

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 3 NÚM. 6 JULIO-DICIEMBRE DE 2010

## ARTÍCULOS

*¿Qué significa "democratizar" la democracia?  
Expectativas normativas, modelos políticos  
y cambio institucional*

Alejandro Monsiváis Carrillo

*Reformas, procesos de política  
y satisfacción ciudadana en América Latina*

José del Tronco

*Reforma político-electoral en Baja California:  
cinco frustrantes legislaturas*

José Zavala Álvarez

*Cambios en la migración y en el mercado de trabajo  
agrícola estadounidense ante la actual recesión mundial*

Fernando Herrera Lima, Yolanda Massieu Trigo  
y Ulises Revilla López

*La tutela efectiva de los derechos ambientales.  
El derecho mexicano frente a la Convención de Aarhus*

Fidel García Granados

## NOTAS

*Programas y proyectos con ¿perspectiva de género?*

Rocío Ochoa García

*Modelos de clases latentes aplicados a las encuestas  
de percepción ciudadana: estudio de caso*

Claudio R. Castro López  
Alma Janett Tenorio Aguirre

## RESEÑAS

*La clase media en México*

Salvador Moreno Pérez

*Confianza en las instituciones*

Gustavo Meixueiro Nájera



.....

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CESOP

Sergio Mancilla Zayas  
Alberto Esquer Gutiérrez  
Feliciano Rosendo Marín Díaz  
SECRETARIOS

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
DIRECTORA GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR:  
Gustavo Meixueiro Nájera

COORDINADOR EDITORIAL:  
Roberto Ocampo Hurtado

EDICIÓN Y DISEÑO:  
Alejandro López Morcillo

ASISTENCIA EDITORIAL:  
José Olalde Montes de Oca

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis  
PARAMETRÍA

Israel Arroyo García  
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Jorge Buendía Laredo  
BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos  
CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Manuel Alejandro Guerrero  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela  
UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero  
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno  
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas  
CONSULTA MITOFSKY

Francisco J. Sales Heredia  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Año 3, núm. 6, julio-diciembre 2010, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx). Editor responsable: Gustavo Meixueiro Nájera. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2008-090917112100-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora

de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por MC Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, C.P. 04530, Delegación Coyoacán, México, D.F. Este número se terminó de imprimir el 19 de julio de 2011. Con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores. Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente. Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flasco Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex y Clase.

.....

# Contenido

VOLUMEN 3 • NÚMERO 6 • JULIO-DICIEMBRE DE 2010

Presentación

3

## ARTÍCULOS

*Alejandro Monsiváis Carrillo*

¿Qué significa “democratizar” la democracia?  
Expectativas normativas, modelos políticos  
y cambio institucional

9

*José del Tronco*

Reformas, procesos de política  
y satisfacción ciudadana en América Latina

43

*José Zavala Álvarez*

Reforma político-electoral en Baja California:  
cinco frustrantes legislaturas

65

*Fernando Herrera Lima, Yolanda Massieu Trigo  
y Ulises Revilla López*

Cambios en la migración y en el mercado de trabajo  
agrícola estadounidense ante la actual recesión mundial

95

Fidel García Granados  
La tutela efectiva de los derechos ambientales.  
El derecho mexicano frente a la Convención de Aarhus  
129

NOTAS

*Rocío Ochoa García*  
Programas y proyectos con ¿perspectiva de género?  
171

*Claudio R. Castro López*  
*Alma Janett Tenorio Aguirre*  
Modelos de clases latentes aplicados a las encuestas  
de percepción ciudadana: estudio de caso  
187

RESEÑAS

Salvador Moreno Pérez  
*La clase media en México*  
201

Gustavo Meixueiro Nájera  
*Confianza en las instituciones*  
206

# Presentación

Cumpliendo con el objetivo de generar y difundir conocimiento en áreas vinculadas con las ciencias sociales y en particular con aquellos temas de la agenda legislativa, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados pone una vez más a disposición de congresistas, académicos y ciudadanos uno de los productos de mayor prestigio con los que cuenta hoy día este centro de estudios.

En tal virtud, la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, en su sexto número, presenta contribuciones de investigadores externos a través de las cuales el lector podrá reflexionar sobre temas de interés nacional, tales como la democracia, la opinión ciudadana frente al ejercicio de gobierno, la migración y el medio ambiente.

Abriendo la sección de artículos, Alejandro Monsiváis Carrillo analiza en su texto, “Qué significa democratizar la Democracia? Expectativas normativas, modelos políticos y cambio institucional”, la necesidad de robustecer la democracia en el contexto mexicano.

En el citado artículo, Monsiváis Carrillo aborda el debate en torno a la calidad de la democracia y argumenta que el fortalecimiento de elementos como la participación ciudadana, la competencia electoral y la rendición de cuentas, deben contribuir a la plena democratización del régimen político.

En ese mismo artículo, Monsiváis Carrillo muestra los planteamientos que se han formulado alrededor de los modelos de demo-

cracia, resaltando los atributos del diseño constitucional, así como las expectativas normativas generadas por la denominada *gobernanza democrática*.

En una segunda contribución, sin distanciarnos por completo del tema de la democracia, José del Tronco presenta el artículo “Reformas, procesos de política y satisfacción ciudadana en América Latina”, en el cual se examinan, como tema central, las políticas públicas en el contexto latinoamericano.

Para el autor las políticas públicas en la región referida han oscilado entre los cambios abruptos y las inercias estructurales, circunstancia que se traduce en el cambio que significó el paso del modelo desarrollista al esquema de mercado abierto, en donde el Estado perdió su papel como agente rector de la economía.

Ante ese cambio en el modelo económico, algunos gobiernos latinoamericanos no resolvieron a tiempo la reformulación de políticas públicas, hecho que —desde la visión de José del Tronco— ha generado que planes y programas en dicha materia se mantengan casi inalterados y sean incapaces de adaptarse en muchas áreas de política a los cambios operados en el entorno económico y social.

En líneas siguientes, el autor analiza y vincula los resultados macro y microeconómicos con las dimensiones de la calidad de las políticas públicas y las actitudes de los ciudadanos latinoamericanos (a partir de las encuestas de latinobarómetro), bajo la premisa de que las reformas cumplieron con algunos de los objetivos de la política económica, pero ello fue, en buena medida, a costa de los resultados microeconómicos, de la calidad del proceso de formulación de políticas y finalmente de la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia.

José Zavala Álvarez, por su parte, expone en “Reforma político electoral en Baja California: cinco frustrantes legislaturas”, un estudio de caso en donde, con sentido crítico, analiza el funcionamiento del Congreso del estado de Baja California, el cual, en palabras del autor, es visto por la ciudadanía como un ente en donde las negociaciones políticas tienen como fin el beneficio de grupos influyentes.

Tal afirmación es resultado de un detallado análisis, el cual comprende, por parte del autor, la observación de los procesos legislativos

que durante 15 años se han gestado en el Congreso de Baja California; periodo durante el cual, pese a la discusión de temas como el incremento de la participación ciudadana al interior del propio congreso, los resultados en ese y otros rubros han sido frustrantes.

En el subsecuente artículo, Fernando Herrera Lima, Yolanda Massieu Trigo y Ulises Revilla López advierten en “Cambios en la migración y en el mercado de trabajo agrícola estadounidense ante la actual recesión mundial” la necesidad de ampliar los estudios en materia de migración y el mercado agrícola, ello de cara a los problemas económicos por los que el mundo occidental transita.

Para los autores resulta vital proporcionar elementos de análisis que permitan medir el futuro de las migraciones en el contexto de la relación bilateral México-Estados Unidos, bajo la lógica de que la muy reciente recesión económica en el vecino país del norte y los estragos que a consecuencia de ésta se generaron en el mercado agrícola, pueden gestar una suerte de retorno de miles de migrantes a territorio nacional.

A manera de ejemplo, los autores Herrera, Massieu y Revilla presentan el estudio de caso en torno a los trabajadores indígenas mixtecos en California, a quienes la recesión económica estadounidense los ha llevado a evaluar las ventajas o desventajas de retornar a México o, por el contrario, permanecer en los Estados Unidos, nación que, ante los desarreglos económicos, ya no ofrece certidumbre en el empleo y en el futuro para los migrantes mexicanos.

Cerrando la sección de artículos, Fidel García Granados, en un amplio artículo denominado “La tutela efectiva de los derechos ambientales, el derecho mexicano frente a la convención de AARHUS”, aborda el grave problema del desequilibrio ecológico.

El autor afirma que las alteraciones ambientales que enfrenta el planeta han alcanzado el espacio vital de los seres humanos, los cuales, ante su incapacidad por separarse de ambientes degradados, solicitan, cada vez con mayor insistencia, la necesidad de que el Estado tutele derechos de tipo ambiental.

A esa demanda ciudadana, los Estados nacionales han ido incorporando a sus respectivos estatutos jurídicos la obligatoriedad de proteger el ambiente; ejemplo de ello es México, el cual incorporó en 1999,

en su texto constitucional, la protección de los derechos ambientales, mismos que, sin embargo, aún distan —en la mirada de García Granados— de ser plenamente ejercidos, razón por la que el autor propone la ampliación de esos derechos bajo la protección del juicio de amparo.

Arribando a la sección de notas, Rocío Ochoa García, en “Programas y proyectos con ¿perspectiva de género?”, destaca que tras la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres, celebrada en 1995 en Beijing, se han organizado, en varias partes del mundo, grupos femeninos que luchan por la consecución de los derechos humanos de las mujeres y los cambios encaminados a la calidad de vida de niñas y mujeres adultas.

Los resultados a la fecha son satisfactorios, sin embargo, aún resta camino por recorrer, razón por la que la autora analiza los conceptos de *autonomía* y *empoderamiento*, mismos que resultan clave para explicar y resolver la situación legal y social de la mujer en México y el mundo.

En su texto, Ochoa García propone también que para el caso del poder legislativo mexicano, específicamente la Comisión de Género de la cámara baja, debería propugnar por un incremento en el presupuesto destinado a los programas con perspectiva de género.

En una segunda nota, Claudio R. Castro López y Alma Janett Tenorio Aguirre elaboran en “Modelos de clases latentes aplicados a las encuestas de percepción ciudadana: Estudio de caso”, un interesante análisis sobre los modelos de clases latentes, mismos que, en la percepción de los autores, permiten estudiar la existencia de una o más variables latentes.

En su análisis, Castro López y Tenorio Aguirre presentan un estudio de caso, a través del cual su teoría sobre los modelos de clases latentes, desde su percepción, se demuestra; tal estudio se refiere a un estudio de opinión sobre la percepción ciudadana frente a la acción política de los gobernantes en el estado de Veracruz.

La nota permite constatar que la contribución de los modelos de clases latentes al estudio social, en el caso específico de la percepción ciudadana, se manifiesta en la posibilidad de determinar que segmentos de la población, con características sociales específicas, muestran



un comportamiento favorable o desfavorable frente al ejercicio de gobierno.

Para cerrar este sexto número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, en nuestra última sección Salvador Moreno Pérez reseña el libro *Clasemediero. Pobre no más, desarrollados aún no*, obra escrita por Luis de la Calle y Luis Rubio, en la que se analiza la estratificación social como concepto central de estudio y a la clase media en México como elemento de reflexión.

El texto ofrece al lector una visión optimista de la aparente consolidación de la clase media, hecho que sin duda le otorga un distintivo controversial, ya que diversos estudios demuestran que la realidad social y económica de aquel sector social no es tan positivo.

Finalmente, Gustavo Meixueiro Nájera reseña el libro *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, coordinado por Alejandro Moreno, texto que es resultado de un proyecto de colaboración entre el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) y el ITAM, a través del departamento de Ciencia Política.

El libro, señala Meixueiro, evalúa y analiza las bases de la confianza institucional en una democracia reciente, donde en los últimos años las instituciones en nuestro país han sufrido transformaciones. El autor de la reseña menciona que el texto de Moreno con seguridad resultará de gran interés no sólo para especialistas, estudiantes y académicos de la ciencia política, sino para representantes populares y legisladores; así como para asesores y tomadores de decisiones gubernamentales involucrados con el diseño o rediseño institucional.



# ¿Qué significa “democratizar” la democracia? Expectativas normativas, modelos políticos y cambio institucional

*Alejandro Monsiváis Carrillo\**

El objetivo de este trabajo es discutir lo que implica robustecer la democracia. Se abordará, en primera instancia, el debate en torno a la calidad de la democracia. En segundo lugar, se argumentará, que el fortalecimiento de este régimen implica la profundización de las condiciones de participación, competencia y rendición de cuentas político-electoral. Enseguida se revisan los planteamientos que se han formulado alrededor de los modelos de democracia y se resaltan algunos atributos del diseño constitucional que contribuyen a equilibrar las expectativas normativas de la gobernanza democrática. Finalmente, se destaca la importancia de afinar las estrategias de análisis empírico para abordar las políticas del cambio institucional. El texto concluye con una reflexión respecto al caso mexicano.

