- *Plan Colombia*, document published by the USA State Department on March 28, 2000, website link: <http://www.cfr.org/colombia/plan-colombia/p28004>, accessed on June 28, 2015;
- *Q&A: US involvement in Colombia*, published by BBC News on April 24<sup>th</sup>, 2002, link: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1948884.stm>, accessed on June 20<sup>th</sup> 2015;
- *U.S. Involvement Deepens As Armed Conflict Escalates In Colombia*, article published in United States Institute of Peace on May 12<sup>th</sup>, 2003, link: <http://www.usip.org/publications/us-involvement-deepens-armed-conflict-escalates-in-colombia>, accessed on June 2<sup>nd</sup>, 2015;
- CORONELL, Daniel, *"Plan Colombia: Corte de Cuentas". "Plan Colombia: Auditing the Books"*, article published in Center for Latin American Studies on October 23<sup>rd</sup>, 2006, link: <http://clasarchive.berkeley.edu/Events/fall2006/10-23-06-coronell/ordonez.html>, accessed on June 20<sup>th</sup>, 2015;
- MANDER, Benedict, MOLONEY, Anastasia, KUEFFNER, Stephan, *Uribe accuses Venezuela of backing Farc 'genocide'*, link: <http://www.ft.com/cms/s/0/6576fd10-0ea2a-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html#axzz3eWUhPIjt>, article published on March 4<sup>th</sup>, 2008, accessed on June 20<sup>th</sup>, 2015;
- United States Government Accountability Office, *PLAN COLOMBIA Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, published in October 2008, link: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>, accessed on June 20<sup>th</sup>, 2015;
- JONES, Nic Jensen, *Run Through the Jungle: Colombia's Jungla Commandos*, article published in Small Wars Journal on November 22<sup>nd</sup>, 2011;

- *Plan Colombia*, article published in The Global Initiative for Drug Policy Reform, link <http://reformdrugpolicy.com/beckley-main-content/war-on-drugs/origins-of-us-led-prohibition/plan-colombia/>, accessed on June 29th, 2015;
- Official statement of Amnesty International in 2000 regarding the "Plan Colombia", website link <https://www.mtholyoke.edu/~eklun20s/classweb/usinvolvement.html>, accessed on June 20,2015;
- *Alvaro Uribe Velez (2002-2010)* articol publicat de Global Security.org, link: <http://www.globalsecurity.org/military/world/colombia/uribe.html>, accesat în data de 20.06.2015;
- FARC profile, published on Insightcrime.org, website link: <http://www.insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/farc-profile>, accessed on June 29, 2015;
- *Colombia: internal armed conflict has left more than 200,000 people dead, mostly civilians, antena3.ro published on Juny 25th, 2013*, link: <http://www.antena3.ro/externe/columbia-conflitul-armat-intern-s-a-soldat-cu-pestre-200-000-de-morti-majoritatea-civili-222422.html> accessed on June 1st, 2015.

***Ente la polifonía y la inclusión. La estrategia discursiva de Enrique Peña Nieto en las elecciones presidenciales 2012 en México***

Rosa María Valles Ruiz<sup>75</sup>

Azul Kikey Castelli Olvera<sup>76</sup>

**Resumen:**

**Objetivo:** Analizar, a través del discurso, las acciones discursivas del candidato del PRI a la Presidencia de la República en México, Enrique Peña Nieto (EPN), en su discurso de cierre de campaña, para identificar los elementos principales de su estrategia discursiva, en un contexto en el cual el PRI había perdido la presidencia en los dos sexenios anteriores.

**Metodología:** Se presenta un esbozo del contexto de las elecciones presidenciales 2012 en México, identificando los actores protagónicos de la contienda electoral, se ubica el papel del discurso en las campañas, se construye un modelo de análisis, cuyas categorías se aplican al discurso de cierre de campaña de Enrique Peña Nieto (EPN), aspirante del PRI a la Presidencia de la República.

**Resultados:** La estrategia discursiva del candidato priista a la Presidencia de la República en México, en las elecciones 2012, se significó por los siguientes elementos. 1) Un discurso polifónico en el cual se presentó como portavoz de las voces de todos los mexicanos; 2) El uso de la inclusión y 3) La utilización de la primera persona del singular y la alusión a algunos elementos de corte emotivo cuyo objetivo fue incrementar el acercamiento con los electores.

**Palabras clave:**

Análisis del discurso, estrategia discursiva, Enrique Peña Nieto, Elecciones presidenciales en México

---

<sup>75</sup> Rosa María Valles Ruiz es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-Investigadora en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado en coordinación y/o autoría 26 libros. Trabaja las líneas de investigación Análisis de medios de comunicación, Historia Oral, Análisis del discurso, Género e Historia.

<sup>76</sup> Azul Kikey Castelli Olvera es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Docente desde hace una década de la misma universidad. Es coautora de varios libros. Trabaja las líneas de investigación Análisis de medios de comunicación, Historia Oral, Análisis del discurso, Género e Historia.

## Introducción

El camino hacia la democracia en México es aún un proceso inconcluso. La participación en procesos electorales de fuerzas de distintas orientaciones ideológicas constituye uno de los puntales de la democracia, aun cuando no es el único ni el definitorio. En México la pluralidad política en la actualidad (2015) es de la mayor importancia si se toma en cuenta la larga existencia de un partido hegemónico en el país, el Revolucionario Institucional (PRI) cuya predominancia sobrepasó las siete décadas: Desde 1929 hasta el 2000 cuando perdió las elecciones presidenciales ante el Partido Acción Nacional (PAN) y pasó a ser un partido de oposición.

De manera puntual, el acceso a la participación política de la oposición se registra en 1963, cuando el presidente Adolfo López Mateos promueve las reformas que establecieron las llamadas diputaciones de partido. En 1977, el ideólogo priísta Jesús Reyes Heróles, fomentó la creación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), instrumento que catapultó la competencia electoral. Al referirse a este ordenamiento, Reyes Heróles reconoció que la reforma de 1977 se basaba en la de 1963 ya que la de 1977 “era impensable sin una reforma previa”. Esa reforma (la de 1963), agregaba, “es especialmente valiosa porque amplía el ámbito de acción de las diversas voces políticas”.<sup>77</sup>

José Antonio Crespo<sup>78</sup>, por su parte, señala a 1982 como año clave en el proceso de transición hacia la democracia. Explica: 1982 es también clave porque ahí se agota el modelo de desarrollo económico que había sido relativamente exitoso... fuente de legitimidad para un régimen esencialmente monopólico; pero ya en 1982 se empiezan a mover las piezas políticas que se hizo muy clara en la elección de 1988.

---

<sup>77</sup> Jesús Reyes Heróles citado por Alonso Lujambio. “Peculiaridades de una transición”, en Gastón Luken Garza y Virgilio Muñoz. *Escenarios de la transición en México*. (México: Grijalbo, 2003), 183-191.

<sup>78</sup> José Antonio Crespo citado por Rosa María Valles Ruiz. *El 2 de julio de 2006. Una mirada a través del análisis del discurso periodístico*. (México: UAEH, 2009), 11

El año 1988 es considerado electoral y políticamente como un parteaguas en la historia reciente de México. Es entonces cuando se manifiesta claramente un resquebrajamiento hacia fuera y hacia dentro de un partido “capaz de mantenerse con carácter hegemónico desde su origen hasta 1987”.<sup>79</sup> La causa: la inconformidad entre priístas destacados por la designación del candidato a la Presidencia de la República. Para la analista Rosa María Piñón Lince<sup>80</sup>, lo que ocurrió entonces fue la fractura de una regla “fundamental” del PRI: “la permanencia de los militantes desairados en sus pretensiones de ser designados como candidatos”.

La vieja regla priísta de la obediencia *a fortiori* no volvió a tener los mismos efectos. La abrupta salida de Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez Navarrete y otros, rompió para siempre la imagen férrea de cohesión interna que había logrado dar el PRI por lo menos desde la escisión de 1952 cuando Miguel Henríquez Guzmán había pretendido, sin lograrlo, la nominación del PRI a la candidatura presidencial.<sup>81</sup>

Así, en las elecciones de 1988 se presentó como candidato del Frente Democrático Nacional (FDN) Cuauhtémoc Cárdenas y por el PRI Carlos Salinas de Gortari. Se habló entonces de un fraude electoral aún cuando otros analistas sostuvieron, afirma José Antonio Crespo, “que no hubo tal fraude, o, si acaso, no fue tan grande como para poner en duda la legitimidad del triunfo del candidato oficial Carlos Salinas de Gortari”.<sup>82</sup> Sobre el mismo tema, el analista político Sergio Sarmiento observa que si ganó Salinas ganó “por menos de lo que decía” y que “probablemente” la elección debió ser anulada, aunque a primera vista era una elección distinta a las del pasado. “Fue la elección más cerrada, donde había ganado Salinas la mayoría absoluta por unas décimas de punto. “Se iniciaba el cambio”.<sup>83</sup>

Crespo advierte que desde 1976 los finales de sexenio se caracterizaban por registrar crisis no sólo políticas sino también económicas, algunas de éstas “sumamente severas” como

---

<sup>79</sup> Rosa María Valles Ruiz. *El 2 de julio de 2006. Una mirada a través del análisis del discurso periodístico*. (México: UAEH, 2009), 12

<sup>80</sup> Rosa María Mirón Lince citada por Rosa María Valles Ruiz. *Op. Cit.*, 12

<sup>81</sup> Rosa María Valles Ruiz. *Op. Cit.*, 12

<sup>82</sup> José Antonio Crespo, “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012”, *Estudios* 103, vol. X, (2012): 85

<sup>83</sup> Sergio Sarmiento, “Del Wall Street Journal al 2 de julio” en Luken Garca y Muñoz. *Op. Cit.*, 131-141

ocurrió a principios de 1994 cuando apareció en el escenario público la guerrilla chiapaneca. Ésta, considera, “afectó el proceso electoral y desató una dinámica política en medio de la cual se dio el asesinato del candidato oficial, Luis Donaldo Colosio (sustituido por Ernesto Zedillo), y poco después, del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu.”<sup>84</sup>

Para este analista, las salidas de capital durante 1994 llegaron a un punto tal que las reservas internacionales se redujeron “al límite” lo que provocó “aunado a un mal manejo de una inevitable devaluación monetaria... una crisis económica más grave aún que la de 1982.”<sup>85</sup>

La irrupción en el escenario político de la guerrilla chiapaneca impactó el proceso electoral, como observa Crespo. Sin embargo, provocó paralelamente una respuesta de los ciudadanos a la no violencia como instrumento para solucionar los ingentes problemas del país. La participación ciudadana en los comicios presidenciales del 21 de agosto de 1994, sorprendieron a todos: 77 por ciento de los ciudadanos empadronados acudió a las urnas lo que representó un 95 por ciento del universo de mexicanos mayores de 18 años.<sup>86</sup>

### **El parteaguas del 2000**

Las elecciones presidenciales del 2000 se significaron políticamente por las alianzas políticas. Participaron once partidos: Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Democracia Social (DS), Convergencia por la Democracia (CD), del Centro Democrático (PCD), de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Alianza Social (AS).