*Palabras clave:* Calidad de la democracia, modelos de democracia, diseño institucional, cambio institucional, México

The main purpose of this paper is to discuss what means strengthening democracy. I address, in first instance, the debate about the quality of democracy. Secondly, I will argue that the strengthening of this type of political regime involves the deepening on the conditions of participation, competition and accountability of electoral politics. Then, I will review the approaches that have been made about the different types of democracy and will highlight some aspects of constitutional design that contribute to balance the normative expectations

\* Doctor en Ciencias Sociales y profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Sus líneas de investigación giran en torno a la teoría política, las instituciones políticas comparadas y los procesos de democratización. Correo electrónico: amonsi@colef.mx

of democratic governance. Finally, I will highlight the importance of refining the empirical strategies to address institutional change policies. The text concludes with a reflection on the Mexican case.

*Key words:* Quality of democracy, types of democracy, institutional design, institutional change, Mexico.

## **Introducción**

La reflexión que se desarrolla en estas páginas está motivada por el desempeño de la democracia en México durante la última década. Si se deja de lado la evaluación que se pueda hacer respecto a los resultados generados por los gobiernos electos en este país, resulta paradójico observar que las elecciones competitivas no parecen haber mejorado, en general, la calidad de la política democrática. Las tendencias en la opinión pública, indicadores de distinta índole, reflexiones de observadores especializados y evidencia anecdótica convergen en una misma conclusión: las elecciones competitivas no parecen haber traído mejores políticos, mejores partidos ni mejores gobernantes.

A esta lectura desencantada se le podría oponer una visión antagónica, no carente de un toque de cinismo: lo que ha sucedido en México no es más que una consecuencia de que se pusiera a funcionar la maquinaria de la democracia. Si el gobierno y las instituciones políticas son operados por personas de carne y hueso, que a su vez son portadoras de intereses propios y autocentrados, es de esperar que el espacio público se llene de querellas mundanas y episodios poco edificantes. Si la experiencia de la democracia ha sido más prosaica de lo que tendría que haber sido desde un punto de vista estrictamente normativo, esto se debe a que la democracia es un sistema que sirve para que la luz pública caiga sobre aquello que no es ejemplo de virtud cívica.

Una comprensión adecuada del desempeño y funcionamiento de la democracia requiere, por tanto, un cierto espíritu para saber apreciar el valor de los aspectos más prosaicos de la política. Esta comprensión debe quedar enmarcada, por cierto, en un esfuerzo más amplio por reflexionar acerca de lo que implica y supone el fortalecimiento de la democracia. Baste recordar que con esta bandera se pueden impulsar reformas innovadoras al igual que perpetrar actos de flagrante opor-

tunismo político. Tras la legitimidad que brinda la soberanía popular suelen escudarse los intereses de líderes populistas, autócratas de distintos colores, testaferros de poderosos grupos de interés y políticos de mediano rango, entre otros. Por legítimo que sea expresar dichos intereses, cuando éstos se imponen arbitrariamente sobre las preferencias y los derechos de la ciudadanía en nombre de la democracia, entonces contribuyen al desgaste y deterioro de este régimen.

Por estos motivos, una pregunta como ésta no es meramente retórica ni rebuscada: ¿cómo hacer más *democrática* la democracia? En torno a esta interrogante ha corrido mucha tinta, pero la problemática persiste —véase PNUD (2010). El objetivo de este trabajo es revisar tres aspectos asociados a la teorización del fortalecimiento y la profundización de la democracia. En primera instancia, se señala que una concepción procedimentalmente robusta del régimen democrático se desprende de las nociones de *igualdad* y *autonomía política* de los ciudadanos. Entonces, la profundización democrática en un régimen que cumple ya con las condiciones mínimas para ser considerado una poliarquía es un proceso que supone el robustecimiento de las condiciones de participación, competencia y rendición de cuentas político-electoral. En segundo lugar, se aborda el debate que se ha generado respecto a los modelos de democracia y se destacan algunos atributos del diseño constitucional que contribuyen a equilibrar dos expectativas normativas de la democracia: la representación inclusiva y la gobernanza eficaz. Finalmente, se resalta la importancia de afinar las estrategias de análisis empírico que permitan entender los procesos de cambio político y reforma institucional.

Así, este es un trabajo que pretende analizar diversos aspectos teórico-normativos y conceptuales de la democracia, pero tiene también como referente central el cambio político en México. Hacia el final del trabajo se presentan algunas reflexiones en torno al caso mexicano.

### **Repensando la “calidad” del régimen democrático**

A partir de la experiencia de los regímenes políticos de la tercera ola, y concretamente de las vicisitudes de los regímenes latinoamerica-

nos durante las últimas tres décadas, se hizo patente la necesidad de conceptualizar y explicar la “calidad” de la democracia (Diamond & Morlino, 2004; O’Donnell, Vargas e Iazzeta, 2004; PNUD, 2004). Por así decir, además de la relevancia que reviste explicar la transición de un tipo de régimen a otro (Geddes, 1999), también ha adquirido relevancia identificar los cambios graduales y cualitativos al interior del propio régimen democrático. La reflexión sobre los regímenes políticos dejó de centrarse en aspectos como los de las transiciones del autoritarismo a la poliarquía, y emergieron así temas como los del Estado de derecho, el imperio de la ley y la rendición de cuentas (Mainwaring & Welna, 2003; Munck, 2004).

La necesidad de conceptualizar y observar la “calidad” de la democracia dio lugar a una productiva agenda de investigación (Levine & Molina, 2007). Por ejemplo, una contribución sobresaliente ha sido la de Morlino (2005), quien ha argumentado que la calidad de una democracia debe evaluarse con respecto a los procedimientos, el contenido de los derechos ciudadanos y los resultados del régimen. De aquí se desprenden cinco dimensiones analíticas: el *rule of law* (gobierno de la ley); la rendición de cuentas democrática; la responsividad del gobierno hacia las demandas públicas; la mejora sustancial de las libertades políticas; y la obtención de una mayor igualdad entre los ciudadanos. Las cinco dimensiones identificadas por Morlino proporcionan una visión integral y comprensiva de la calidad de la democracia. Sin embargo, este planteamiento también es susceptible de ser objeto de una crítica fundamental: a partir de esta noción se colapsan atributos que pueden corresponder tanto al régimen como al Estado de derecho y a los resultados de las políticas públicas. Como han resaltado Munck (2007) y Mazzuca (2007), “estirar” el concepto de “calidad de la democracia” hasta que abarque componentes que podrían ser propios de otros conceptos, presenta la desventaja de que condensa en una misma definición aquellas relaciones empíricas que deberían ser diferenciadas conceptual y analíticamente.

Las fronteras difusas que caracterizan al concepto de “calidad de la democracia” han motivado que diversos analistas exploren aspectos y temas con delimitaciones conceptuales más claros. En este sentido, Mainwaring, Scully y Vargas-Cullel (2010), dejando de lado el estudio

de la “democraticidad” del régimen, se han desplazado hacia el análisis de la calidad de la *gobernanza* democrática. Este giro implica pasar de la evaluación de las cualidades del régimen como tal, a la evaluación de los resultados de las políticas públicas que han generado los gobiernos electos bajo las reglas de la democracia.

La preocupación por la “calidad de la democracia”, con todo, continúa vigente y remite a una cuestión que no ha quedado plenamente resuelta: ¿cómo definir y cómo observar los preceptos normativos que deben maximizarse y equilibrarse entre sí para dar forma a un régimen democrático vital y vibrante? Para tratar esta cuestión es necesario aislar los componentes del régimen que, con independencia del Estado de derecho, la legalidad, la burocracia y las capacidades del gobierno, dotan a una comunidad política de dinamismo democrático. A diferencia de lo que plantea Mazzuca (2007), no se trata solamente del *acceso* al poder a través de elecciones regulares, limpias y competitivas. Una concepción *robusta* del régimen democrático (Coppedge, 2007) sigue teniendo en su centro la selección de representantes y la formación del gobierno, pero ofrece la posibilidad de ampliar el tipo de fenómenos y procesos que serían indicadores de la “calidad” de la política democrática.

Para abordar esta cuestión es preciso comenzar desde el principio: un régimen democrático es el que se origina en el principio de la igualdad política de los individuos adscritos a ese régimen (Christiano, 1996; Dahl, 1971; Habermas, 1998; Held, 1996). Una comunidad política (*polity*) democrática es la que tiene su base en la autodeterminación y el autogobierno de un conjunto de individuos que se reconocen moral, jurídica y políticamente como libres e iguales. Así, de entrada, puede afirmarse que la “calidad” de un régimen democrático habrá de ser variable en función del grado en que se consiga que la vida público-política de una comunidad política esté basada en el ejercicio libre y vigoroso de los derechos que se desprenden de las normas de igualdad y autonomía políticas. La estructura jurídica e institucional de los Estados constitucionales contemporáneos da soporte al régimen democrático mediante un conjunto de espacios e instrumentos institucionales para que el ejercicio legítimo y autorizado del gobierno se realice con base en los preceptos de la autonomía e igualdad políticas ya mencionados.

De esta forma, el entramado institucional habrá de ofrecer las condiciones para que los individuos puedan participar en los procesos públicos de formación del juicio político colectivo, la conformación y el ejercicio de la representación política, y el proceso de hacer rendir cuentas a los gobernantes (véase Warren, 2006). Las condiciones institucionales y los aspectos procedimentales que se requieren para cumplir con estos requisitos han sido descritos ampliamente (Dahl, 1971, 1989; Cohen, 2001; Habermas, 1998): protección de la integridad física y moral de las personas, fuentes alternativas de información, libertad de opinión y expresión, derechos de asociación, sufragio universal, elecciones regulares, libres, limpias y competitivas, soberanía efectiva de los gobernantes electos.

Cabe destacar que, hasta este punto, lo que ha quedado plasmado son los atributos de lo que se conoce como “la concepción procedimental de la democracia” (Habermas, 1998; Przeworski, 1990, 1997; Shapiro, 2003; Sartori, 1987). Sin embargo, esta concepción es, para muchos, el origen de los déficits que se manifiestan en la vida pública contemporánea. Santos y Avritzer (2004), por ejemplo, tras una severa crítica a este modelo, hacen un llamado a “ampliar el canon democrático” desde una visión participativa. A grandes rasgos, a la democracia procedimental se le critica el énfasis que tiende a colocar en la selección de las élites, en detrimento de la participación popular (McPherson 1977; Pateman, 1976). Dentro de este señalamiento se enmarca la tesis de que le otorga primacía al ejercicio de la representación política por encima de la participación a todo lo largo del proceso de formulación e implementación de la política pública.

Por otra parte, también se le adjudica reducir lo “democrático” a la operación de instituciones como el sistema electoral, los partidos políticos y la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, relegando a un plano secundario las contribuciones a la política que pueden realizar las dinámicas asociativas, los espacios públicos informales, los instrumentos participativos en la gestión pública y los debates discursivos e ideológicos en la esfera pública. De igual manera, se le puede objetar que minimiza la relevancia que tiene para la reproducción de la democracia la obtención de resultados que beneficien a la población en su conjunto y a los sectores populares en particular. Se puede tam-



bién considerar como un sesgo inapropiado el espíritu competitivo, egoísta, utilitario y adversarial que suele acompañar a esta visión, en oposición a una comprensión del proceso democrático más de carácter deliberativo, consensual e integrador (Benhabib, 1996; Cohen, 1997; Guttman & Thompson, 2004).

Parecería, en breve, que una buena parte de las dificultades para fortalecer la calidad de la democracia proviene de la concepción predominante —“hegemónica”, se suele decir— que se tiene del régimen, las instituciones y los procesos democráticos. Por tanto, de acuerdo con este razonamiento, si se quiere promover una “mejor democracia”, entonces hay que dar un giro completo, modificando tanto los anclajes normativos de la concepción vigente de la democracia como la agenda de investigación que se asocia con ella. La alternativa sería adoptar una perspectiva en la que tuvieran notoriedad elementos como la participación, la deliberación pública y las políticas del acuerdo y la conciliación. Con este giro, sin embargo, sigue abierta la cuestión de cómo conceptualizar al régimen: es necesario formular una comprensión de la democracia capaz de integrar las distintas facetas de la política. Por este motivo, como se argumentará en las secciones siguientes, es necesaria una concepción procedimentalmente robusta de la democracia para una mejor comprensión de la relevancia que tienen el consenso y el conflicto, la deliberación y la lucha entre intereses opuestos en la política democrática.

### **Las dimensiones del fortalecimiento democrático**

Para desarrollar una comprensión más acabada de lo que significa “democratizar” la democracia no es suficiente con un desplazamiento del énfasis: de la representación a la participación, de la competencia a la cooperación, del sistema político a la esfera pública, o de las dinámicas partidistas y los procesos electorales a las dinámicas asociativas o la vigilancia ciudadana de los procesos de implementación de las políticas. Una ruta de mayor integración requiere identificar los asideros conceptuales que permitan una comprensión robusta del régimen de gobierno, consecuentes con las normas de autonomía e igualdad política que se hallan en la base de la idea de la democracia.