---

<sup>84</sup> *Ibidem.*

<sup>85</sup> *Ibidem.*

<sup>86</sup> Carlos Gispert citado por Rosa María Valles, *Op. Cit.*, 13

El PAN se alió con el PVEM y constituyó la Alianza por el Cambio, con Vicente Fox como su candidato a la Presidencia; el PRI contendió solo con Francisco Labastida Ochoa como su abanderado; el PRD conformó la Alianza por México en conjunto con el PT, el PAS, PSN y el CD.

El discurso político retomó su sitio en el escenario público. Fueron los días del llamado a no desperdiciar el voto y utilizarlo de forma “útil”. Fueron los días también de la conformación de un grupo *sui-générés* en la vida nacional, el llamado “Grupo San Ángel”, conformado por periodistas, académicos e intelectuales de prestigio, que alertaron sobre el peligro en la vida política de un “descarrilamiento de trenes”, susceptible de registrarse tras la insurgencia zapatista de 1994 y el asesinato de Luis Donaldo Colosio.

El llamado “voto útil” fue uno de los términos más conocidos en aquellas elecciones del 2000 en las cuales la victoria del aspirante panista, Vicente Fox fue inobjetable. Obtuvo el triunfo con el 42.52% de los votos “ante el azoro de los priístas que alcanzaron el 36.10% y perdieron la Presidencia de la República”<sup>87</sup> por una diferencia de 6.42%

La alternancia en el poder arribó sin violencia. El cambio de estafeta del PRI al PAN se dio en un clima pacífico. Para analistas como Lorenzo Meyer, las elecciones del 2000 constituyen un evento histórico “si se toma en cuenta que no ocurrió, como en el caso de Madero, que llegara al poder un político de oposición tras una explosión previa”.<sup>88</sup>

Para Jesús Silva-Herzog Márquez<sup>89</sup>, el país se “oxigenó” con los resultados del 2 de julio del 2000, aunque posteriormente hubo “decepción y frustración” porque los resultados de la alternancia no fueron los que esperaban los ciudadanos. Empero, observa: Si se desató una esperanza que quizá se perfiló mal, se concentró en la ilusión de que Vicente Fox sería el redentor de la nación y la alternancia nos iba a salvar, y aunque esto ya se haya ido, creo que se consiguió algo muy importante y es que tenemos ámbitos dignos de crédito en el

---

<sup>87</sup>87 Rosa María Valles, *Op. Cit*, 22

<sup>88</sup>88 Lorenzo Meyer. “El ocaso de un mito”, en Luken Garza y Muñoz. *Op. Cit*, 67-75

<sup>89</sup>89 Jesús Silva-Herzog Márquez. “Otro cambio pendiente”, en Luken Garza y Muñoz. *Op. Cit*, 89-95.

país... No creeremos que los políticos dicen la verdad pero sí creemos cuando nos dice la autoridad electoral quien ganó las elecciones. Contar con estos elementos es importante, porque sobre ellos se puede cimentar la confianza colectiva, lo cual es un gran avance...<sup>90</sup>

### **Un discurso coloquial**

De manera general, se considera que el discurso refrenda su papel de primer actor en eventos de gran envergadura como las contiendas electorales. Los actores protagónicos, en ese caso, los aspirantes a la Presidencia, desarrollan una estrategia discursiva cuyo objetivo final es convencer a los electores de que representan la opción adecuada.

Aun cuando no ha sido estudiado de manera suficiente, sí se ha abordado el papel prominente que desempeñó la estrategia discursiva de Fox en la campaña para la Presidencia de la República. A diferencia de su contendiente más cercano, Francisco Labastida Ochoa, el candidato del PRI, su discurso se caracterizó por ser coloquial, directo e inclusivo. Incluso supo sacar provecho de sus errores, como el caso, muy comentado en los medios de comunicación, cuando insistió en la realización de un debate entre Labastida, Cárdenas, el otro contendiente y él mismo. En repetidas ocasiones repitió “Hoy”, “Hoy”. En principio se le acusó de intransigente y después, debido probablemente a sus asesores, transformaron el “Hoy” en símbolo de terquedad, decisión y contundencia.

La imagen de Vicente Fox transmitida por la televisión se hizo emblemática: De pie, erguido, sonriente, con la vista fija hacia el frente y haciendo con la mano derecha en alto la “v” de la victoria, se dirigía a sus electores. El mensaje era claro y contundente. Vamos hacia la victoria.

Las elecciones del 2006 han sido las más reñidas de la historia reciente de México. A diferencia de las del 2 de julio del 2000, en 2006 no hubo “consenso electoral”, considerado

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*

éste como la diferencia en votos entre el primero y el segundo lugar lo suficientemente amplia como para aceptar sin objeciones el triunfo del primero.<sup>91</sup>

Las campañas de ese año fueron intensas. El sexenio foxista había traído decepción y desengaño en tanto que el prestigio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) había ido *in crescendo*. El discurso fue “efervescente, combativo y de reto”<sup>92</sup>.

Los intentos por sacar de la jugada a López Obrador se registraron incluso desde la propia Presidencia de la República. Vicente Fox impulsó un juicio de desafuero que logró que los simpatizantes de AMLO (en ese momento, jefe de gobierno del Distrito Federal), en más de un millón, coparan el Zócalo de la Ciudad de México en contra de la medida. Finalmente la idea no prosperó.

En el ámbito del priismo nacional, se dio un *tour de force* entre Roberto Madrazo y Arturo Montiel. Al respecto, Rosa María Valles considera: La lucha sobrepasó el nivel interno. Los golpes se magnificaron y tuvieron un efecto devastador en los medios. Madrazo y el PRI llegaron a los comicios del 2 de julio en medio del escepticismo de la clase política priísta y la falta de credibilidad de los ciudadanos en la candidatura priísta...<sup>93</sup>

Además, el expriísta Roberto Campa Cifrián restó votos al PRI al presentarse como abanderado de un nuevo partido, Nueva Alianza (PANAL), impulsado por la exsecretaria general del PRI, Elba Esther Gordillo, quien rompió su alianza con Roberto Madrazo, o Madrazo con ella.

Los resultados para el PRI fueron desastrosos. En los comicios del 2 de julio del 2006 quedó en tercer lugar. En los medios, la figura de Roberto Madrazo prácticamente desapareció

---

<sup>91</sup> Veáse. José Antonio Crespo. “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)” en *Estudios* 103, vol. X (2012): 104-106

<sup>92</sup> Rosa María Valles. *Op. Cit.*: 38

<sup>93</sup> *Ibíd.*: 45

para dar paso sólo a dos punteros: Felipe Calderón del PAN y Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos.

Los resultados fueron calificados por el Instituto Federal Electoral (IFE) como “inéditos” y ante el escaso margen de votos entre uno y otro candidato, el asunto pasó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que tras un lapso de dos meses, dio a conocer su veredicto final: Felipe Calderón obtuvo la Presidencia de la República por un escasísimo porcentaje de .58% de diferencia (233 mil 831 votos) contra su contendiente, Andrés Manuel López Obrador, quien tras inconformarse, se asumió como “Presidente legítimo” en tanto que calificó al ganador como “Presidente espurio”.

Para José Antonio Crespo, una de las razones del descenso de la popularidad de López Obrador, pese a la altísima votación que logró en los comicios, se debió al radicalismo que imprimió a su discurso político, en el cual incluía una descalificación “indiscriminada” a los grupos empresariales. Según Crespo, sus simpatizantes “se fueron alejando en los últimos meses ante sus errores, la soberbia de darse por ganador anticipadamente y su estridencia discursiva”.<sup>94</sup>

La mayoría de las encuestas aplicadas después del 2 de julio de 2006 arrojaron como resultado que entre el 50% y 55% de los ciudadanos consideraban que Felipe Calderón fue el ganador oficial de la elección presidencial. Mientras que un 35 y 40% asumieron que hubo fraude electoral y entre un 10% y un 15% consideraron que los elementos existentes no eran suficientes para imputar el triunfo electoral a Felipe Calderón ni a su contendiente más cercano: Andrés Manuel López Obrador.

A la pregunta ¿Cree usted que hubo fraude en las pasadas elecciones presidenciales?, realizada por Parametría como parte de una Encuesta Nacional el 50% de los ciudadanos entrevistados contestó que no, de este porcentaje el 66% correspondió a los calderonistas, el 18% eran partidarios del candidato priísta, Roberto Madrazo, 12% eran obradoristas,

---

<sup>94</sup> José Antonio Crespo, *Op. Cit.*: 94

3% eran simpatizantes del Partido Alternativa Socialdemocracia, encabezado por Patricia Mercado y un 1% al Partido Nueva Alianza que representó Roberto Campa.

Mientras que del 37% de ciudadanos que consideraron que hubo fraude electoral, el mayor porcentaje, 50%, correspondió a los obradoristas, 29% eran calderonistas y 18% priístas. Cabe mencionar un dato interesante, de los ciudadanos que se asumieron a favor de Felipe Calderón, el 44% reconoció no saber si hubo fraude y un 25% no contestó. Lo mismo sucedió con Roberto Madrazo, de los ciudadanos que apoyaron su candidatura el 29% dijo no saber si las elecciones fueron legales y 21% se negó a contestar.