El desafío consiste en evitar las definiciones maximalistas, que incurren en un problema de estiramiento conceptual (Sartori, 2008; Collier y Mahon, 1993). Para tal fin, es preciso hacer la distinción siguiente: evaluar el fortalecimiento de la democracia requiere, por principio de cuentas, saber identificar un régimen democrático. Sólo en un segundo momento adquiere sentido evaluar de qué atributos en particular se compone una democracia robusta y vital. En congruencia con esto, en este artículo se concibe a la democracia en los términos de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñan (2007): un régimen en el que hay elecciones libres y competitivas; en el que existen garantías para la participación inclusiva de los adultos; en el que se protegen las libertades civiles y políticas; y en el que las autoridades gobiernan sin interferencias de agentes no electos —por ejemplo, los militares.

Es entonces que adquiere sentido la tarea de identificar las dimensiones en las que se podrían observar diferencias en la “calidad” de la democracia. Para tal propósito, los preceptos de la concepción de la poliarquía de Dahl (1971) continúan siendo relevantes: competencia y participación. A estos dos, cabe añadir uno más, estrictamente asociado al ejercicio de la representación política: la rendición de cuentas político-electoral. De esta forma, puede decirse que un régimen podrá acercarse o alejarse de los parámetros de una concepción robusta de la democracia en la medida en que ofrezca condiciones tendientes a fortalecer y vitalizar la competencia o contestabilidad de las decisiones públicas, la participación colectiva y la rendición de cuentas asociada al ejercicio de la representación política.

El criterio de participación es una pieza esencial. Por principio de cuentas, el sufragio debe ser universal y efectivo en el sentido de que deben estar garantizadas las condiciones que hacen que los votos cuenten. En otras palabras, las elecciones deben ser libres y limpias. Pero es momento, como ha señalado Coppedge (2007), de observar en qué medida el electorado puede hacer uso, en la práctica, de sus derechos de asociación y participación, empezando por el voto. El abstencionismo y la volatilidad electorales son temas que continúan siendo de interés para la teoría de la democracia, como también lo son la compra y coacción del voto o la inducción clientelar del sufragio. Al mismo

tiempo, ampliar el sentido de la participación y el ejercicio de los derechos políticos necesariamente conduce al estudio de las dinámicas asociativas y a las diversas formas de acción pública que se registran en el espacio público contemporáneo (Warren, 2001). Centralmente, es necesario incorporar a la evaluación del régimen democrático las distintas variedades de instrumentos participativos que han emergido en los países latinoamericanos en las últimas décadas (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Santos y Avritzer, 2004). Es necesario conocer cómo surgen, cómo funcionan y qué consecuencias tienen los instrumentos, espacios y foros públicos en términos de promover la participación y la colaboración en la definición e implementación de políticas (Fung, 2003, 2006; Smith, 2009). De igual manera, es necesario considerar que las dinámicas y los episodios de política contenciosa tendrían que estar presentes también como indicadores del dinamismo democrático de un régimen (Tarrow & Tilly, 2007).

En segundo lugar viene el principio de la competencia. Bajo este rubro habitualmente se considera si existen elecciones regulares y limpias, y un sistema de partidos competitivo que permita la rotación de las élites en los cargos públicos. Es competitivo un sistema en el que la posibilidad de que los partidos en el gobierno pierdan elecciones es auténtica. Sin embargo, de manera congruente con la formulación realizada por Dahl (1971) que está presente en los teóricos de la democracia, el principio de la contestabilidad política puede entenderse de una manera más amplia. Concretamente, para ampliar el sentido de la competencia/contestabilidad democrática, se le puede dar un giro deliberativo. Desde este punto de vista estará más apegada a los ideales democráticos una competencia política que, en primera instancia, ofrezca mejores condiciones de inclusión y equidad. Esto supone regular el financiamiento que obtienen los partidos políticos y candidatos, el acceso a los medios de comunicación y la conducción de las campañas electorales. En segundo lugar, la competencia política tendría que ser auténticamente deliberativa: debe ser un proceso de discusión, apasionada e intensa, si se quiere, que conduzca a identificar los fines de la política y a encontrar los medios idóneos para alcanzarlos. El espacio público, así, se convierte en una arena de confrontación y disputa argumentales, regida por preceptos de justificación y responsa-

bilidad, que está dirigida a formar e informar el juicio político colectivo que precede a la adopción de decisiones políticas y vinculantes.

En tercer término se localiza la rendición de cuentas político-electoral. Este es un proceso intrínsecamente ligado a la representación democrática. Quedan englobados bajo esta etiqueta, de manera indicativa, dos aspectos paralelos. En primer lugar está la rendición de cuentas electoral. En su sentido más estricto, esto se refiere a la capacidad que tienen los votantes para emitir mandatos claros a sus representantes electos y sancionarlos positiva o negativamente por su desempeño; es la facultad que permite a los electores ejercer control sobre gobernantes, legisladores y políticos en lo individual a partir de sus resultados y rendimiento político (Manin, 1997; Manin, Przeworski & Stokes, 1999; Powell, 2004). En este contexto, no obstante, tiene sentido emplear una noción un tanto más amplia, que dé cabida a la capacidad de los electores para promover que los gobernantes ofrezcan justificaciones públicas de sus actos y que de ello se desprendan consecuencias políticas.

En segundo lugar se encuentra el grado de posiciones semejantes que los representantes populares y gobernantes tienen respecto a las del electorado en cuanto a sus convicciones ideológicas y a temáticas concretas de la política pública (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Powell, 2000; 2004). Para ponerlo de una manera un tanto intuitiva, se puede considerar que representa mejor al electorado un conjunto de legisladores y gobernantes que comparte las mismas convicciones ideológicas y que tiene las mismas preferencias políticas respecto a algún tema en específico. Si el electorado es mayoritariamente de centro-derecha, sería de esperar que también la mayoría electa fuera de centro-derecha. Si el electorado está a favor de la despenalización del aborto, una legislatura representativa y un Poder Ejecutivo congruentes con la mayoría, estarían también a favor de la despenalización del aborto. Una adecuada representación política requiere, desde luego, partidos fuertes, estructurados programática e ideológicamente, orientados hacia problemáticas de índole nacional, pero también capaces de establecer estrechos vínculos con el electorado (véase: Cox & McCubbins, 2001; Kitschelt, 2007; Kitschelt & Wilkinson, 2007; Samuels & Shugart, 2003).

Un régimen democrático puede ser, entonces, el escenario en el que se manifieste una vigorosa política democrática en la medida en que se expanda y profundice el alcance de la participación, la competencia y la rendición de cuentas político-electoral. Esto requiere facultar de manera efectiva a los electores para que hagan un uso informado y reflexivo del voto y para que se involucren en la creación y aplicación de múltiples instrumentos de participación público-política. La regulación y la promoción de la competencia político-electoral, por otra parte, no sólo deben garantizar que los políticos en el poder puedan perder elecciones si así lo manifiesta el voto mayoritario, sino también una competencia en la que la contestabilidad sea equitativa y sustancialmente deliberativa. Por último, la participación y la contestación tendrían que venir acompañadas de un ejercicio más estructurado y congruente de la representación política. Esto supone fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas electoral, la estructura programática de los partidos y del sistema de partidos, al igual que la congruencia y la correspondencia ideológica entre partidos, representantes y electores.

### **Los modelos normativos y el diseño institucional**

Un segundo aspecto relevante para comprender los desafíos del fortalecimiento democrático atañe a la capacidad que tienen los ordenamientos institucionales para dar cumplimiento a determinadas expectativas normativas asociadas a la gobernanza democrática. Las instituciones políticas y representativas son determinantes de la manera en que se pueden regular y procesar adecuadamente la gobernabilidad, la acción pública concertada y oportuna y las modalidades en las que se ejerce la rendición de cuentas electoral. Las instituciones políticas también son un eslabón decisivo en la organización del pluralismo político, la canalización institucional de los clivajes sociales, y la representación de la diversidad étnica y sociocultural del régimen.

Al propio tiempo, se sabe que los ordenamientos institucionales permiten alcanzar determinadas metas políticas a costa de otras; es decir, ningún arreglo institucional en específico es capaz de cumplir

con cada expectativa que se tenga del proceso de gobernanza. Por poner un ejemplo: es conocido que los sistemas electorales, inclusive los de tipo mixto (Shugart, 2001), pueden garantizar la formación de gobiernos eficaces y decisivos, o bien, promover la representación de la diversidad política, pero no pueden cumplir con los dos objetivos sin comprometer en alguna medida el cumplimiento de otros objetivos igualmente relevantes (Nohlen, 2004).

A pesar de que se pueden abordar múltiples aristas del problema, en este contexto una de las preguntas clave es esta: ¿qué tipo de diseños institucionales están asociados con un procesamiento efectivo de dos expectativas democráticas que suelen estar en tensión: la adecuada representación de múltiples fuerzas políticas en el proceso de formulación de políticas, por un lado, y la gobernanza eficaz y decisiva? Un desafío persistente para la teoría de la democracia es identificar mecanismos institucionales que sirvan para optimizar la relación entre la pluralidad política, la formación de mayorías inclusivas y el desempeño gubernamental eficaz. Para tratar esta cuestión es preciso remitirse al debate que se ha generado en torno a los modelos de democracia.

Una de las agendas de investigación más productivas en el estudio de los sistemas políticos ha sido la que se originó en torno a las ventajas y virtudes relativas de los sistemas parlamentarios y presidenciales. La tesis inicial, esgrimida por Linz (1978, 1994), establecía que debido a la legitimidad dual de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y a la ausencia de mecanismos para destrabar las relaciones entre esos poderes, en condiciones de gobierno dividido y presidentes con un apoyo minoritario en la legislatura, los sistemas presidenciales eran más proclives a la quiebra del régimen que los parlamentarios. Estudios subsecuentes han revelado que al interior de los sistemas presidenciales existe una variedad institucional que hace arriesgada cualquier generalización respecto a este tipo de régimen (Shugart & Carey, 1992; Shugart & Mainwaring, 2002). Asimismo, otros trabajos han mostrado que, así sea que los sistemas parlamentarios tienden a permanecer democráticos más tiempo que los presidenciales, no se puede afirmar que esto se deba simplemente a las diferencias en el diseño constitucional (Cheibub & Limongi, 2002; Limongi, 2007).

El desarrollo que ha tenido el debate presidencialismo-parlamentarismo ha permitido enriquecer la comprensión que se tiene del funcionamiento de los regímenes políticos; al mismo tiempo ha mostrado que no es posible asumir que un sistema dado es claramente mejor que otro en su funcionamiento y sus consecuencias. La búsqueda de asociaciones empíricas entre modelos normativos de la política, diseños constitucionales y desempeño democrático, sin embargo, no se ha agotado. Las preguntas se han vuelto más específicas y las herramientas conceptuales más refinadas.

Un estudio destacado que ilustra este punto es el desarrollado por Bingham Powell (2000). Este autor, a partir del estudio empírico de 20 democracias consolidadas, ha mostrado que las democracias contemporáneas se conducen con apego a modelos de representación política asociadas a dos visiones normativas: el modelo mayoritario y el modelo proporcional. Powell muestra que los diseños constitucionales de cada tipo son congruentes con la visión que los anima y que cada uno obtiene rendimientos acordes con lo que se espera de ellos: los diseños mayoritarios tienden a formar gobiernos compactos y decisivos, que promueven la rendición de cuentas electoral, al tiempo que los diseños proporcionales favorecen la representación de la pluralidad política, los gobiernos de coalición y el poder de la oposición. Este trabajo, sin embargo, desplaza la pregunta sobre la manera de equilibrar representación con eficacia hacia un lado, pues se limita a evaluar el funcionamiento de las instituciones políticas respecto a la modalidad proporcional o mayoritaria que adopta el propio diseño constitucional.

Otra contribución significativa al debate ha sido la tesis de Lijphart (2000) de que existen dos modelos prototípicos de la democracia: los de orden mayoritario y los de carácter consociacional o consensual. La diferencia principal entre estos modelos es la manera en que se construyen las mayorías que habrán de gobernar en nombre del *demos*. En el modelo mayoritario, las mayorías son compactas y prácticamente monocolors; en el modelo consensual, en cambio, las mayorías se habrán de constituir mediante acuerdos alcanzados entre una pluralidad de fuerzas políticas. El estudio empírico de 36 democracias le permite aseverar que las dimensiones en las que se manifiestan las diferencias entre las democracias mayoritarias y las de consenso son

dos: por un lado, la dimensión *ejecutivo-partidos*, en la que quedan contenidos los sistemas electorales, el número efectivo de partidos, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la manera en que los grupos de interés se vinculan con el poder político. Por el otro, la segunda dimensión, *federal-unitaria*, se compone de elementos institucionales como la estructura del Estado, el bicameralismo, la rigidez constitucional, la revisión judicial y los bancos centrales.

Los modelos de democracia identificados por Lijphart (2000) han ejercido una enorme influencia en la literatura. Una de las razones es que aporta evidencia de que las democracias consensuales producen resultados políticos más satisfactorios que las mayoritarias. Según las propias palabras del autor, las consensuales son democracias “más benignas y benévolas”, pues no sólo tienen un desempeño macroeconómico semejante a las de corte mayoritario, sino que controlan la violencia con igual eficacia y tienen mejores resultados en diversos rubros de la política: participación electoral, inclusión política de las mujeres, la promoción de la igualdad socioeconómica, mayor satisfacción del público con el desempeño gubernamental, entre otros.