Si bien a nivel nacional el PRI no se ubicó entre los partidos punteros, a nivel municipal, se observó una situación interesante, de los cien municipios con mayor marginación en México, este partido ganó el 40% del voto, el PRD le siguió con el 37% mientras que el PAN obtuvo únicamente el 15%. Esta condición se reiteró en los cien municipios con menor ingreso del país, donde el PRI registró el 43% de los votos, el PRD el 30% y PAN el 19%. Este panorama se modificó en los cien municipios más favorecidos por el Programa Oportunidades, en donde el PAN logró el 39% de los votos, el PRD el 31% y el PRI el 23%, lo que según José Antonio Crespo<sup>95</sup> se debe al uso electoral de programas sociales.

Ante este panorama, las elecciones del 2012, plantearon para el PRI una reestructuración total de sus estrategias de campaña. Ya no eran garantía de éxito el “voto duro” ni su maquinaria electoral, tan valorada en otros tiempos. Era preciso desarrollar una estrategia global que contemplara un discurso político incluyente. Las experiencias de las elecciones recientes habían manifestado que el discurso altisonante, de corte violento y frases como aquella de “al diablo las instituciones” daban resultados catastróficos. En ese sentido, Enrique Peña Nieto, candidato del PRI a la Presidencia de la República en 2012, arribó a la etapa de campaña con un discurso cuyas líneas generales se dan a conocer enseguida.

---

<sup>95</sup> José Antonio Crespo. “Empate, Conflicto e incertidumbre”, *Desacatos* 24 (2007): 183-185 181-194

## **Un candidato mediático**

Desde el inicio de las campañas, se registró una marcada tendencia de los candidatos del PRI y del PRD, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador a la utilización de un discurso incluyente. Llamó poderosamente la atención lo que fue calificado como un “giro de 180 grados”: La instauración, por parte de AMLO de un discurso que se denominó “La República amorosa”. Esto “le atrajo un importante segmento de votantes independientes que, además recelaban mayoritariamente de un retorno del PRI al poder. Eso permitió a AMLO escalar al segundo sitio y acortar significativamente la distancia que lo separaba originalmente del candidato priísta”.<sup>96</sup>

Empero, no fue suficiente la modificación del discurso. Peña Nieto ganó la presidencia con un 6.6% de diferencia y aunque el PRD presentó impugnaciones, la diferencia de votos era sustancial.

En el caso de Peña Nieto, el discurso de cierre de campaña tuvo las siguientes características: explotó al máximo tanto su imagen física como el contenido de sus palabras.

## **Metodología**

Para analizar el discurso de cierre de campaña de Peña Nieto se inició por considerar que todo discurso tiene una intencionalidad, dependiendo del objetivo que se quiera lograr. Los discursos son múltiples y se conjuntan para lograr mejores resultados. En el caso de los políticos, no sólo se utiliza un discurso oral, sino también visual. En este texto se analiza sólo el discurso escrito.

Se integró un modelo basado en las categorías que proponen Helena Calsamiglia y Amparo Tusón (1999), Daniel Prieto Castillo (2002) y Eva Salgado Andrade (2013). Unas se

---

<sup>96</sup> *Ibidem.*

refieren a la semántica del discurso y otras al estilo en el cual fue expresado el discurso. Se puso énfasis en señalar la polifonía utilizada por el candidato priísta en su discurso de cierre de campaña. En palabras de Osvald Ducrot<sup>97</sup> consiste en incluir en el discurso propio el discurso de otros hablantes, bien para apuntalar ideas o para alejarse de ellas.

Los discursos, según Roman Jakobson usan, entre otras, la función apelativa, la cual tiene como objetivo persuadir, ordenar y convencer al receptor de la frase de que haga aquello que le ha sido indicado. El convencer debe llevar consigo un sustento que haga que el receptor quede satisfecho con aquello que se le ha dicho, Convencer a alguien no es tarea sencilla. Por esta razón solemos limitarnos a argumentar, olvidando que el objetivo de la argumentación es más ambicioso: se trata, en coincidencia con el pensamiento de Philippe Breton, de *argumentar para convencer*".<sup>98</sup>

Helena Calsamiglia y Amparo Tusón consideran al discurso como "parte de la vida social y a la vez un instrumento que crea la vida social". Estas autoras clasifican el discurso como oral, escrito o visual. La conjunción de los tres coadyuva a la construcción de la imagen de un candidato (a). La modalidad oral es natural, agregan, "circunstancial al ser humano y constitutiva de la persona como miembro de una especie. Se produce en —y con— el cuerpo [...] La modalidad escrita no es universal, es un invento del ser humano, se aprende como un artificio que utiliza como soporte elementos materiales [...] los órganos del habla se sustituyen aquí por instrumentos [...] guiados por la mano".<sup>99</sup>

Por otra parte, el discurso visual aparece como ese refuerzo de los tipos de discurso anteriores. En una sociedad de la imagen, la cultura de lo visual representa una nueva forma de percepción [...]El mundo que nos ha tocado vivir es de imágenes que reflejan nuestra forma de vida, ser y pensar. Nuestros deseos, sueños y memorias pasadas. Esto se

---

<sup>97</sup> Osvald Ducrot. *El decir y lo dicho*, (España, Gedisa, 2003), 33

<sup>98</sup> Philippe Breton. *El arte de convencer. Las claves para argumentar y ganar una negociación*, (Barcelona, Paidós, 2009), 37

<sup>99</sup> Helena Calsamiglia y Amparo Tusón. *Las cosas del decir*, (España, Gedisa, 2000): 37

logra por la relación de las imágenes y nuestros contextos lo que comúnmente llamamos “Mediación Icónica”.

Los tres elementos juntos hacen que la imagen de los candidatos adquiera relevancia para ser dada a conocer a aquel público que está por decidir sobre una preferencia electoral.

Se parte de la hipótesis de que los tres tipos de discurso mencionados (oral, escrito y visual) fueron manejados por el candidato priísta.

### **Seducción y palabra**

El discurso no es ingenuo. Puede adoptar la apariencia de inocuidad pero siempre tendrá una finalidad, una intencionalidad expresa que lo hace ser factor decisivo en la interacción humana. En comunicación política, como ya mencionamos, el discurso tiene el objetivo concreto de persuadir, convencer a los electores de las propuestas de un o una candidata. En palabras de Roland Barthes, la eficacia de un mensaje (su capacidad de atraer, de convencer, de maravillar, de seducir, de divertir [...] se juega en los detalles. Son éstos, acota Daniel Prieto Castillo, “los que “visten” a un personaje, a una situación, a una acción.”

Dos narraciones sobre un mismo tema varían radicalmente según el estilo puesto en juego en una y otra. La selección de los términos, la construcción de los enunciados, la combinación de los mismos, constituyen el espacio privilegiado del estilo, en lo que a detalles se refiere.<sup>100</sup>

Aparentemente se trataría sólo del estilo del discurso. Sin embargo, la selección de términos va más allá y se vincula directamente con el contexto.

Respecto del análisis estilístico, como ya se dijo, se seguirá el modelo de Prieto Castillo y se vinculará con el propuesto por Helena Calsamiglia y Amparo Tusón sobre el uso discursivo de los *deícticos*, como se conoce a los términos gramaticales indicadores del contexto que

---

<sup>100</sup> Daniel Prieto Castillo. *La fiesta del lenguaje*, (México, EDIMAT, 1990): 33

no sólo proporcionan las coordenadas espacio-temporales, sino sobre todo, las coordenadas pragmáticas. Se consideran deícticos todos aquellos elementos lingüísticos o léxicos que sirven para señalar y referirse a lo presente. La categoría "yo" suele aparecer como centro del sistema deíctico. Esta característica se expresa nítidamente en el discurso de cierre de campaña de Enrique Peña Nieto, en el primer párrafo de su discurso, al expresar:

Muchas gracias por **acompañarme** en este cierre de campaña que estamos celebrando en la capital de todo el país. **Me motiva, me estimula** la presencia de todas y todos ustedes, quienes de distintos lugares, de distintos municipios y entidades del país se han dado cita en este importante y trascendental evento.

El sentido del deíctico "yo" crece al introducir la inclusión y la magnificación. La expresión de Peña Nieto es abarcadora, (**todas y todos**), incluyente (**estamos celebrando**), relevante (**importante y trascendental** evento) pero ante todo gira en torno a un "yo" principal, que se convierte en el núcleo de su mensaje. (Muchas gracias por **acompañarme... Me motiva...Me estimula**).

Una de las características del uso de deícticos es que el hablante asume la perspectiva del otro. Es decir, emite un mensaje esperado por el otro, el que recibe la información. En este sentido, el discurso de cierre de Peña Nieto alude a la expectativa, al cumplimiento de las esperanzas de sus oyentes, en este caso, correligionarios y/o militantes de su partido, al calificar a su evento como un reflejo de "todo" el país y de la "gran mayoría" de los mexicanos deseosos de un cambio.

Un evento que quiere marcar el reflejo de todo el país, de la gran mayoría de los mexicanos que **queremos un cambio y emprender un nuevo rumbo** en beneficio de todos los mexicanos.

**Entre deícticos y anáforas**

El discurso de cierre de campaña de Peña Nieto se centró en un deíctico personal que mantuvo a lo largo de un texto de casi 50 párrafos, entreveró el uso de la primera persona del plural un ‘yo’ exaltado con una clara inclusión de la primera persona del plural, en un encuentro simbiótico entre sus seguidores y él.

**Saludo** a quienes han sido, sin duda, a lo largo de esta campaña motor, estímulo y aliento, quienes han nutrido con sus preocupaciones, con sus peticiones, la propuesta de cambio que **he** presentado a todos los mexicanos.

**Quiero** agradecerles a todas y a todos...

**He tenido** la gran oportunidad de encontrarme con millones de mexicanos, de escuchar... He estado en **todo** nuestro territorio, **pude** sentir la grandeza de México, **pude** confirmar el enorme potencial que hay en **todos** los mexicanos.

**Pude** apreciar el brillo en la mirada de los niños indígenas... **Pude** sentir la fortaleza de espíritu de las personas con discapacidad y valorar la sabiduría de nuestros adultos mayores; **compartí, como ahora lo hago**, con miles de jóvenes su entusiasmo...

El discurso del todavía entonces candidato del PRI tiene un tono de triunfo, de recorrido optimista, de constatación del impulso, la energía y el potencial de cambio de la sociedad en su conjunto. Empero, casi a la mitad de su alocución, reconoce en menos de dos líneas el rostro de la violencia cuando declara:

...pero en este trayecto **pude** ver también los rostros de dolor de las víctimas de la violencia y la impunidad.

En una anáfora adecuada, sin precisar quiénes son sus interlocutores exactos, mezcla la primera persona del singular en el saludo, para dirigirse de manera general a “quienes han sido, sin duda...” y también a “quienes han nutrido con sus preocupaciones...” , es decir, a unos y a otros, porque precisa, más adelante, la propuesta de cambio, la ha presentado a “todos” los mexicanos.

El discurso de Peña Nieto es explícitamente inclusivo. La universalización como técnica estilística se registra en diversos párrafos. Esta categoría, según Prieto Castillo expresa “un juicio que pretende generalizarse a todos los integrantes de un grupo, de un sexo, de una profesión, etc. Se construye o bien mediante la expresión "todos" o a través de la negación "ninguno", o utilizando formas genéricas: el hombre, la mujer, el niño, el adolescente, el indígena... “La universalización busca reunir a numerosos individuos en un solo atributo, en una sola característica.”<sup>101</sup>

Quiero saludar de manera especial y agradecer su presencia a las mujeres de **todo el país**.

Este... es un evento que quiere marcar el reflejo de **todo el país**.

Saludo con respeto a los jóvenes de **todo nuestro país**.

En **todos los rostros** que ví, en **todas las voces** que escuché, en **todos los mexicanos** con quienes me reuní, hay un anhelo, hay un anhelo común, hay un enorme deseo de cambio y renovación para el país.

Son **todas y todos** ustedes, quienes han hecho posible estaq campaña, esta campaña de propuesta y de compromiso con México, son ustedes quienes han alimentado, quienes han nutrido con su vi9talidad, con su entusiasmo, con su energía por ser parte de este proyecto. Por ello, **a todas y a todos ustedes** mi mayor reconocimiento, y siempre mi agradecimiento para **todas y todos** ustedes, porque insisto, son quienes han hecho posible esta campaña que está cada día más cerca de concluir.

Tengo muy claro que quien aspira a ser Presidente de la República tiene la obligación de escuchar y gobernar **con todos y para todos**.

### **Los lugares comunes**

Para algunos analistas, el uso de los lugares comunes, incluso de los tópicos están descalificados como categoría de análisis. Sin embargo, los lugares comunes adquieren

---

<sup>101</sup> Daniel Prieto Castillo. *Op. Cit.* 21

valor “por el momento en que se los pronuncia y por su oportunidad dentro del contexto del diálogo.” Prieto Castillo anota:

Es allí donde cobran su máxima capacidad expresiva y sirven de reconocimiento, de reafirmación, de sorpresa [...]. No se trata, pues, de un pobre recurso, sino de algo realmente privilegiado en las relaciones inmediatas, de una forma de enfatización, ornato del discurso.

Así, de manera sencilla, coloquial, clara, Enrique Peña Nieto llama a sus correligionarios a votar; destaca los valores de los mexicanos, los llama a reconocer y reconocerse en la opción que representa él.

Somos todas y todos la opción que asume compromisos y ve hacia adelante. A todos ustedes, a todos los que nos escuchan, a todos los mexicanos que comparten nuestra causa, les digo una cosa: **siéntanse orgullosos, siéntanse orgullosos** porque su voto va a cambiar a México.

Subraya que él representa “la paz y la libertad”, que votar por él es votar por un México incluyente y sin pobreza, un voto por más y mejor educación, mejores empleos.

Peña Nieto es cuidadoso al evitar la confrontación. De manera implícita se refiere a su contrincante pero no lo menciona por su nombre ni por sus ideas ni por sus expresiones que en algún momento se identifican con la violencia. Sólo subraya que él es símbolo de “paz y libertad” y que el voto a su favor será para la mejoría de todos los mexicanos.

### **Sí a la redundancia**

Prieto Castillo (*Ibidem*) afirma que la redundancia implica una disminución de la cantidad de información y está en relación inversa con el grado de originalidad de un mensaje.

Pero también se reconoce en esa corriente que es necesaria para una comprensión del mensaje, que un grado cero de la redundancia haría imposible la relación, sobre todo la relación cotidiana. Precisamente en ésta última la redundancia es una constante.<sup>102</sup>

El discurso de cierre de campaña de Peña Nieto es reiterativo, centrado en el optimismo y la confianza en el triunfo.

Estamos sin duda, y aquí se proyecta y como aquí en varias ciudades del país, en todo México, en todo el país se ve el ánimo y el entusiasmo que hay de la gran mayoría de la sociedad mexicana. Estamos muy entusiasmados porque ustedes y millones de mexicanos más, saben que tenemos el mejor proyecto, el proyecto para que México esté mejor.

Otra categoría que se reconoce en el discurso de Peña Nieto es la pregunta, aunque en menor cuantía. Casi al final de su alocución, refiriéndose a un nuevo proyecto para México, pregunta ¿se puede o no se puede? Mediante esta técnica, observa Prieto Castillo,<sup>103</sup> se abren diálogos, se plantean alternativas, se redunda en algo, se interroga a un supuesto destinatario ... Muchas veces es desatada una gran cantidad de preguntas, que no tienen respuesta alguna.

En el caso de la pregunta planteada por Peña Nieto ¿Se puede no se puede? El candidato se dirige a su público y expresa:

**Tenemos** confianza en el trabajo que hemos venido realizando, pero sobre todo, en hacer una propuesta que significa compromiso con todos los mexicanos y por ello, **tenemos** este entusiasmo y **tenemos** la confianza de que es este proyecto el que se está ganando el respaldo mayoritario de la sociedad mexicana y por eso estamos convencidos, estamos seguros de que vamos a ganar de manera contundente e inobjetable el próximo primero de julio.

---

<sup>102</sup> *Ibidem.*

<sup>103</sup> *Ibidem.*

Del somero análisis realizado se deduce que la intencionalidad del discurso de Peña Nieto – magnificada por las características de difusión del internet- se manifestó con una ecuación bien proyectada en la cual se conjuntaron la inclusión, la primera persona del plural y como anclaje discursivo el deíctico del pronombre personal, el exhorto de un “yo” poderoso y omnipotente capaz de llevar a todo México a una gran transformación.

## Bibliografía

- Breton, Philippe. *El arte de convencer. Las claves para argumentar y ganar una negociación*, Barcelona: Paidós, 2009.
- Calsamiglia, Helena y Amparo Tusón, A. *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona: Ariel, 2007.
- Crespo, José Antonio. "Empate, Conflicto e incertidumbre", *Desacatos* 24 (2007): 181-194
- Ducrot, Oswald. *El decir y lo dicho*, Argentina: Edicial, 1994.
- González, M. (2010). *Análisis del Discurso Visual*. Londres: Universidad de Londres, 2010
- Luken Garza, Gastón y Virgilio Muñoz. *Escenarios de la transición en México*, México: Grijalbo, 2003.
- Prieto Castillo, Daniel. *La fiesta del lenguaje*, México: EDIMAT, 1990.
- Salgado Andrade, Eva. "Cuando se publicó, el PRI ya no estaba allí...", *Iztapalapa* 53 (2003), 168-187
- Valles Ruiz, Rosa María. *El 2 de julio de 2006. Una mirada a través del análisis del discurso periodístico*, México: Conacyt-UAEH, 2009.
- Página Oficial del Partido Revolucionario Institucional. (2015).<http://www.pri.org.mx>

***Efectos de la corrupción sobre las decisiones de Políticas Factibles:  
incentivando la inversión y la no evasión***

Vladimir Vega<sup>104</sup>. Luis Andrade<sup>105</sup>

**Resumen<sup>106</sup>.**

Se ha observado que en países de América Latina, la implementación inadecuada de políticas impositivas hacia las empresas, constituyen un freno en la inversión y alientan la tendencia hacia la evasión, entre otros daños. El presente trabajo propone soluciones a las carencias de una política fiscal óptima para el crecimiento económico, en presencia de corrupción. Tales soluciones llevan a la deducción de un umbral en el cual la política a aplicar modifica su estatus, transitando de impositiva a subsidiaria. Con el objetivo de disminuir la evasión y alentar la inversión, se demuestra que estas políticas son únicas. También, se expone que el efecto de la corrupción es crucial para definir el tamaño de impuesto o subsidio, en su caso.

**Palabras clave:** Corrupción, política de impuestos, subsidios y crecimiento económico.

**Abstract.**

Has been observed that in Latin America, the inadequate implementation of tax to companies constitute a brake on investment and could encourage the tendency to evasion, among other damages. This paper proposes solutions to shortcomings of one optimal fiscal policy for economic growth, in presence of corruption. From these solutions we deduce a threshold in which the policy to apply changes its status, moving from tax to subsidiary. With the objective of reducing tax evasion and encourage investment, it is shown that these policies are unique. Also, it is exposed that the effect of the corruption is crucial to define the size of tax or subsidy, in his case.

**Keywords:** Corruption, tax policy, subsidiary policy and economic growth.

---

<sup>104</sup> Facultad de Negocios, Universidad La Salle, Ciudad de México. Email: vladimir.vega@ulsa.mx.

<sup>105</sup> Facultad de Negocios, Universidad La Salle, Ciudad de México. Email: luis.andrade@ulsa.mx.

<sup>106</sup> Los autores agradecen las observaciones del Dr. Jesus Estupiñan, director de la Facultad de Negocios, Universidad La Salle, Ciudad de México.