Para explicar por qué son más “benignas y benévolas” las democracias consensuales, Lijphart (2000) alude a los mecanismos que operan bajo cada uno de los dos modelos. El modelo mayoritario “concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mera mayoría relativa” (Lijphart, 2000: 14); el modelo consensual, en cambio, “intenta dividir, dispersar y limitar el poder en distintas formas” (*ibid.*). De esta forma, “el modelo mayoritario de la democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso” (*ibid.*). El razonamiento es que una estructura institucional que dispersa el poder obliga a las distintas fuerzas políticas a alcanzar acuerdos y a gobernar de manera consensuada. Lijphart toma entonces partido por un modelo de democracia en el que el poder está “dividido, disperso y limitado”.

Existen razones, sin embargo, para tomar con cautela tales planteamientos. Por una parte, la evidencia empírica procesada por Lijphart (2000) no incluye a la gran mayoría de regímenes latinoamericanos —sólo están incluidos en su selección Colombia, Costa Rica y Vene-



zuela, por ser casos en los que no se había presentado una ruptura en el régimen democrático. Precisamente está ausente ese conjunto de casos en los que, según la literatura (Linz 1994), la presencia de ejecutivos debilitados y un escenario político fragmentado ha estado asociado a la quiebra de las democracias. Por otro lado, en un sentido más analítico, se puede enfatizar que el mecanismo que hace que el poder “fragmentado, disperso y limitado” dé lugar a acuerdos, pactos y consensos, no está adecuadamente especificado. Tsbelis (2002) ha mostrado que al incrementarse el número de jugadores con veto es más difícil implementar cambios en la política. Entonces, ¿cómo articular la dispersión del poder con la consecución de acuerdos? ¿Cómo vincular el pluralismo con la eficacia gubernamental?

Los avances que se han dado en esta dirección han abierto líneas de investigación que ameritan explorarse con mayor detalle. Cabe destacar el modelo centrípeto de la gobernanza democrática desarrollado por Gerring y Thacker (2008); un modelo que, en sus propias palabras, consiste en “una modificación del modelo británico de Westminster según la línea (de Europa) continental” (p. 15). En este contexto, la noción de “gobernanza” alude a la función de coordinación social que se efectúa desde el aparato gubernamental, con independencia del modelo de gestión pública que se adopte (Pierre y Peters, 2000). El régimen constitucional y las instituciones democráticas, por tanto, constituyen mecanismos esenciales en un sistema de gobernanza que responda a los ideales del Estado de derecho y de la soberanía popular. Desde esta perspectiva, Gerring y Thacker postulan que la gobernanza democrática tiene un mejor desempeño si las instituciones políticas son inclusivas; esto es, si dan cabida a todos los intereses, ideas e identidades que existen en la comunidad política. Al propio tiempo, de acuerdo con esos mismos autores, las instituciones políticas deben ser fuente de una autoridad efectiva: es necesario que proporcionen mecanismos para alcanzar e implementar acuerdos políticos. A diferencia de lo que plantea Lijphart (2000), la idea fundamental es concentrar el poder antes que dividir y dispersarlo. Sin embargo, en armonía con el modelo consensual de la democracia, ese poder concentrado debe quedar en manos de un conjunto plural y representativo de fuerzas políticas. Este es un argumento provocativo, pues va a contrapelo de una extensa tradición

en la teoría política que busca poner límites al poder gubernamental y que desconfía de la concentración de la soberanía popular.

De manera concreta, Gerring y Thacker (2008) postulan que la inclusión política y la concentración de la autoridad gubernamental están asociados con mejores indicadores de gobernanza cuando se pone en funcionamiento la siguiente cadena causal: un sistema electoral que produce un gobierno sostenido sobre coaliciones compuestas por partidos estructurados, disciplinados y con orientación nacional, permite la formación de un gobierno que puede, a la vez, representar intereses, ideas e identidades en conflicto y disponer de una estructura de autoridad claramente definida para coordinar el proceso de implementación de la política pública. La evidencia empírica que aportan al estudiar los resultados en términos de desarrollo político, económico y de desarrollo humano, apoya su planteamiento.

La puesta en marcha de los mecanismos causales descritos por Gerring & Thacker (2008) requiere una estructura institucional que, en términos ideales, presente estas características: una estructura estatal unitaria, con un sistema de tipo parlamentario y un sistema electoral proporcional con base en listas cerradas. En consecuencia, en la medida en que un régimen se aparte de estas características, se verá en dificultades para articular óptimamente el principio de concentración centripeta de la autoridad con el principio de inclusión política. Esto es lo que sucede, de hecho, con los regímenes que siguen el modelo de la separación de poderes inspirado en la constitución política de Estados Unidos. Carroll & Shugart (2007) describen con precisión la lógica detrás de este modelo constitucional: consiste en un esquema que depende de la articulación entre las relaciones de jerarquía que se establecen desde los votantes hacia los representantes y de éstos hacia la burocracia estatal; y las transacciones y vetos mutuos impuestos por los pesos y contrapesos de la división horizontal y vertical de los poderes estatales.

Las democracias constitucionales en América Latina se inspiraron originalmente en el modelo de separación de poderes estadounidense, si bien durante las últimas décadas han adoptado reformas que las han alejado de manera relativa de tal modelo (Negretto, 2003). Con todo, la tensión entre representación y gobernabilidad ha sido una tensión constante en los regímenes latinoamericanos y lo sigue sien-

do. Desde la perspectiva de Gerring & Thacker (2008), esto es consecuencia de que, a pesar de que los sistemas electorales en la región han adoptado reglas más inclusivas, el poder público está disperso entre diversos esquemas de relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en estados en los que se encuentran legislaturas bicamerales y, como es el caso de Argentina, Brasil, México y Venezuela, en los que el carácter federal del Estado añade puntos de veto adicionales.

La lección que se puede extraer de este planteamiento es nítida: para mejorar la calidad de la democracia en los países latinoamericanos es necesario dar un giro hacia un modelo centrípeto de la gobernanza democrática. A primera vista, un obstáculo inamovible podría ser el hecho de que las democracias latinoamericanas son presidenciales y el modelo propuesto por Gerring & Thacker (2008) requiere un sistema parlamentario. A pesar de algunos debates en ese sentido, es muy baja la probabilidad de que haya un cambio del presidencialismo al parlamentarismo en América Latina. Sin embargo, esta primera dificultad no representa un escollo insalvable, pues es posible orientar el diseño constitucional de las democracias presidenciales para que presenten algunos rasgos del parlamentarismo, congruentes con el modelo centrípeto.

En esta dirección, Colomer y Negretto (2005) han establecido un valioso precedente. Empleando como criterio normativo el de la maximización de la utilidad social —que se obtiene cuando las decisiones políticas son congruentes con las preferencias del votante mediano—, estos autores han identificado una serie de lineamientos precisos para promover elementos de cooperación interinstitucional entre un congreso multipartidista y el Poder Ejecutivo (sobre esta base, Negretto (2006) ha propuesto una serie de reformas constitucionales específicas para el caso mexicano).

### **Las políticas del cambio institucional**

En las secciones precedentes se ha argumentado que la idea de “democratizar” la democracia supone promover una participación política extensa y dinámica, una competencia equitativa y deliberativa, una representación política estructurada, congruente, y una gobernanza eficaz. La discusión presentada deja ver también que para alcanzar es-

tos objetivos es indispensable la reforma de las instituciones políticas y la creación de nuevos ordenamientos institucionales.

Cierto es que la política democrática puede robustecerse y enriquecerse por otros medios, por ejemplo, a través de la transformación de la cultura público-política. Sea mediante liderazgos renovados, partidos políticos que empujan transformaciones ideológicas y de valores, de la densificación del asociativismo, de la emergencia de movimientos sociales propositivos, o de un efecto aditivo al que contribuyan estos y otros factores, en última instancia el motor de la vitalidad democrática tendría su origen en la emergencia de nuevos valores y nuevas prácticas en el espacio público. El hecho es que esta transformación de la cultura público-política, en el mediano y largo plazos, requiere de instituirse de algún modo para perdurar. Puede ser que sea mediante la resignificación de las instituciones políticas existentes, o de la reforma o instauración de otras nuevas, pero en algún momento habrá que dar cuenta de la reforma, el cambio o la creación de las instituciones políticas.

En un sentido más estricto, la profundización democrática tiene que llegar a sustentarse en reglas y normas que condensen equilibrios estratégicos congruentes con ese propósito general. En otras palabras, las reglas y ordenamientos institucionales deben proporcionar los incentivos necesarios para que el fortalecimiento democrático sea un efecto agregado de las decisiones que adopte cada actor político y cada individuo por separado, inclusive si lo único que cada uno pretende maximizar es su beneficio propio. Sin embargo, precisamente a raíz de que la política involucra la disputa por la distribución de recursos materiales y simbólicos, la realidad no siempre coincide con los propósitos de quienes imaginan las instituciones políticas. Las repúblicas ideales tienden a chocar con aquellos que detentan intereses materiales concretos y tienen distintos medios a su disposición para hacer valer su voluntad.

Por consiguiente, continúa siendo necesario explicar cómo y bajo qué circunstancias acontecen cambios en las instituciones políticas que pueden tener efectos variables sobre la calidad de la democracia. Con esta finalidad, en primera instancia, es preciso resaltar que el “cambio institucional” es una noción que necesita precisarse. Por principio de cuentas, las instituciones políticas que sean objeto de interés pueden ser formales o informales (Helmke & Levitsky, 2004).

En segundo lugar, se puede poner atención a cambios en las reglas del juego en su sentido más general, como los sistemas electorales o la estructura del Estado, o se puede centrar la mira en áreas concretas de los poderes del Estado o la estructura del gobierno, en las que el análisis institucional converge con el análisis organizacional. En otro sentido, el interés del análisis puede enfocarse en los procesos de cambio de fondo, en los que en se transforma sustancialmente y en un breve lapso a las instituciones, como los que se expresan en los momentos constitucionales o en las reformas al sistema político. De igual manera, la mirada puede dirigirse a procesos de cambio gradual, cuyas manifestaciones y efectos llegan a ser discernibles en el mediano y largo plazos (Mahoney & Thelen, 2010).

Al propio tiempo, para explicar las dinámicas de cambio institucional, es necesario afinar esquemas de análisis que den cuenta de la interacción entre “preferencias y situaciones” (Katznelson y Weingast, 2005). Esto implica, por un lado, especificar el papel que desempeñan las preferencias de los actores relevantes en la elección de determinadas reglas de juego. En este sentido, diversos modelos de decisión estratégica se han empleado para explicar la emergencia de ciertos ordenamientos institucionales. Como regla general, estos modelos asumen que los partidos y los políticos individuales tenderán a preferir reglas que maximicen sus posibilidades de ganar elecciones, impulsar programas de política, incrementar sus escaños en la legislatura, o crear presidencias fuertes (Boix, 1999; Benoit, 2007; Colomer, 2005). Estos modelos son indispensables para comprender los mecanismos de intercambio estratégico capaz de producir ciertos equilibrios en torno a un conjunto dado de reglas. Sin embargo, los modelos formales de equilibrios políticos estratégicos pasan por alto los aspectos contingentes de la política. Como ha resaltado Moe (2005), el institucionalismo influido por la teoría de elección racional requiere teorizar acerca de cómo el poder influye en la estructuración de los escenarios de decisión estratégica.

Por tal motivo, es preciso poner atención a la parte de las “situaciones”. En términos llanos, esto equivale a incorporar los contextos, las circunstancias y las contingencias en la teoría institucional. El hecho es que la explicación al cambio institucional no puede pasar por alto

que las preferencias de los actores y las alternativas de acción están moldeadas por un escenario institucional que fue objeto de una decisión estratégica anterior. Por tanto, el rumbo que adopte el cambio institucional es “dependiente de la trayectoria” (*path dependence*) (Mahoney, 2001; Pierson, 2000). Entre otras cosas, esto implica que hay momentos, “coyunturas críticas”, en los que se definen las rutas, que seguirán ordenamientos institucionales concretos, y sobre esas rutas se adoptan decisiones que afianzan la dirección elegida, resultando cada vez más difícil revertir o reorientar el itinerario institucional. Adicionalmente, cada situación en particular posee características propias que deben ser incorporadas al análisis. De esta forma, los estudiosos del cambio en los sistemas electorales han destacado aspectos como el carácter extremo y las fallas sistémicas de las propias reglas (Shugart, 2005), el contenido normativo y la legitimidad pública de las reformas propuestas (Katz, 2005) o las interacciones concretas entre élites y masas en los episodios de reforma (Renwick *et al.*, 2009).

Con herramientas como las que aquí aparecen delineadas, el análisis de las políticas del cambio institucional puede hacer aportaciones significativas para entender los procesos de profundización democrática. De lo que se trata es de explorar con detenimiento los procesos asociados al cambio en los sistemas electorales y en las relaciones entre poderes, pero también en los planos asociados al fortalecimiento de la participación, la competencia y la representación políticas. En términos analíticos, la teorización del cambio institucional se revela como una tarea de considerable complejidad. No son los determinantes estructurales ni los propósitos de los agentes políticos los factores causales decisivos. Las trayectorias establecidas, las secuencias, los contextos, las interacciones entre el público masivo y las élites y, en última instancia, las contingencias históricas, son elementos clave para entender la estabilidad y fortaleza de las instituciones (Levitsky & Murillo, 2009).

### **Una nota en torno al caso mexicano**

El análisis precedente nos permite retornar, así sea de manera sucinta, el detonante inicial de esta reflexión: el desempeño de la de-

mocracia mexicana. La cuestión central es esta: ¿se puede decir que la democracia en México se ha fortalecido y revitalizado durante la última década? ¿Es posible afirmar que las pugnas y los escándalos públicos son indicativos de que la participación y la contestación políticas asientan sus raíces? ¿Es la desconfianza hacia la política el reverso necesario de un espacio público abierto, deliberativo y competitivo? De manera intuitiva, se pensaría que no; que la calidad de la democracia en este país no es la posible ni la deseada. En este punto es conveniente otorgarle un contenido más sistemático a tal intuición: aunque no se pueden demeritar los alcances logrados en más de una década, tampoco es conveniente soslayar que el régimen poliárquico en México no se encuentra precisamente inmerso en una dinámica de robustecimiento. El deterioro y el desgaste sufridos por la política ilustran, en efecto, que la ruta sobre la que se avanza apunta en una dirección opuesta a la del fortalecimiento democrático.

En primer lugar, se puede afirmar que el diseño constitucional y el entramado institucional ofrecen incentivos que van a contramano de una concepción exigente de la gobernanza democrática. Por ejemplo, el diseño constitucional establece condiciones que dificultan la concentración efectiva de la autoridad para el ejercicio de una gobernanza eficaz, al mismo tiempo que tampoco ofrece vías para una representación política inclusiva y cooperativa. A esto contribuye un amplio número de factores: las reglas de la elección presidencial; las facultades legislativas del Ejecutivo; el sistema mixto-mayoritario con el que se elijen diputados; el sistema proporcional del Senado; la estructura de la boleta electoral, con listas cerradas y un voto limitado; y la prohibición de la reelección para todos los puestos de elección popular, entre otros. Estos son los atributos que más influencia ejercen en las dificultades por las que atraviesa el modelo de gobernanza.

Como segundo punto a destacar, en los tres ejes fundamentales del robustecimiento democrático, México todavía tiene que cubrir tramos cruciales de un camino que no es fácil recorrer. Respecto a la participación política, a pesar de que existen múltiples experiencias de activación ciudadana y movilización popular, es necesario todavía afianzar las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos e incrementar la relevancia de la participación pública. Las encuestas de

opinión revelan sistemáticamente que los niveles de involucramiento ciudadano en temas y acciones públicas y políticas son limitados. De igual forma, aunque el sistema de gobernanza electoral en el país ha contribuido a garantizar la legalidad y certidumbre en los procesos electorales, la compra y coacción del voto continúan mermando los derechos políticos de los electores. El clientelismo y, de manera reciente, la violencia y el crimen organizado son otros factores que fragmentan y elevan los costos de una participación pública autónoma, extensiva y regular. Asimismo, con todo y que se ha creado una amplia gama de instrumentos de participación en la gestión pública, la eficacia y relevancia de tales herramientas parecen estar notoriamente limitadas (Olvera, 2010). A esto hay que sumar que las protestas y manifestaciones públicas de acción colectiva tienden a ser vistas con desconfianza, cuando no se busca directamente convertirlas en delitos.

Si se pone atención en la contestabilidad y oposición políticas, se podría pensar que en este plano se ubican los avances más notables de la transformación política en el país: los puestos de elección popular se disputan de manera aguerrida y en elecciones regulares, libres y competitivas. Sin embargo, al mirar con mayor detenimiento, se percibe que las condiciones de competencia política y electoral favorecen intensos episodios de confrontación, todavía con ocasionales brotes de violencia, en los que está ausente una deliberación pública auténticamente productiva. Un espacio público caracterizado por vigorosos episodios de competencia y oposición requiere medios de comunicación públicos; información diversificada, veraz y crítica; y también escenarios y oportunidades para debatir, impugnar, acordar, decidir y dar seguimiento a las decisiones vinculantes. Estos atributos no describen precisamente el tipo de contienda política que tiene lugar en México. Un botón de muestra: las campañas electorales distan mucho de ser ejercicios de debate, escrutinio y deliberación. Antes bien, en la contienda electoral lo que parecen evitar candidatos y partidos por igual es la ocasión de someterse a un riguroso escrutinio de los argumentos políticos. La manifestación más clara de ello es que los debates televisivos durante las campañas presidenciales adoptan formatos rígidos y timoratos.

De manera global, la equidad en las condiciones de competencia electoral y la eficacia de la conducción de las elecciones se enfrentan



a nuevos desafíos. De un lado se tiene un marco normativo sobrerregulado: la Constitución política establece con lujo de detalle procedimientos que podrían dejarse a la legislación secundaria; la legislación secundaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y las legislaciones estatales, a su vez, contienen una intrincada red de disposiciones y regulaciones. A la par, la coexistencia de órganos federales y estatales de gobernanza electoral contribuye a elevar los costos de la administración y la justicia electoral y, paralelamente, dificulta la coordinación intergubernamental en la conducción de las elecciones. Por encima de todo, los partidos políticos y grupos de interés han conseguido con éxito capturar a las agencias reguladoras y “sacar la vuelta” a las restricciones legales, en un escenario en el que los recursos materiales y financieros que aportan los diversos grupos de interés han probado ser difícilmente fiscalizables.

Por último, en el eje de la representación democrática también se han profundizado, en lugar de revertirse, algunos déficits cruciales. En primera instancia, el diseño constitucional dificulta que se formen mayorías representativas de las preferencias del votante mediano. El sistema electoral, con todo y su sesgo mayoritario, tiene efectos que tienden a fragmentar el Congreso y a elegir presidentes con poco respaldo popular y sin facultades ni mecanismos para formar coaliciones estables. De esta forma, la coincidencia entre las mayorías electorales y las mayorías decisivas en el proceso de formulación de políticas es contingente y volátil. El problema se acentúa debido a la precariedad de los instrumentos políticos y electorales que pudieran promover la rendición de cuentas. Aunque los partidos políticos mexicanos tienen una relativa conformación ideológica y cuentan con estructuras organizacionales fuertes (Langston, 2007), la prohibición de la reelección y el cuantioso financiamiento público que reciben los han convertido en agentes poco responsables electoral y políticamente ante la ciudadanía, y activos promotores de los intereses de los grupos que consiguen tener acceso privilegiado a las dirigencias partidistas. Si se desea fortalecer la ruta institucional de la democracia y cerrar el paso al populismo y las políticas anti-sistema, es indispensable introducir dinámicas de fortalecimiento de la función representativa del sistema de partidos.

Vienen a cuento, entonces, las políticas del cambio institucional. Sin embargo, para anticipar los escenarios futuros es necesario voltear a ver el camino recorrido. La trayectoria que ha seguido la política democrática en México habrá de influir decisivamente en las reformas que sea posible formular. El punto es que tal recorrido se sostiene sobre un equilibrio estratégico que es difícil trastocar. Por un lado, el cambio constitucional requiere constituir múltiples mayorías calificadas; por otro, el *estatus quo* es en realidad bastante generoso con los partidos y élites beneficiados por los distintos acuerdos políticos que han constituido a la democracia electoral en el país. Este *estatus quo* también ha favorecido la persistencia de enclaves autoritarios, la influencia desproporcionada en las políticas públicas que tienen grupos de interés particulares (Banco Mundial, 2007), y el oportunismo y la persistente opacidad que prevalece entre los legisladores, gobernantes y la burocracia en los tres órdenes de gobierno.

Los costos de efectuar una serie de reformas encaminadas a renovar el entramado institucional de la democracia mexicana rebasan ampliamente los riesgos que los partidos y las élites políticas están dispuestos a asumir. De hecho, como regla general, las reformas institucionales necesarias para fortalecer la gobernanza democrática en México dejarían mal parados a las dirigencias partidistas, a diversas clientelas políticas y a los grupos de interés que han prosperado bajo las reglas vigentes. No es difícil, entonces, entender el poco éxito que han tenido los intentos de reforma política desde el gobierno de Fox hasta la iniciativa de Calderón en 2009-2010, pasando por la Ley para la Reforma del Estado promulgada en 2007. Desde el mismo razonamiento no debe sorprender que algunas propuestas vayan claramente en un sentido opuesto al requerido, como es el de la restitución de la “cláusula de gobernabilidad” que enarbolaron el gobernador del Estado de México.

La ausencia de reformas sustanciales al régimen político durante más de una década no significa que no pueda haberlas en el corto plazo. Aquí entra, no obstante, la lógica de la “dependencia del sendero”. Se puede prever que si tienen lugar reformas al sistema electoral y a la organización de las relaciones entre poderes, y si se mantienen los equilibrios políticos consolidados en los últimos años, estas reformas habrán de contribuir a reforzar la trayectoria construida hasta este momento. Esto

implica, de acuerdo con una analogía formulada por Holmes (2003), que la certidumbre del gobierno de la ley habrá de cubrir solamente a aquellos que tengan el poder fáctico para obtener concesiones y privilegios.

### **Consideraciones finales**

El objetivo de este trabajo ha sido aportar elementos para comprender sistemáticamente el sentido del fortalecimiento de la democracia. Con esta finalidad se han revisado diversos planteamientos en los que convergen la reflexión normativa y la investigación empírica. Para concluir, se presenta en seguida una recapitulación integrada de los planteamientos desarrollados en este texto. El argumento central es este: “democratizar” la democracia es el proceso de robustecimiento de la igualdad y la autonomía política de los individuos, en un régimen que cumple con los mínimos para ser considerado una poliarquía. Esto acontece cuando existen ordenamientos institucionales que hacen efectivos y profundizan los derechos políticos de la ciudadanía. En un sentido más concreto, la vitalidad democrática varía conjuntamente en la medida en que la participación electoral sea consistente y sustancial; que existan diversos espacios públicos e instrumentos participativos; que la competencia y la contestabilidad políticas tengan un fuerte sentido deliberativo; y que la rendición de cuentas político-electoral esté sustentada en un sistema de partidos fuertes, estructurados ideológica y programáticamente, y capaces de representar diversos intereses y perspectivas políticos.

La profundización democrática también está asociada con el diseño constitucional del régimen. Reconociendo que no existe un modelo que pueda servir como parámetro exclusivo o panacea última, la evidencia empírica muestra que es posible alcanzar ciertos equilibrios entre las distintas variantes del diseño institucional y sus consecuencias. En este sentido, Gerring & Thacker (2008) sostienen que el establecimiento de instituciones que permitan alcanzar una representación inclusiva y, simultáneamente, constituir una autoridad concentrada, puede ser la clave para mejorar la calidad de la política y la gobernanza democráticas. Alcanzar tales propósitos en los sistemas presidenciales, con

división de poderes, puede requerir buscar equilibrios entre principios contradictorios en la ingeniería constitucional, pero las alternativas existen y ameritan explorarse (Colomer & Negroto, 2005).

Las preguntas que surgen entonces son: ¿cómo explicar el surgimiento de ciertos modelos institucionales? ¿Qué tanto se puede organizar la vida política de una sociedad conforme a una visión u otra de lo que son las instituciones políticas idóneas? En este trabajo se ha apuntado que el análisis de la transformación de las instituciones democráticas debe reconocer que el cambio institucional es un proceso complejo. Por tal motivo, es recomendable desarrollar estrategias heurísticas que busquen identificar la conexión entre preferencias, estrategias y resultados, a la vez que se controlen los efectos que las trayectorias, las secuencias, los contextos y las contingencias puedan tener sobre el cambio institucional. Esta ruta daría lugar a esquemas heurísticos menos parsimoniosos, pero puede, en cambio, ofrecer narrativas analíticas que contribuyan a teorizar el tipo, ritmo y alcances de las transformaciones en las instituciones políticas.

Por último, en un apunte rápido en torno al caso mexicano, se ha señalado que la democracia en este país se encuentra inmersa en un proceso de desgaste, originado en los equilibrios estratégicos que le dieron forma, originalmente, a la democracia electoral. En pocas palabras, el régimen mexicano tiene todavía umbrales decisivos que alcanzar. Lo mismo en cuanto a la efectividad y extensión de la participación política, en lo que hace a la equidad y el carácter deliberativo de la competencia electoral, o respecto a la eficacia de la rendición de cuentas electoral y a la calidad de la representación política. De igual relevancia son las consecuencias del modelo de democracia que prevalece en este país: el diseño constitucional dificulta una gobernanza democrática a la vez representativa, efectiva en el momento de la toma de decisiones, y con capacidad gubernamental para implementar las políticas públicas.