## 1. Introducción

La literatura referente a impuestos y subsidios abarca diferentes objetivos. Por ejemplo, Alesina-Rodrik (1994) muestran un modelo de crecimiento en el cual se aplica una tasa impositiva al capital de la empresa con el objetivo de disminuir la desigualdad y mantener un crecimiento idóneo. Por su parte, Levine-Singer (1970) y Latham (1988) estudian las condiciones que debe cumplir una política fiscal para disminuir la desigualdad o en su defecto mantenerla constante. Algunos otros, como Persson-Tabellini (1994) y Perotti (1993), analizan el papel del gobierno, el cual provee inversión pública y modifica la redistribución a través de transferencias.

Sin embargo, es imperativo considerar los efectos negativos de estas políticas sobre la economía cuando éstas se implementan inadecuadamente. Por ejemplo, un impuesto mal aplicado podría frenar la inversión, o una política subsidiaria sesgada haría dudar de la credibilidad del gobierno (Garoupa; 1999), que podrían reflejarse, en una disminución en la inversión extranjera (Alesina-Weder; 2000), o un aumento en el nivel de evasión (Hindriks-Keen-Muthoo; 1999). En ambos casos, se tendría como consecuencia una disminución en el crecimiento<sup>107</sup> (Doménech, 2004).

Por otro lado, hay estudios que analizan el efecto de la corrupción sobre algunos indicadores económicos: crecimiento (Andrade; 2014), desarrollo (Gray-Kaufmann; 1998), inflación (Al-Marhubi; 2000) o desigualdad y pobreza (Gupta-Davoodi-Alonso; 1998). Sin embargo, la corrupción puede tener un efecto intermedio antes de repercutir directamente en estos problemas económicos. Es decir, debido a que las políticas fiscales mal planteadas repercuten en problemas económicos, éstas no necesariamente son exógenas, sino que puede haber un determinante que las provoque, como se muestra en Andrade-Vega (2015), que analizan como la corrupción puede impactar de manera negativa a una política impositiva y de manera positiva a una política subsidiaria. Existen otros problemas que

---

<sup>107</sup> Se menciona este objetivo debido a que las políticas subsidiarias o impositivas, en función de la corrupción, utilizadas en este trabajo se desprenden bajo un análisis de crecimiento óptimo.

influyen en las decisiones políticas, por ejemplo, Gray-Kaufmann (1998) sostiene que los sobornos podrían influir en el destino de una recaudación de impuestos: bienes públicos, subsidios, pensiones y seguros de desempleo que asigna el gobierno.

Retomamos dos resultados de Andrade-Vega (2015) que generan dudas para su aplicación en general. El primero se refiere a una política subsidiaria, el cual propone subsidiar totalmente a las empresas conforme su inversión en capital va en aumento y disminuir el subsidio conforme su inversión en capital disminuya. Intuitivamente el resultado dice: premiar totalmente a las empresas que invierten demasiado y no ayudar a aquellas que no invierten. La rigidez social de estos resultados es evidente, pues generan dudas como: ¿por qué ayudar a las empresas que más tienen?, ¿por qué estas ayudas son totales?, ¿por qué castigar a las empresas pobres con una veda subsidiaria? Nuestros resultados son muy drásticos y no consideran casos intermedios. El segundo se refiere a las tasas de impuestos que maximizan el crecimiento en función de la intensidad de capital, en donde se observa que existen valores de intensidad de capital para los cuales la política óptima no está definida y por lo tanto, tampoco el modelo.

En este trabajo, definimos condiciones y criterios para aproximar tasas no admisibles en admisibles. Los criterios son definidos a través de objetivos: disminuir la evasión y aumentar la inversión, permitiendo que esta aproximación sea única. Son estas condiciones y criterios las que inducen valores intermedios, que no se consideraban dentro de las políticas óptimas subsidiarias. Además, mostramos que conforme la corrupción va en aumento el gobierno tendría que compensar a las empresas a través de subsidios o reducir el nivel de impuestos.

El trabajo se divide de la siguiente forma. En la segunda sección analizamos lo referente a las políticas óptimas de crecimiento. En la tercera sección mostramos la relación entre crecimiento y corrupción, dividiéndola en soluciones factibles y soluciones factibles y extremas. En la cuarta sección mostramos algunas políticas óptimas intermedias y condiciones para volver admisibles a valores de intensidad de capital no admisibles, que

en primera instancia, se analizan a través de un ejemplo, y posteriormente se aborda el caso general. En la quinta sección mostramos los efectos de la corrupción sobre las políticas subsidiarias e impositivas. Finalmente hacemos una breve conclusión al respecto.

## 2. Políticas óptimas de crecimiento.

El análisis que tomamos para medir la relación entre una política fiscal y el nivel de crecimiento que generan, se basa en una sección del modelo de Alesina y Rodrik (Alesina y Rodrik; 1994). Este modelo muestra una relación entre gobierno y empresas a través de un *trade-off* entre crecimiento y políticas fiscales. Los supuestos del modelo son:

1. El gobierno aplica un impuesto al capital ( ) que pertenece a las empresas.
2. El gobierno recauda , y se compromete en transformar toda esta recaudación en bienes productivos , que utilizan las empresas como insumos para la producción privada (  $Y$  ), además de los factores clásicos: capital ( ) y trabajo (  $l$  ). Analíticamente la producción privada es,  
(1)

Con , que se define como el nivel de intensidad de capital.

El individuo tiene dos tipos de ingreso y que son el ingreso por la renta de capital ( ), y el ingreso por el préstamo de su trabajo, salario ( )<sup>108</sup>. Por lo que su ingreso total es

El agente representativo es la empresa, cuya función de utilidad depende de su nivel de consumo , que además controla. Tal función de utilidad<sup>109</sup> es . Por otra parte, su nivel de riqueza la proporciona el capital, que va cambiando con el tiempo de acuerdo a:

---

<sup>108</sup> Notar que ambos dependen de la tasa de impuestos.

<sup>109</sup> Las funciones de utilidad deben de cumplir dos requisitos fundamentales: ser no decrecientes en su consumo (primera derivada no negativa) y crecer a tasas decrecientes (segunda derivada no positiva), existen otras expresiones de utilidad, pero esta forma logarítmica favorece los cálculos.

donde  $\tau$  es la dotación inicial de la proporción trabajo-capital del individuo  $i$ . El objetivo de la empresa es maximizar inter-temporalmente el nivel de utilidad de la empresa, sujeto a la restricción que muestra el cambio en su nivel de capital. Esto es,

sujeto a,

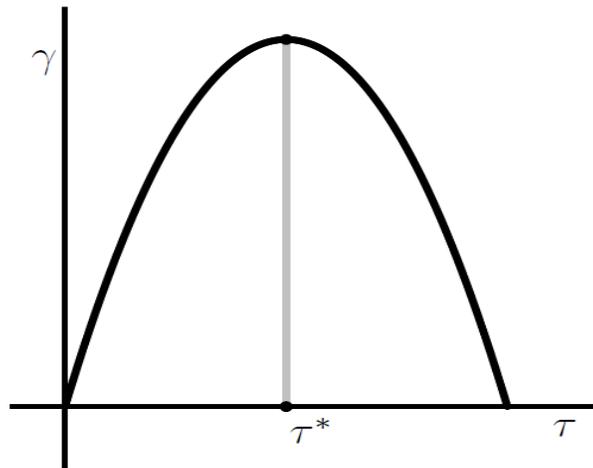
Donde  $\rho$  es la tasa de descuento. Alesina y Rodrik muestran que la solución es:

Más aún, muestran que cada individuo acumula riqueza a lo largo de la trayectoria del estado estacionario de la siguiente forma:

Siendo  $\gamma$  la tasa de crecimiento. Por otro lado, derivando respecto a  $\tau$ , se tiene que el valor óptimo que maximiza al crecimiento es,

(2)

Además, muestran que la relación entre  $\gamma$  y  $\tau$  tiene forma de U inversa (figura 1).



*Figura 1: Relación U inversa.*

### 3. Modelos de crecimiento bajo el escenario de corrupción

Para construir una variable que represente la corrupción tomamos como referencia el modelo anterior, suponiendo que la recaudación  $T$  no se destina de forma completa en bienes productivos; con ello queremos decir que existe una fracción  $\theta$  de esta recaudación que se pierde. Es esta fracción  $\theta$  la que permite pensar en un posible desvío de recursos y que finalmente define nuestra variable corrupción de tamaño  $C$ .

La corrupción así definida se ha analizado considerando a  $C$  como una variable exógena y endógena, en este último caso la corrupción se puede tratar como una variable de control o como una variable de estado. En Andrade (2014-2) se mostraron dos escenarios para modelar el impacto de la corrupción sobre el crecimiento, en el primer escenario la corrupción se debe al entorno económico (exógena al gobierno) y en el segundo escenario es controlada por el gobierno, es decir, es endógena y de control. Se encontraron y compararon las tasas de impuestos que maximizan el crecimiento económico en los dos escenarios, concluyendo que el escenario bajo corrupción controlada afecta más al crecimiento.

El caso de corrupción endógena y de estado, se estudió en Andrade-Vega (2015-1), y son los resultados de ese trabajo los que motivan el presente artículo. Mostramos brevemente el análisis y los resultados de este trabajo. En este trabajo se determina el nivel de impuestos que el gobierno tiene que poner a las empresas para maximizar el crecimiento, considerando que el agente principal es el gobierno, su utilidad depende de su gasto,  $G$ , y además de que controla este nivel de gasto; finalmente, el supuesto más importante es que la corrupción se crea y va cambiando con el tiempo, de esta forma, tal variable se analiza como una variable de estado. Este cambio en el nivel de corrupción se expresa de la siguiente forma:

(3)

Con base en esto, el problema del gobierno se expresa de la siguiente forma:

sujeto a,

Considerando las variables de control y de estado, la solución óptima satisface

(4)  $\lambda = \dots$

Combinando (4) con la restricción (3)<sup>110</sup>, tenemos finalmente que la tasa óptima con corrupción está dada por,

(5)  $\lambda = \dots$

Donde  $\lambda^*$  es la tasa óptima clásica mostrada en (2).