Al discutir este caso, he señalado también que las posibilidades del cambio institucional están determinadas por la lógica de los equilibrios estratégicos entre partidos, gobernantes y grupos de interés. Hasta la fecha, una transformación sustancial del *statu quo* que estuviera dirigida a expandir las garantías democráticas, ha encontrado obstáculos para contar con el respaldo de las mayorías políticas

necesarias. ¿Qué pasaría, sin embargo, si estas mayorías llegaran a construirse? Si la distribución actual de poder en la esfera política se mantiene relativamente estable, los cambios previsibles habrán de preservar, de alguna forma, los intereses de los actores políticos que actualmente se benefician del *statu quo* y que son necesarios para sacar adelante la agenda de los gobiernos en turno. El recorrido hecho hasta este punto tiene la finalidad de contribuir a debatir y precisar los contenidos del fortalecimiento democrático. La agenda de investigación conceptual abierta es tan relevante y pertinente como la que hay respecto al estudio empírico del desempeño de la democracia. Ante todo, este trabajo ha tenido la intención de promover un diálogo activo y explícito entre la teoría política normativa y la comprensión sistemática de las realidades políticas. La reconstrucción analítica de ideales y preceptos normativos requiere precisas herramientas de análisis empírico, y viceversa: la comprensión de la política puede ser más fina si los conceptos empleados están firmemente asentados en una teoría política revitalizada.

## **Bibliografía**

- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, Banco Mundial.
- Benhabib, Seyla (1996), “Toward a deliberative model of democratic legitimacy”, en Seyla Benhabib, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, pp. 67-94.
- Benoit, Kenneth (2007), “Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 363-390.
- Boix, Carles (1999), “Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies”, *American Political Science Review*, núm. 93, vol. 3, pp. 609-624.
- Carroll, Royce & Matthew Soberg Shugart (2007), “Neo-madisonian theory and Latin American institutions”, en Gerardo L. Munck (coord.),

- Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 51-101.
- Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi (2002), “Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered”, *Annual Review of Political Science*, núm. 5, pp. 151-179.
- Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Christiano, Thomas (1996), *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*, Boulder Co., Westview Press.
- Cohen, Joshua (2001), “Deliberation and democratic legitimacy”, en David Estlund (coord.), *Democracy: Philosophical Readings*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 87-106.
- Cohen, Joshua (1997), “Procedure and substance in deliberative democracy”, en James Bohman y William Rehg (coords.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge y Londres, MIT Press, pp. 407-438.
- Collier, David y James Mahon Jr. (1993), “Conceptual «stretching» revisited: adapting categories in comparative analysis”, *The American Political Science Review*, vol. 87, núm. 4, pp. 845-855.
- Colomer, Josep & Gabriel Negretto (2005), “Can presidentialism work like parliamentarism?”, *Government & Opposition*, pp. 60-89.
- Colomer, Josep M. (2005), “It’s parties that choose electoral systems (or, Duverger’s law upside down)”, *Political Studies*, núm. 53, pp. 1-21.
- Coppedge, Michael (2007), “Thickening thin concepts: issues in large-N data generation”, en Gerardo L. Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 105-122.
- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (2001), “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (coords.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 21-63.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 15-99.

- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, New Heaven, Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Heaven, Yale University Press.
- Diamond, Larry & Leonardo Morlino (2004), “The quality of democracy: an overview”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 20-31.
- Fung, Archon (2006), “Varieties of participation in complex governance”, *Public Administration Review*, vol. 66, pp. 66-75.
- Fung, Archon (2003), “Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, núm. 3, pp. 338-367.
- Geddes, Barbara (1999), “What do we know about democratization after twenty years?”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 115-144.
- Gerring, John, y Strom Thacker (2008), *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson (2004), *Why Deliberative Democracy?* Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Held, David (1996), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Helmke, Gretchen & Steven Levitsky (2004), “Informal institutions and comparative politics: a research agenda”, *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 4, pp. 725-740.
- Holmes, Stephen (2003), “Lineages of the rule of law”, en José María Maravall y Adam Przeworski (coords.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19-61.
- Katz, Richard S. (2005), “Why are there so many (or so few) electoral reforms?”, en Michael Gallagher y Paul Mitchell (coords.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-78.
- Katznelson, Ira y Barry R. Weingast (2005), “Intersections between historical and rational choice institutionalism”, en Ira Katznelson y Barry R. Weingast (coords.), *Preferences and Situations*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Kitschelt, Herbert & Wilkinson, Steven (2007), “Citizen-politician linkages: an introduction”, en Herbert Kitschelt & Steven Wilkinson (coords.), *Patrons, Clientes, and Policies: Patterns of Democratic Ac-*

- countability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-49.
- Kitschelt, Herbert (2007), "Party systems", en Carles Boix y Susan Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 552-554.
- Langston, Joy (2007), "Strong parties in a struggling party system: Mexico in the democratic era", en Paul Webb y Stephen White, *Party Politics in New Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 243-274.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2007), "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, vol. 45, pp. 17-46.
- Levitsky, Steven & María Victoria Murillo (2009), "Variations in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, vol. 12, pp. 115-133.
- Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.
- Linz, Juan J. (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coords.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 3-90.
- Linz, Juan J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- MacPherson C.B. (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Mahoney, James (2001), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Latin America*, Baltimore & Londres, John Hopkins University Press.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010), "A theory of gradual institutional change", en James Mahoney & Kathleen Thelen (coords.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-38.
- Mainwaring, Scott & Christopher Welna (coords.) (2003), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks & Aníbal Pérez-Liñán (2007), "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004", en Gerardo L.



- Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, 123-160.
- Mainwaring, Scott & Timothy Scully y Jorge Vargas-Cullel (2010), “Measuring success in democratic governance”, en Scott Mainwaring & Timothy Scully (coords.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 11-50.
- Manin Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999), “Introduction”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (coords.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-26.
- Mazucca, Sebastian L. (2007), “Reconceptualizing democratization: access to power versus exercise of power”, en Gerardo L. Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 39-549.
- Moe, Terry (2005), “Power and political institutions”, *Perspectives on Politics*, vol. 3, núm. 2, pp. 215-233.
- Munck, Gerardo (2004), “Democratic politics in Latin America: new debates and research frontiers”, *Annual Review of Political Science*, vol. 7, pp. 437-462.
- Munck, Gerardo (2007), “The study of politics and democracy: touchstones of a research agenda”, en Gerardo L. Munck (coord.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-38.
- Negretto, Gabriel (2006), “La reforma constitucional en México: apuntes para un debate futuro”, *Política y gobierno*, vol. XIII, núm. 2, pp. 361-392.
- Negretto, Gabriel (2003), “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 1, pp. 41-76.
- Nohlen, Dieter (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olvera, Alberto J. (2010), “Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada”, en Alberto J. Olvera (coord.), *La democratización frustrada:*

- limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS, pp. 13-56.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo Iazzetta (coords.) (2004), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, pp. 9-92.
- Pateman, Carol (1976), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierre, Jon y B. Gut Peter (2000), *Governance, Politics and the State*, Hampshire y Londres, Macmillan Press.
- Pierson, Paul (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *American Political Science Review*, núm. 94, pp. 251-267.
- PNUD (2010), *Nuestra democracia*, México, PNUD/OEA/FCE.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Powell Bingham G. Jr. (2004), "Political representation in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, vol. 7, pp. 273-296.
- Powell, Bingham G. Jr. (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven & Londres, Yale University Press.
- Przeworski, Adam (1999), "Minimalist conception of democracy: a defense", en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon (coords.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.
- Przeworski, Adam (1990), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Renwick, Alan, Chris Hanretty y David Hine (2009), "Partisan Self-Interest and Electoral Reform: The New Italian Electoral Law of 2005", *Electoral Studies*, 28, pp. 437-447.
- Samuels, David & Matthew S. Shugart (2003), "Presidentialism, elections and representation", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, núm. 1, pp. 33-60.
- Santos, Boaventura de Souza y Leonardo Avritzer (2004), "Para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Souza Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Sartori, Giovanni (2008), “The Tower of Babel”, en David Collier y John Gerring (coords.), *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*, Londres, Routledge.
- Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited: Part One: The Contemporary Debate*, Chatham, New Jersey, Chatham House.
- Shapiro, Ian (2003), *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press.
- Shugart, Matthew S. (2005), “Comparative electoral system research: the maturation of a field and new challenges ahead?”, en Michael Gallagher y Paul Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-56.
- Shugart, Matthew S. (2001), “‘Extreme’ electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative”, en Matthew S. Shugart y Mark P. Wattenberg (coords.), *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-54.
- Shugart, Matthew S. y Scott Mainwaring (2002), “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (coords.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós (Latinoamericana, núm. 8), pp. 19-64.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, Graham (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tarrow, Sydney & Charles Tilly (2007), “Contentious Politics and Social Movements”, en Carles Boix y Susan Stokes (coords.), *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 435-461.
- Warren, Mark (2006), “Democracy and the State”, en John Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips (coords.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 382-399.
- Warren, Mark (2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press.

Fecha de recepción: 4 de octubre de 2010.  
Fecha de aceptación: 1 de noviembre de 2010.  
Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.

# Reformas, procesos de política y satisfacción ciudadana en América Latina

*José del Tronco\**

En América Latina, las políticas públicas han oscilado entre los cambios abruptos y las inercias estructurales. Por un lado, el modelo desarrollista<sup>1</sup> —vigente hasta la década de 1980— se ha transformado; no sólo al ritmo de las propias necesidades sino fundamentalmente a la luz de las experiencias exitosas de otras regiones, dando paso a un esquema abierto y mercado-céntrico donde el Estado ha perdido su papel rector. Por el otro, los procesos de formulación de políticas públicas se mantuvieron casi inalterados, incapaces de adaptarse en muchas áreas de política a los cambios operados en el entorno económico y social. ¿Están relacionados ambos procesos? ¿Es posible vincular el grado de profundidad con que fueron introducidas las reformas con la calidad de los procesos de formulación de políticas en cada país? ¿Son los países donde las reformas fueron más exitosas aquellos donde las políticas públicas son formuladas con menor “calidad”? A través de un análisis que vincula los resultados macro y microeconómicos con las dimensiones de la calidad de las políticas públicas, y las actitudes de los ciudadanos latinoamericanos (a partir de las encuestas de Latino-barómetro), el presente trabajo postula que las reformas cumplieron

\* Profesor-investigador y coordinador de la maestría en Políticas Públicas Comparadas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Correo electrónico: [jdeltronco@flacso.edu.mx](mailto:jdeltronco@flacso.edu.mx)

<sup>1</sup> El modelo desarrollista se caracterizó por un Estado rector, interesado en el desarrollo de la producción nacional a través de subsidios, promociones y exenciones, que se orientaba al consumo interno. Este esquema disminuyó la competitividad internacional, dado que los altos niveles de barreras comerciales impedían la competencia y, por tanto, hacían innecesaria la innovación y la mejora. En épocas de crisis, este esquema generaba altos niveles de déficit fiscal, que no alcanzaban a ser compensados por la recaudación tributaria, dada la insuficiencia de inversión privada.

con algunos de sus objetivos de política económica, pero ello fue —en buena medida— a costa de los resultados microeconómicos, de la calidad del proceso de formulación de políticas, y finalmente de la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia.

*Palabras clave:* Reformas estructurales, procesos de formulación de políticas, satisfacción con la democracia, América Latina.

In Latin America, public policy has oscillated between abrupt change and structural inertia. On the one hand, the “desarrollista” model—in use until the 80’s— has changed, not only at the pace of their own needs, but mainly in the light of the successful experiences of other regions, leading to an open, market based scheme where the state has lost its leading role. On the other hand, the formulation of public policies remained almost unchanged, unable to adapt in many areas of policy to changes in economic and social environment. Are the two process related? Is it possible to link the degree of thoroughness with which the reforms were introduced with the quality of policy-making processes in each country? Are the countries where reforms were more successful than where public policies are made with lower quality? Through an analysis that links the macro and microeconomic results with the dimensions of the quality of public policies and attitudes of Latin Americans (from Latinobarómetro surveys), this paper argues that the reforms met with some its objectives of economic policy, but this was “largely” at the expense of microeconomic outcomes, quality of policy-making process, and finally the citizens’ satisfaction with the functioning of democracy.

*Key words:* Structural reforms, policy-making processes, satisfaction with democracy, Latin America.

## Introducción

En la actualidad, no menos que hace una década, las llamadas reformas estructurales están en el centro del debate político. Las declaraciones a favor de su implementación como “la” solución que necesita el país para salir de sus diversos atolladeros económicos y sociales, así como la denostación de las mismas a partir de las experiencias propias y ajenas a lo largo del continente, obligan a un análisis todavía ausente en la literatura de las políticas públicas.

El alcance de las llamadas reformas estructurales, si bien diverso a lo largo de la región latinoamericana, fue —en general— significati-

vo, produciendo cambios espectaculares en el grado de intervención estatal —limitaciones en su campo de acción, reestructuración de las cargas tributarias, privatizaciones masivas, disminución del gasto público y de la inversión pública muy notables—, que otorgaron mucho más espacio a los agentes privados. Estos cambios fueron especialmente intensos y duraderos en las relaciones comerciales y financieras de los países con el exterior (French Davis, 2001).

Pese a ello, los procesos de diseño y formulación de políticas públicas no se modificaron sustancialmente. Más allá de los discursos favorables a la implementación de un modelo de innovación y mejora continua en las estructuras administrativas del sector público (Vergara y García de Alba, 2002), la realidad de la gestión se ha mantenido, en buena medida, sin grandes cambios.

De hecho, las reformas estructurales partieron del supuesto de que todo cambio institucional *per se* modifica el comportamiento de los agentes vía la transformación de los esquemas de incentivos (Peters, 2003), pero la realidad mostró una pintura diferente. Las mismas reformas tuvieron distintos resultados en función del contexto en el que fueron implementadas.

Este trabajo postula que las reformas estructurales puestas en marcha a partir del llamado Consenso de Washington a lo largo de toda América Latina, cumplieron con el primero de sus objetivos —el aprendizaje y la adopción, si bien no siempre adecuada, de buenas prácticas, fundamentalmente, en el ámbito macroeconómico—, pero no con el segundo y no menos fundamental: la consolidación de procesos de formulación de políticas (PPP) que faciliten una rápida adaptación a los cambios en las condiciones externas, y hagan posible modificar el rumbo de las políticas cuando los resultados no son los esperados (Stein y otros, 2006).

¿Cuáles son las consecuencias de esta asimetría? ¿Si el combate a la pobreza y a la desigualdad (problemas centrales y urgentes de la realidad latinoamericana) requiere de políticas costo-efectivas (capaces de lograr cambios significativos a un bajo costo financiero y administrativo), cómo inciden los bajos niveles de calidad en los procesos de formulación de políticas? ¿Qué impacto ha tenido sobre la opinión pública la disociación entre los resultados macroeconómicos, por un lado, y los indicadores sociales, por el otro?

Este artículo explora y analiza las características de estos dilemas. En un primer apartado se presentan los logros de las reformas, aquellos avances alcanzados como consecuencia de su implementación. En un segundo momento, se echa luz sobre las agendas pendientes, aquellos problemas que las reformas no pudieron resolver o contribuyeron a profundizar. En una tercera sección se analiza, por un lado, la relación entre la profundidad de las reformas y la calidad de las políticas y, por otro, se explora en qué medida las reformas estructurales han afectado la satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de la democracia en el continente.<sup>2</sup> En la cuarta sección se presentan las conclusiones.

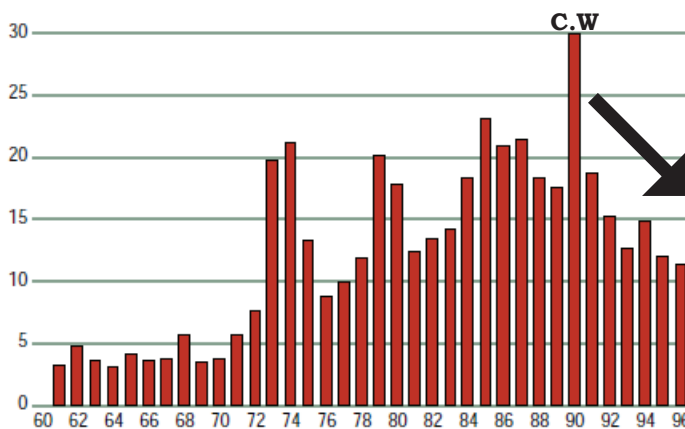
### **Las buenas noticias**

A partir de la implementación de las políticas conocidas como “Consenso de Washington”, los países de América Latina (AL) experimentaron una serie de mejoras en el ámbito de la política económica —fundamentalmente macroeconómica— que no se pueden desconocer. En primer lugar, los niveles de inflación. Esta variable fue, por mucho tiempo, uno de los principales “dolores de cabeza crónicos” de los hacedores de política, empresarios y ciudadanos de la región.

Durante la vigencia del modelo desarrollista la inflación era un dato más de la realidad. La expansión monetaria para financiar los proyectos de inversión —en el mejor de los casos—, o los déficits públicos —la mayoría de las veces—, era una conducta típica de los gobiernos. Sin embargo, esta práctica ha cesado en la mayoría de los países. Dado que las consecuencias de la inflación son especialmente dañinas para los más pobres, estos cambios en la política económica son una muy buena noticia para las desiguales sociedades latinoamericanas (BID, 1997) (Gráfica 1).

<sup>2</sup> Este dato es de gran relevancia para cualquier gobierno democrático, obligado a tomar en cuenta los humores ciudadanos como respuesta a sus propuestas de política pública.



Gráfica 1. Evolución de la tasa de inflación en América Latina (1960-1996)<sup>3</sup>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

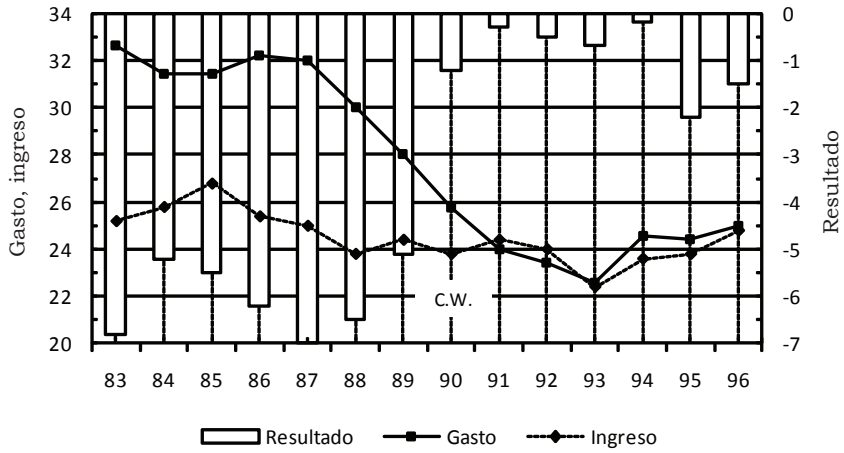
Un segundo dato alentador fue la evolución del déficit fiscal. Los balances presupuestarios y el ahorro fiscal han mejorado considerablemente (French Davis, 2001), equilibrando de manera significativa las cuentas públicas de los países.

Sin embargo, este equilibrio no se logró —por lo general— de forma “virtuosa”. Los gobiernos equilibraron sus cuentas a partir de enormes recortes al gasto público —algunos de ellos justificados, otros incomprensibles—, y no gracias al incremento en sus niveles de recaudación (Gráfica 2). Estos últimos son históricamente bajos en todos los países del continente, pero en especial preocupantes en países como México, dado el tamaño de su economía, y su excesiva dependencia de los recursos provenientes del petróleo.

Un tercer dato positivo fue la apertura de las economías a las señales del mercado externo. Tanto en términos comerciales como financieros, dichas reformas reinsertaron a las economías latinoamericanas en el comercio internacional, pero particularmente en el mercado de capitales. Ello permitió un descenso en la volatilidad del tipo de cambio (Gráfica 3), la apreciación de las monedas nacionales y, derivado de ello, un considerable aumento de la inversión extranjera directa.

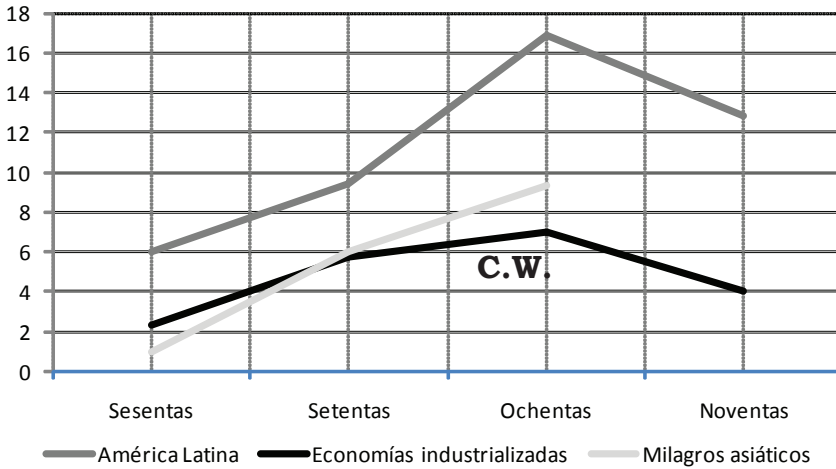
<sup>3</sup> CW refiere al momento en que se produce el llamado “Consenso de Washington”.

Gráfica 2. Cuentas públicas: gastos e ingresos (1983-1996)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997

Gráfica 3. Volatilidad del tipo de cambio en AL (últimas décadas)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Un lunar de este proceso fueron los crecientes déficits de cuenta corriente, especialmente a partir de la mayor posibilidad de importar bienes de capital, necesarios para la modernización de aquellos sectores (agropecuarios, industriales y/o de servicios) que constituyen el soporte de las economías nacionales (Tabla 1).

Esta situación se deriva de uno de los problemas históricos de las economías latinoamericanas: su extrema dependencia de los precios internacionales de las materias primas. Los déficits de industrialización que el modelo desarrollista —con muy pocas excepciones— no pudo erradicar, se profundizaron durante esta época de apertura, dado la necesidad de los países de concentrar su producción en los sectores de mayores ventajas comparativas. Quizás con la sola excepción de Brasil, el resto de las naciones del continente se mantienen en un esquema oscilante de mejora y desmejora de sus términos de intercambio en función de los precios internacionales de sus materias primas, así como de la disponibilidad de estas últimas (BID, 1997), especialmente en países cuyos presupuestos públicos dependen de la extracción de recursos no renovables (México, Venezuela, Ecuador y Bolivia son, quizás, los casos más emblemáticos).<sup>4</sup>

Tabla 1. Saldo en cuenta corriente como % del PIB  
(1993-1996)

	1993	1994	1995	1996
América Latina	-3.1	-3.1	-1.9	-2.1
Argentina	-2.7	-3.3	-0.9	-1.0
Brasil	0.0	-0.2	-2.5	-3.2
México	-5.8	-7.8	-0.3	-0.6
Otros países	-4.4	-2.5	-2.6	-1.7
Cono Sur	-3.2	-3.1	-0.8	-1.8
Economías andinas	-4.3	-2.1	-3.1	-0.5
Centroamérica y el Caribe	-4.4	-3.5	-3.3	-2.3

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

<sup>4</sup> A este grupo podría incluirse Chile, por la importancia de sus exportaciones de cobre, pese a que la economía chilena ha experimentado en las últimas décadas una importante diversificación que ha potenciado especialmente la industria agroalimentaria.

El dato positivo, en este caso, es el vigoroso crecimiento de las exportaciones en las distintas subregiones del continente (BID, 1997: 17), una de las metas planteadas por el Consenso de Washington, de cara al “milagro asiático” que sirvió de modelo.<sup>5</sup>

### **Las cuentas pendientes**

En cuanto al crecimiento de la *inversión* y del *ingreso per cápita*, los años de las reformas estructurales significaron una mejora respecto de la década perdida de 1980, pero estuvieron lejos de igualar las tasas de crecimiento de los años sesentas y setentas. En un nuevo contexto en el cual la inversión privada tendió a reemplazar a la estatal, en muchos países el crecimiento estuvo vinculado a los procesos de privatización de empresas públicas, así como al crecimiento de la inversión extranjera, *ya directa, ya de portafolio*.

Los resultados obtenidos hacia el final de la década arrojan datos menos alentadores a los esperados en un principio. Si bien muchos países —en especial aquellos con un mayor nivel de internacionalización de su economía— aprovecharon la apertura de la economía para aumentar sus tasas de crecimiento, en algunos otros (especialmente en los más grandes) los periodos de crecimiento acelerado fueron cortos, pues se vieron truncados por graves crisis económicas que, en todos los casos, indicaban claras insuficiencias de los modelos económicos surgidos de las reformas. En el caso de México, durante 1994-1995, el doble déficit —fiscal y de cuenta corriente— y las expectativas pesimistas de los inversores —nacionales y extranjeros— echaron por tierra cuatro años de crecimiento sostenido (Clavijo y Valdiviezo, 1998). En Brasil y Chile, las crisis asiática y rusa de 1997 y 1998 respectivamente, provocaron *shocks* difíciles de asimilar. Finalmente, en el caso de Argentina (2001-2002), la caída en los niveles de actividad, la rigidez

<sup>5</sup> Según French Davis, “una de las paradojas de los dos últimos decenios fue que una expansión muy dinámica del volumen de las exportaciones, estuvo acompañada de un aumento deficiente del PIB en los años ochenta y mediocre en los noventa. Una variable explicativa de esa carencia está asociada a la ‘calidad’ de las exportaciones. Se requiere que el ‘éxito’ exportador se refleje en el ‘éxito’ en el desarrollo productivo nacional” (French Davies, 2001: 12).

de su esquema cambiario (que impedía un ajuste nominal a través de la devaluación), y la sangría fiscal que significaban las obligaciones de deuda pública, representaron una bomba de tiempo que derivó en una crisis económica y social sin precedentes en la historia de ese país.