### 3.1 Soluciones factibles

Note que la solución anterior (5) depende de  $\alpha$ , que representa la intensidad de capital y también, la inversión óptima en capital. Debido a que  $\alpha = p/q$ , podemos expresar esta intensidad de la siguiente forma,  $\alpha = p/q$  con  $p$  y  $q$  enteros no negativos y  $q > 0$ . A partir de esto, note que  $\alpha$  es racional, y observe que si  $q$  fuera par, entonces  $\alpha$  no sería real, luego  $\alpha$  no representa ni un impuesto, ni un subsidio. Por lo que debe ser forzosamente impar. De este análisis definimos lo siguiente:

**Definición 1.** Sea  $0 < \alpha < 1$  la intensidad de inversión en capital de una empresa. Diremos que  $\alpha$  es admisible si:

1. La intensidad de inversión en capital  $\alpha$  es racional, esto es,  $\alpha = p/q$  donde  $p$  y  $q$  son enteros no negativos con  $q > 0$ . Además,  $p$  y  $q$  son primos relativos, es decir, la fracción  $p/q$  está en su mínima expresión.
2. El numerador  $p$  es impar.

<sup>110</sup> Ver Andrade-Vega (2015-1)

Observación 1. Debido a que  $\alpha$  es impar, esto es  $\alpha < 1$ , tenemos dos casos:

- a) si  $\alpha$  es par, entonces  $\alpha > 1$  así  $\alpha > 1$  será un impuesto;
- b) si  $\alpha$  es impar, entonces  $\alpha < 1$  por lo que  $\alpha < 1$  representa un subsidio.

### 3.2 Soluciones factibles y extremas

Uno de los resultados de Andrade-Vega (2015), muestra lo siguiente:

Corolario 2. Sea  $\alpha$  la proporción del ingreso de la empresa invertida en capital  $k$ , y supóngase que el gobierno subsidia, esto es,  $\alpha < 1$ ; entonces se cumple lo siguiente:

- i) Si  $\alpha$  es muy cercano a 1, las empresas son intensivas en capital, y por lo tanto el gobierno incentiva esta inversión en capital a través de un subsidio, el cual converge al máximo subsidio posible,  $\alpha < 1$ , conforme  $\alpha$  se aproxima a 1.
- ii) Si  $\alpha$  es mucho menor a 1, las empresas no son intensivas en capital, por lo que no hay incentivos por parte del gobierno para subsidiarlas, y si existe un subsidio, entonces éste converge a cero conforme las empresas inviertan cada vez menos en capital, esto es, conforme  $\alpha$  disminuye.

Lo que muestra el favoritismo hacia las empresas que invierten demasiado y la ayuda nula a las empresas que no invierten.

### 4. Políticas óptimas intermedias y condiciones para volver admisibles a valores de intensidad de capital no admisibles

Existen valores de intensidad de capital como  $\alpha > 1$  o  $\alpha < 0$  en la literatura (Romer 2002) que están definidos para nuestro modelo. Pero, ¿qué ocurre con valores como  $\alpha > 1$  o  $\alpha < 0$ , que de acuerdo a la definición 1, no son admisibles? Al no considerar estos casos, y en general cuando  $p$  es par, el modelo estaría muy restringido. Aunado a esto,

los resultados del corolario 2 son extremistas, en efecto, podemos pensar en los subsidios como prestamos que otorga el gobierno y entonces la primera parte del corolario diría: si eres empresa que siempre inviertes y en algún momento no puedes, te puedo subsidiar otorgándote la máxima ayuda posible, y por otro lado, si inviertes muy poco o no tienes un historial crediticio que te respalde, entonces no hay incentivos para prestarte. El modelo no considera casos intermedios. En esta sección proponemos una solución para volver admisibles a tasas que no lo son y al mismo tiempo considerar casos intermedios para las políticas subsidiarias.

#### 4.1 Ejemplo numérico.

Consideraremos algunos valores de  $\tau$ , a saber  $\tau = 0.5$  y  $\tau = 0.6$ , que de acuerdo a la definición 1 no son admisibles, debido a que  $\tau = 0.5$  y  $\tau = 0.6$  es par. Aproximaremos estas a tasas a valores admisibles, haciendo simplemente que  $\tau$  sea impar, pero tendremos cuidado de que esta aproximación no provoque un cambio significativo de sus respectivos valores reales.

Para el valor real de  $\tau = 0.5$ , aproximamos de acuerdo a los siguientes escenarios:

1) Aproximación de forma decimal y una política de impuestos ( $\tau = 0.5$  par) tenemos:

1.i)  $\tau = 0.5$ , esto es,  $\tau = 0.5$ , y así,

1.ii)  $\tau = 0.5$ , esto es,  $\tau = 0.5$ , y así,

2) De forma decimal y una política de subsidios ( $\tau = 0.5$  impar) tenemos:

2.i)  $\tau = 0.5$ , esto es,  $\tau = 0.5$ , y así,

2.ii)  $\tau = 0.5$ , esto es,  $\tau = 0.5$ , y así,

2.iii)  $\tau = 0.5$ , esto es,  $\tau = 0.5$ , y así,

2.iv)  $\tau = 0.5$ , esto es,  $\tau = 0.5$ , y así,

3) Aproximación de forma centesimal y una política de impuestos ( par) tenemos:

3.i) - —, esto es, — - , y así,

3.ii) - — —, esto es, — - , y así,

4) De forma centesimal y una política de subsidios ( impar) tenemos:

4.i) - —, esto es, — - , y así,

4.ii) - —, esto es, — - , y así,

4.iii) - —, esto es, — - , y así,

4.iv) - —, esto es, — - , y así,

Ahora, considere , y aproximemos de acuerdo a los siguientes escenarios:

5) Aproximación de forma decimal y una política de impuestos ( par) tenemos:

5.i) - —, esto es, — - , y así,

5.ii) - —, esto es, — - , y así,

6) De forma decimal y una política de subsidios ( impar) tenemos:

6.i) - —, esto es, — - , y así,

6.ii) - —, esto es, — - , y así,

6.iii) - —, esto es, — - , y así,

6.iv) - —, esto es, — - , y así,

7) Aproximación de forma centesimal y una política de impuestos ( par) tenemos:

7.i) - —, esto es, — - , y así,

7.ii) - —, esto es, — - , y así,

8) De forma centesimal y una política de subsidios ( impar) tenemos:

8.i) - —, esto es, — - , y así,

8.ii) - —, esto es, — - , y así,

8.iii) - —, esto es, — - , y así,

8.iv) - —, esto es, — - , y así,

En este análisis particular, se requirió únicamente convertir impar y mantener una diferencia mínima con respecto al valor real. Se observa que las diferencias que vuelven admisibles los valores de , en algunos casos cambian de signo y otras más de signo y de magnitud, además, son 12 combinaciones distintas para cada valor , todo ello dificulta la posibilidad de elegir uno solo. Si quisiéramos reducir estos escenarios, habría que poner algunas condiciones adicionales.

Una de ellas es dividir el conjunto de intensidad de capital , ya que se ha observado que la inversión en capital y la acumulación de éste (representadas por ) se han visto afectados por el nivel de corrupción (Lin-Wei; 2009), por lo que es de esperarse que las empresas dejaran de invertir o acumular capital. Entonces, es importante definir un umbral a partir del cual una política de impuestos podría cambiar a ser una política de subsidios. La propuesta es la siguiente:

1) Para el caso en que el valor de cumpla con, <sup>111</sup> se podría pensar que la empresa invierte demasiado en capital, y esto hace que sea atractiva para tasarla. Además, una de las intenciones de poner un impuesto es frenar este aumento de inversión en capital, con el objetivo de que estas empresas inviertan en trabajadores y se convierta en generadora de empleo.

2) Para el caso en que la empresa no es tan intensiva en capital, por lo que requerirá de estímulos, y estos podría hacerse a través de subsidios.

---

<sup>111</sup> Este valor no se basa formalmente en nada, solo se considera un caso "ideal" en que una economía invierte 50% en capital y 50% en trabajadores.

De acuerdo a lo anterior, los escenarios se reducen a la mitad: dos para impuestos, 1 y 3; y dos para subsidios, 6 y 8. Analicemos primero el caso de impuestos. Se sabe que uno de los grandes problemas económicos es la evasión, por los daños que causa: desempleo, una mala distribución del ingreso, piratería, etc. Entonces, si el gobierno quisiera evitar la evasión o disminuirla, habría que incentivar a las empresas a pagar tales impuestos, y una forma de hacerlo es disminuyendo éstos. Además, esta disminución se espera que sea una cantidad atractiva para las empresas. Tal reducción impositiva implica la eliminación de los  $\tau$  y el hecho de que ésta se considere considerable, hace que nos quedemos con un único valor de  $\tau$ , en nuestro caso el escenario 1.i.

Por otro lado, es importante incentivar a las empresas a invertir en capital, si estos incentivos se traducen en subsidios, esto elimina los  $\tau$ . Y mientras más grande sea la ayuda, habría mayor inversión. Con esta ayuda considerable, el escenario de subsidios se reduce al caso 6.iii.

Es importante mencionar que uno de los requisitos para reducir los escenarios fue evitar la evasión y aumentar la inversión de forma considerable. Esto implica bajar impuestos y otorgar subsidios en una cuantía atractiva para las empresas. Situación que retomaremos posteriormente.

#### **4.2 Política óptima de manera general**

Como mencionamos anteriormente, existen en la práctica valores de  $\tau$  que no son admisibles y por esto no entran en nuestro modelo, lo que se hizo en la sección anterior fue aproximar el  $\tau$  no admisible mediante un  $\tau$  que sí lo fuera. Se observó que existían diferentes aproximaciones admisibles cuya diferencia era significativa con respecto al valor original. Con ello, surgió la pregunta: ¿Qué tanto aproximar a  $\tau$  mediante un  $\tau$ ? O mejor aún, ¿cuándo una aproximación  $\tau$  de  $\tau$  es lo suficientemente buena? Damos razones intuitivas que justifican tal aproximación, dependiendo de si  $\tau$  representaba la aplicación de un impuesto o de un subsidio, pero ¿cómo determinar cuándo aplicar un subsidio o

cuándo un impuesto? Dicha decisión dependía si  $\alpha < \alpha^*$  o  $\alpha > \alpha^*$ , y con base en esto, determinábamos la aproximación requerida ( $\tau$ ) para hallar el valor admisible adecuado.

El objetivo de esta sección, y en sí del trabajo, es modelar las intuiciones antes mostradas. La tarea consiste en encontrar un valor umbral  $\alpha^*$  que determine el tipo de política a implementar: subsidios o impuestos. Así como los ámbitos de aplicación de dichas políticas, los cuales se traducen en intervalos o rangos para los posibles valores de  $\alpha$  de acuerdo al valor umbral, y finalmente determinar en cada zona el nivel de tolerancia ( $\tau$ ) para los valores de  $\alpha$  admisibles.

Para definir el valor umbral, recuerde que la tasa óptima que maximiza el crecimiento bajo corrupción es,

$$\alpha^* = \frac{1}{2} \left( 1 + \frac{1 - \theta}{\theta} \right)$$

donde el factor  $\frac{1 - \theta}{\theta}$  es indispensable para determinar cuando la política óptima se refiere a un impuesto o a un subsidio. Pensemos únicamente el caso general de una política fiscal óptima, esto es, consideramos solamente el valor absoluto de  $\alpha^*$ , al cual denotaremos por  $\alpha^*$ , luego

$$(6) \quad \tau = \frac{1}{2} \left( 1 + \frac{1 - \theta}{\theta} \right) \alpha^*$$

Estudiemos el comportamiento de  $\tau$  en su dominio. La gráfica de dicha función es la que se muestra en la figura 2. A partir de la gráfica tenemos el siguiente resultado:

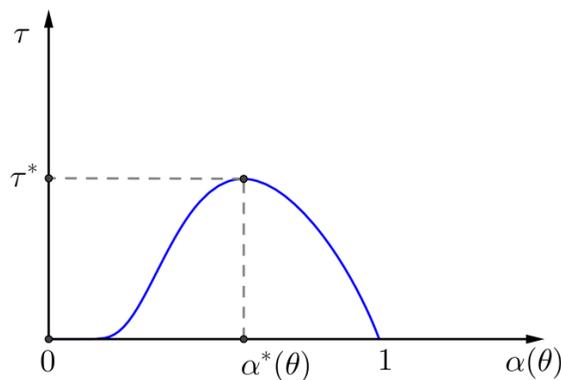


Figura 2. Gráfica de la tasa impositiva en función de la intensidad de inversión en capital.

Teorema 1. Para un nivel de corrupción dado, existe en el cual , además es creciente antes de y decreciente después de .

*Demostración.* Cómo se puede observar la función es continua en  $[0,1]$ , es positiva  $(0,1)$  y toma el valor 0 en y en . También dicha función es al menos derivable en  $(0,1)$ . Luego, en virtud del Teorema de Rolle, existe un valor en el cual y por lo tanto alcanza un máximo global. Por definición de valor máximo, se tiene que es creciente en el intervalo y decreciente en el intervalo  $( ,1]$ .  
Q.E.D.

#### **4.3 Criterios para la aplicación de una política impositiva o subsidiaria**

Con base en lo anterior y recordando que el gobierno se financia a través de impuestos al capital, y que son las empresas las generadoras del crecimiento, este valor determinará nuestro umbral en general. Además, este valor maximiza la política fiscal, dependiendo si es impositiva o subsidiaria (ver figura 2), es decir, va acorde con el máximo descuento a aplicar en impuesto y con la máxima subsidio a otorgar, lo que representa la generalización del caso numérico. Por ejemplo, se puede proponer que aquellas empresas que no cumplan con una intensidad de capital mínima, se les motivará con un subsidio pertinente con el objetivo de generar crecimiento. Con base en esto, tenemos los siguientes criterios,

Criterio 1. Empresas con niveles  $[0,$  se consideran de bajos recursos y son candidatas a tener un subsidio.

Criterio 2. Empresas con niveles  $( ,1]$  se consideran de altos recursos y son empresas susceptibles a ponerles un impuesto.

A partir de estos criterios y del teorema 1, observamos que la parte creciente de la tasa absoluta determina la zona de subsidios y la parte decreciente determina la zona de

impuestos, lo que sustentan de nueva cuenta que  $\alpha_0$  representa el umbral entre subsidios e impuestos.

#### 4.4 Políticas impositivas y subsidiarias admisibles y tolerantes

Determinadas las zonas de impuestos y subsidios, definiremos el nivel de tolerancia  $\tau$ .

Sea  $\mathcal{A}$  el conjunto de racionales que representan intensidades de capital admisibles, recordando que  $\alpha$  es admisible si  $\alpha$  es impar y  $\alpha \in \mathcal{A}$ .

Sean

$$I = \{ \alpha \in \mathcal{A} \mid V(\alpha) > \tau \}, \text{ y}$$

$$S = \{ \alpha \in \mathcal{A} \mid V(\alpha) < \tau \}.$$

Donde  $I$  representa intensidades de inversión de capital admisibles que implican un impuesto y  $S$  aquellas que implican un subsidio. Además, es claro que

.

Sea también, el  $\tau$ -entorno de  $\alpha_0$  denotado por  $V_\varepsilon(\alpha_0)$ , esto es,

Note que este conjunto tiene valores no admisibles, para evitarlos definimos

$$I_\varepsilon = \{ \alpha \in \mathcal{A} \mid \alpha \in I \text{ y } \alpha \in V_\varepsilon(\alpha_0) \},$$

que determinan conjuntos de valores admisibles en zonas específicas de impuestos y subsidios y además niveles de tolerancia mínimos (figuras 3 y 4).

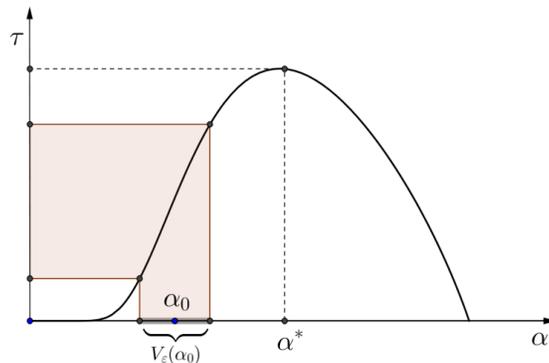


Figura 3: valores posibles de tasas impositivas.



1) A partir de la gráfica 3, la intensidad de capital se encuentra en el intervalo de crecimiento de la política y por lo tanto la tasa de subsidio alcanza un máximo en el supremo de las tasas admisibles contenidas en la -vecindad de .

2) de la gráfica 4, se muestra el caso en que la intensidad de capital se encuentra en el intervalo de decrecimiento de la tasa , por lo que la tasa de impuesto alcanza un mínimo, de nuevo, en el supremo de las tasas admisibles contenidas en la -vecindad de .

Definición. Sea la inversión en capital de una empresa. Definamos y . Si (ver grafica 3) entonces el gobierno subsidiará a la empresa con una tasa

Pero si (ver grafica 4) entonces el gobierno impondrá a la empresa un impuesto con tasa

En presencia de corrupción de nivel se tiene que

$$\text{---} \quad y \quad \text{---}$$

El siguiente teorema resume estas observaciones.

Teorema 2. La tasa es la máxima tasa de subsidio posible y la tasa es la mínima tasa de impuesto posible.

*Demostración.* De acuerdo a la definición anterior, se deduce que y . Luego, ya que la tasa en función de es creciente en el intervalo y decreciente en el intervalo se tendrá, de acuerdo a la construcción de y que para cada la desigualdad implica que y implica que . Q.E.D.

**Corolario 1.** La tasa  $\tau$  es la máxima tasa de subsidio posible y la tasa  $\alpha$  es la mínima tasa de impuesto posible.

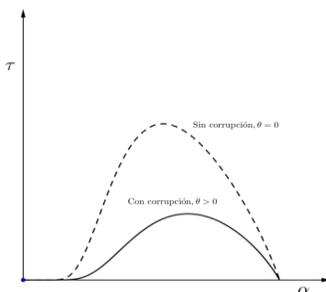
*Demostración.* Basta aplicar el argumento del teorema anterior para  $\alpha$  fijo. Q.E.D.

La importancia del teorema es que resuelve los casos intermedios que no entraban en los corolarios. Es decir, las políticas aplicadas eran o ayudar totalmente o no ayudar, tasar totalmente o no hacerlo<sup>113</sup>. Además que se encontraron las mejores aproximaciones de los  $\alpha$  no admisibles. Por lo tanto, nuestro modelo puede funcionar con cualquier  $\alpha$  aproximando de acuerdo a los criterios citados.

## 5. Efectos de la corrupción sobre las decisiones de políticas subsidiarias o impositivas

Como se mostró anteriormente, el nivel  $\alpha$  es el umbral que define las zonas de subsidios e impuestos, además  $\tau$  es el valor que determina el nivel óptimo de la política fiscal en general. En este apartado mostramos que la amplitud de las zonas definidas por dicho umbral cambia en función del nivel de corrupción  $\theta$ .

En la figura 5, se muestra el comportamiento de la política fiscal general en función de la intensidad de capital, que a su vez depende de la corrupción. Observamos que en un escenario sin corrupción, la gráfica en línea punteada, la tasa alcanza su valor máximo posible como ya es conocido del trabajo de Alesina y Rodrik. Sin embargo, en cuanto la corrupción se manifiesta, la magnitud de la tasa óptima se atenúa.



<sup>113</sup> Ver Andrade-Vega (2015-1)

Figura 5: Sin corrupción vs con corrupción.

Note que la amplitud de la zona de subsidios aumenta en presencia de corrupción, esto es, el nivel crítico para determinar cuándo poner impuestos es considerablemente mayor en presencia de corrupción que sin ella. Intuitivamente, esto refleja una política gubernamental donde el gobierno trata de compensar el daño causado por la corrupción, a través de aumentar las zonas de subsidios y disminuir las zonas de impuestos. A estas políticas compensatorias algunos autores la llaman transferencias condicionadas. Estas transferencias han sido parte de las políticas sociales implementadas en la región de América Latina y han tenido un impacto positivo, contribuyendo, por ejemplo, a una mejor distribución del ingreso (Carranza 2011)

Ahora, pensemos en una situación donde la corrupción se manifiesta, y que podría aumentar considerablemente si no se controla (ver figura 6). De nueva cuenta se observa el impacto de la corrupción sobre las decisiones a partir de cuándo considerar un impuesto o cuándo considerar otorgar un subsidio. Esto es, debido al cambio en el nivel de corrupción, se atenúa la magnitud de las tasas en presencia de la corrupción, además de que se observa un desplazamiento de la intensidad de capital en donde se alcanzan las tasas óptimas (figura 6). Es decir, la intensidad de capital en donde se alcanza la tasa óptima es una función creciente del nivel de corrupción y por lo tanto la zona de impuestos disminuye y la de subsidios aumenta.

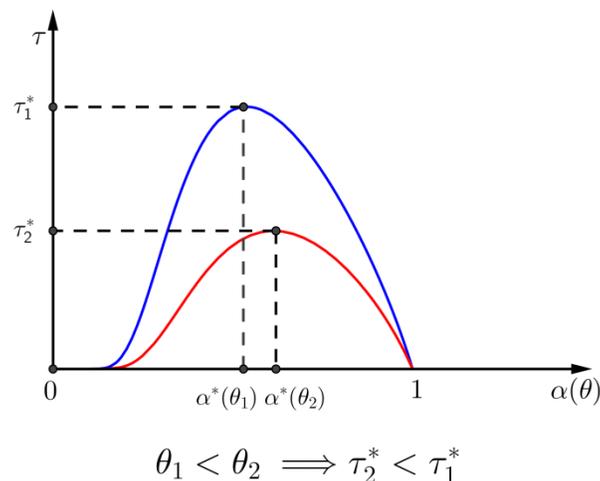


Figura 6: Comparación de las tasas óptimas cuando la corrupción va en aumento.

Más aún, conforme el nivel de corrupción siga aumentando, la zona de impuestos prácticamente desaparece, ya que las empresas no querrán invertir pensando que el nivel de corrupción es alto y lo pactado en la devolución de bienes productivos desaparecerá. Tomando en cuenta este posible daño y considerando un alto nivel de corrupción, el gobierno tratará de remediar esto aumentando el nivel de subsidios, y con ello la zona que se considera de subsidios aumentará como se observa en la figura 7.

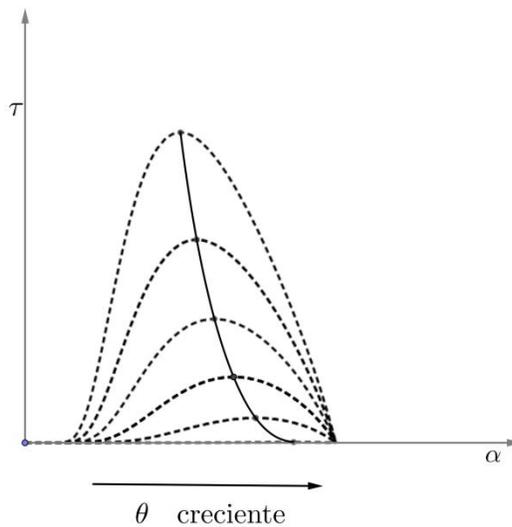


Figura 7. Efecto del aumento de la corrupción sobre la amplitud de las zonas de decisiones.

El análisis anterior se sintetiza en el siguiente lema.

**Lema 1.** La política fiscal en general<sup>114</sup> óptima es una función decreciente del nivel de corrupción. Formalmente:

—

*Demostración.*

Aplicando logaritmo natural a (6) se deduce que

— ,

<sup>114</sup> Por política fiscal óptima en general, nos referimos a expresada en la ecuación (6).

Al derivar la expresión anterior respecto a obtenemos que

$$\frac{\partial}{\partial \dots}$$

QED

Lema 2. La intensidad de capital óptima en función del nivel de corrupción está acotada inferiormente por  $\frac{1}{2}$ . Formalmente:

—

*Demostración.* Tomando logaritmo natural de y derivando la expresión resultante respecto de se deduce que

(7)

$$\frac{\partial}{\partial \dots}$$

Ya que para se tiene que

$$\frac{\partial}{\partial \dots}$$

Entonces, de la última ecuación y de (7) se infiere que

$$\frac{\partial}{\partial \dots}$$

Puesto que , entonces se deduce de la última ecuación que , de donde se tiene que como que se quería demostrar. Q.E.D.

Teorema 3. La razón de cambio de la intensidad de inversión en capital óptima con respecto al nivel de corrupción es positiva, es decir, el umbral entre las zonas de decisión es una función creciente del nivel de corrupción. Formalmente:

—

*Demostración.* De nuevo tome el logaritmo natural de y supóngase que es una función de , luego al derivar con respecto a , se obtiene que

$$\frac{\partial}{\partial \dots}$$

Si se analizan los signos de los términos de la ecuación anterior se deduce que

—

Como se quería probar.

Q.E.D.

Como se puede deducir de los resultados anteriores, la política óptima además de pretender resarcir el daño producido por un nivel de corrupción relativamente alto y procurar subsidiar a un mayor número de empresas cuyas intensidades de capital están por debajo del umbral, no garantiza un mayor subsidio compensatorio para un mayor nivel de corrupción, pero si garantiza la disminución del número de empresas susceptibles a una recaudación impositiva, aunque el monto de la recaudación es menor.

## **6. Conclusiones**

En el trabajo de Andrade- Vega (2015-1) mencionamos dos problemas que no permitían la generalidad de algunos de sus resultados. Uno de estos resultados considera la política óptima de impuestos que maximiza el crecimiento en términos del factor de intensidad de capital, y observamos que existían factores de intensidad de capital bajo los cuales el modelo no era aplicable. El otro resultado mostraba condiciones bajo los cuales esta política óptima se reduce a una política subsidiaria. Sin embargo, éste muestra que los subsidios son nulos para las empresas que no invierten en capital y conforme las empresas inviertan más, las ayudas hacia a éstas convergen al máximo posible. Lo que se observa aquí, es que estas políticas son muy drásticas al no considerar casos intermedios.

En este artículo se propuso una solución parcial en conjunto a las problemáticas citadas. En primera instancia, se aproximaron valores no admisibles por medio de valores admisibles, el análisis arrojó un umbral a partir del cual la política cambiaba y con base en éste, se determinaron una zona de subsidios y una zona de impuestos. Tal umbral se obtuvo maximizando la política óptima absoluta, considerando que ésta es independiente a la hora de determinar el tipo de política. Esta construcción arrojó dos conjuntos: y que definen las zonas de subsidios e impuestos respectivamente. Resolviendo con ello,

además de los problemas de no admisibilidad, los casos intermedios que no se consideraban en los resultados anteriores.

También, se observó que el valor óptimo está en función del nivel de corrupción, y de hecho, aumenta de valor conforme el nivel de corrupción aumenta; de tal manera que en un escenario donde la corrupción crece se espera tener un mayor número de empresas susceptibles a un subsidio, cuya cuantía es menor con respecto a un escenario con menor corrupción y, simultáneamente, se espera que haya un menor número de empresas susceptibles a pagar un impuesto al gobierno, donde el monto de tal impuesto es menor que el impuesto que se recaudaría también en presencia de un nivel de corrupción menor. De esta manera, concluimos que dicha política tiene un papel compensatorio ante el potencial daño de la corrupción. Finalmente se muestra que existe un umbral mínimo “natural” que es  $\frac{1}{2}$ , tal umbral se tomó en cuenta para ejemplificar el escenario.

**BIBLIOGRAFIA**

- Alesina, A. y Rodrik, D. 1994. Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 109 (4) : 465-490.
- Alesina, A. Y Weder, B., 2000. "Do corrupt governments receive less foreign aid?" National Bureau of Economic Research, Working Paper 71082, Cambridge, MA.
- Al-Marhubi, F., 2000. "Corruption and inflation". *Economics Letters* 66: 199-202.
- Andrade, L. A. (2014-2). Efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico: Inferencia bajo dos escenarios. *Revista Universitaria Europea* No. 21, 1139-5796.
- Andrade, L.A. y Vega, V. (2015-1), "Toma de Decisiones del Gobierno para Incentivar el Crecimiento bajo Corrupción no Controlada". En revisión.
- Carranza- Valdés (2011), "América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto -Enfoques y experiencias". Proyecto Repensar América Latina, ISBN 978-92-9089-176-5, UNESCO. 2011 Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Montevideo Uruguay.
- Doménech, Rafael. (2004) "Política Fiscal y Crecimiento Económico" *Ekonomi Gerizan*, Working Paper.
- Garoupa, N., 1999. "The economics of political dishonesty and defamation". *International Review of Law and Economics*, 19: 167-180.
- Gray, C. y Kaufmann, D., 1998. "Corruption and development". *Finance and Development*, Marzo.
- Gupta, S., Davoodi, R. y Alonso-Terme, 1998. "Does corruption affect income inequality and poverty?" *International Monetary Fund Working Paper*, No. 98/76.
- Hindriks, J., Keen, M., Muthoo, A., 1999. "Corruption, extortion and evasion". *Journal of Public Economics*, 74: 395-430.
- Latham, R. 1988. Lorenz-Dominating Income Tax Functions. *International Economic Review* 29. 185-198.
- Levine, D. B. y Singer, N. M. 1970. The Mathematic Relation Between the Income Density Function and the Measurement of Income Inequality. *Econometrica* 38(20): 324-330.

- Perotti, R. 1993. Political Equilibrium Income Distribution and Growth. *Review of Economics Studies* 60(8): 755-776.
- Persson, T. and G. Tabellini. 1994. Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence. *American Economic Review*: 84(7): 600-621.
- Romer, D. (2002). *Macroeconomía Avanzada*. Mc-Graw-Hill. Segunda edición.
- Shuanglin Lin-Wei Zhang. 2009 “The effect of corruption on capital accumulation” Springer, pag 67-93.