En términos de *empleo*, la pintura es dispareja. En la mayor parte de los países, el hecho de que la recuperación de los años noventa no lograra reducir el desempleo de manera significativa, parece atribuible más al ritmo relativamente lento de la recuperación, y menos a las características especiales de la propia recuperación, aunque en algunos países también ha sido importante la naturaleza de las reformas.<sup>6</sup>

De acuerdo con el BID (1997: 26), “los países que han logrado tasas más rápidas de crecimiento económico han tendido a experimentar una disminución en la tasa de desempleo, requiriéndose una tasa de crecimiento superior al 3% o al 4% para lograr una reducción en el desempleo” (Gráfica 4).

De cualquier manera, en materia laboral las reformas han sido erráticas, y han estado concentradas en moderar los costos de despido y facilitar la contratación temporal de trabajadores. En más de un país, los proyectos de reforma enviados por el Poder Ejecutivo para su aprobación en el Congreso se vieron empantanados en la discusión parlamentaria y no pudieron ver la luz (BID, 1997). De hecho, sólo seis países han implementado reformas de alguna envergadura (Argentina, 1991 y 2000; Colombia, 1991; Guatemala, 1990; Panamá, 1995; Perú, 1991 y Venezuela, 1998).

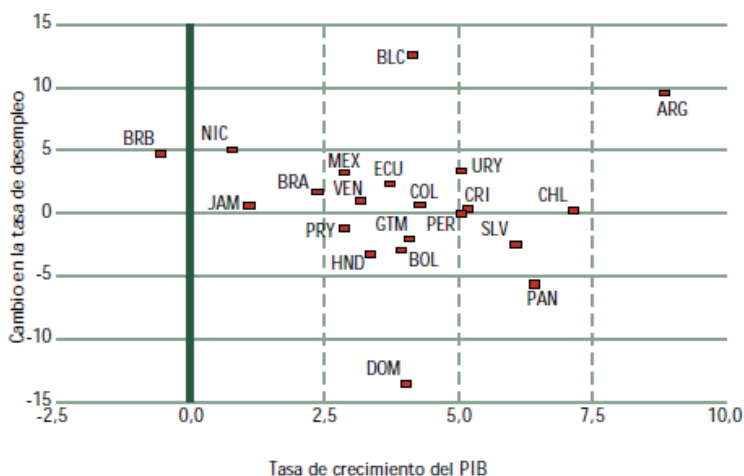
En ausencia de sistemas universales de *protección social* en la mayoría de los países de la región, las normas laborales buscaron garantizar la estabilidad laboral y proteger al trabajador frente a los riesgos propios del desempleo, la enfermedad o la vejez, pero estos objetivos no siempre se han cumplido, debido a que tales restricciones han re-

<sup>6</sup> El caso de Argentina durante los años noventa es paradigmático, ya que pese a ser uno de los países con un mayor crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB), su tasa de desempleo creció de manera acelerada, hasta llegar a 18% en 1996, y estabilizarse en 12% al final de la década. Ello indica que no sólo importan las reformas como recetas mágicas aplicables en cualquier época y lugar, sino la orientación y profundidad de las mismas, así como los contextos sociales e institucionales en que son implementadas.

ducido la generación de empleo y propiciado la informalización (Lora, 2001) (Gráfica 5).

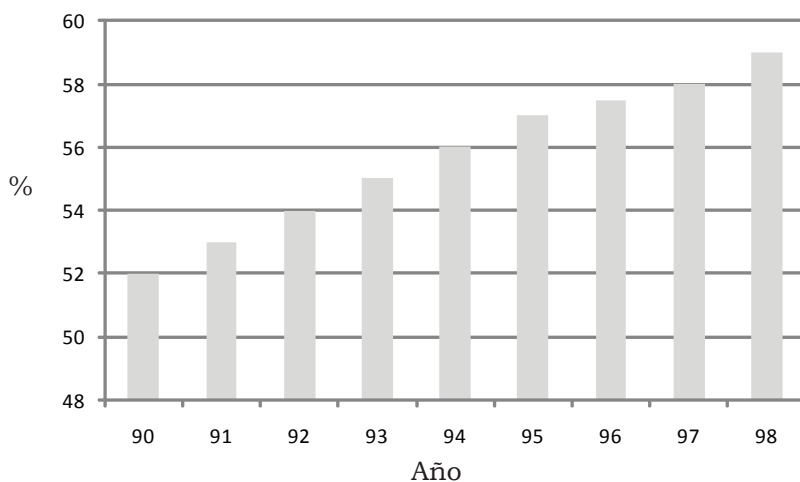
Uno de los principales argumentos utilizados por los defensores de las reformas para explicar el fenómeno de la “informalización” laboral han sido los elevados costos extrasalariales que se originan en las contribuciones a cargo de empresas y trabajadores para distintos programas de seguridad social en pensiones, salud, compensación familiar y desempleo (Lora, 2001). Sin embargo, esta afirmación puede ser refutada desde dos distintas perspectivas. En primer lugar, la experiencia de los países desarrollados indica lo contrario. En un reciente estudio, aún inédito, Temkin (2009) muestra cómo la globalización, si bien ha aumentado la precariedad laboral en el mundo en desarrollo, ha producido el efecto contrario sobre los países industrializados, cuya población económicamente activa se ha beneficiado de mejores condiciones de contratación. Por otro lado, el costo salarial que deben hacer frente a las empresas ha bajado de manera dramática desde los años setenta (Gráfica 6), hecho que por lo general no es tomado en cuenta por los partidarios de las reformas laborales.

Gráfica 4. Crecimiento del PIB y niveles de desempleo en AL (1990-1996)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Figura 5. Empleo informal no agrícola  
(América Latina y el Caribe)



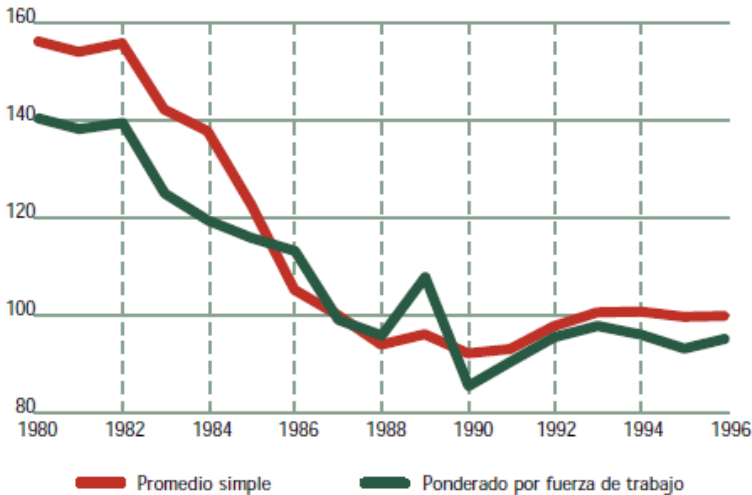
Fuente: Organización Mundial del Trabajo.

En esta misma línea, y tal como lo indica un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, “en la actualidad el riesgo de tener un mal empleo —en América Latina y en el Caribe— está mucho más difundido que a principios de los años noventa. Prueba de esto es que se ha reducido la diferencia en la incidencia de los empleos de baja remuneración entre el grueso de la población y aquellos grupos que tradicionalmente se han considerado vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores poco calificados” (2007: p. 92).<sup>7</sup>

Finalmente, las reformas estructurales tuvieron un impacto relativamente reducido sobre los niveles de pobreza. De hecho, las cifras relativas a la evolución de la pobreza reflejan la debilidad de la recuperación económica de los años noventa, más allá de la profundidad de los cambios institucionales experimentados por cada país (BID, 1997)(Gráfica 7).

<sup>7</sup> Existen dos enfoques principales para definir qué es un mal empleo (véanse referencias en Márquez y otros, 2007). El primero, centrado en las definiciones de “empleo”, hace hincapié en los trabajos que, por sus características, tienen bajos salarios. El segundo enfoque, más habitual y centrado en las definiciones de “trabajador”, enfatiza las características de los trabajadores y tiene en cuenta el género, los niveles de educación y los ingresos del hogar, entre otros factores (BID, 2007: 93).

Gráfica 6. Salario real en América Latina (1987 = 100)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Una posible explicación del impacto insuficiente de las reformas sobre los niveles de pobreza en América Latina se relaciona con los beneficiarios de las reformas. Tal como lo muestra la Gráfica 8, las reformas (sus resultados) tuvieron un claro sesgo a favor de los segmentos más ricos de las sociedades latinoamericanas.

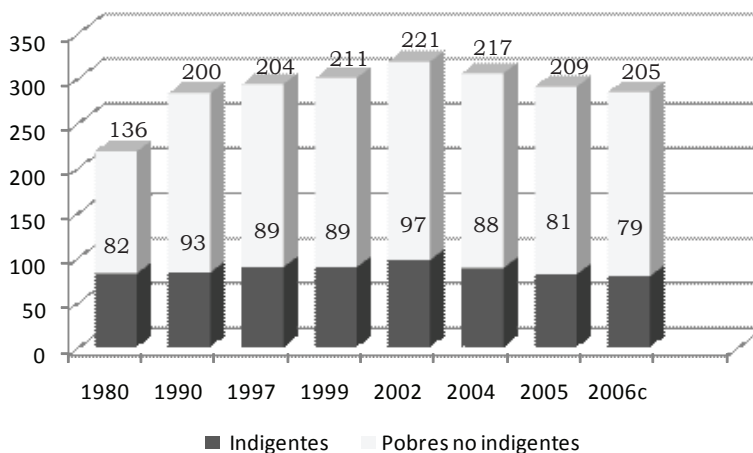
Si tomamos en cuenta las consecuencias de la política de liberalización comercial, y de acuerdo con los distintos especialistas —Lora (2001), Escaith y Paunovic (2004) — ésta ha sido uno de los ámbitos donde las reformas han tenido un impacto más profundo y generalizado. No es descabellado afirmar que las reformas macroeconómicas han tenido un claro sesgo pro-riqueza en América Latina.

### **Una propuesta de análisis: procesos de políticas y reformas**

Muchos trabajos han analizado la forma de hacer política de los gobiernos reformistas en América Latina. Por lo general, dichos estudios ofrecen evidencia sobre el carácter “decisionista” de los gobiernos —poca



Gráfica 7. Evolución de la pobreza y la indigencia en AL  
(en millones de personas)



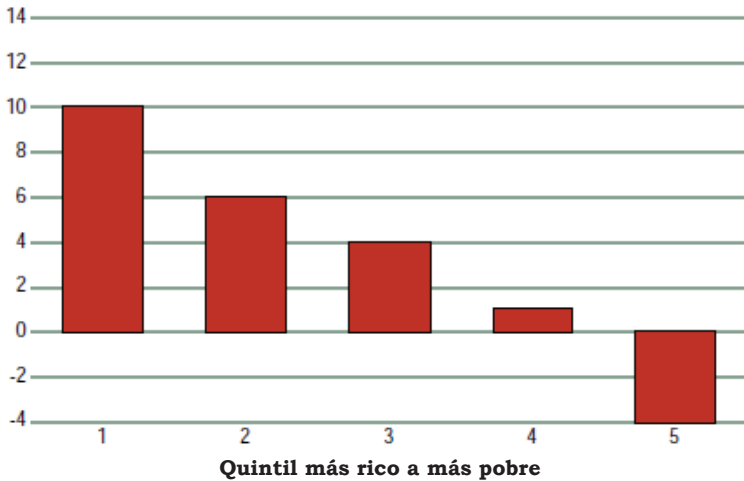
Fuente: CEPAL, 2007.

deliberación, leyes de emergencia económica, políticas públicas definidas por decreto, etcétera— (Camou, 1998; Domínguez, 1998; Torre, 1998; O'Donnell, 1994; Haggard y Kauffman, 1992). Por ello, en buena medida las reformas fueron vistas por distintos actores como el resultado de una captura de la agenda pública por sectores de poder, quienes modificaron las propuestas electorales de muchos de los gobiernos latinoamericanos, una vez que éstos llegaron al poder (Stokes, 2002).

De acuerdo con Stein y otros (2006: 11), los abordajes tecnocráticos de los procesos de formulación de políticas —predominantes durante la época de las reformas— parten de un supuesto erróneo: las políticas públicas óptimas pueden ser alcanzadas. Sólo se trata de mejorar los aspectos técnicos, ya que de esa forma los tomadores de decisión, dado su carácter benévolo, podrán dar con “la” (como si existiera sólo una) solución del problema.

Los resultados de las reformas en América Latina muestran las debilidades de este enfoque. El proceso de discusión, formulación e implementación de las políticas consta de muchos actores, con visiones, intereses y capacidades diferentes, y cada uno tiene “una” me-

Gráfica 8. Efectos distributivos de la liberalización comercial



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

jor solución para el problema de política en cuestión. Este proceso, asimismo, tiene una incidencia directa en la calidad de las políticas, entendida esta última como una combinación de factores que abarcan su *estabilidad, adaptabilidad, orientación al público, la eficiencia de su ejecución y la efectividad de sus resultados* (Stein y otros, 2006).

Una segunda enseñanza que las reformas estructurales han dejado a los tomadores de decisiones de la región es que no existen recetas universales en el ámbito de las políticas públicas. La experiencia de la región muestra cómo reformas con orientación y contenido muy similares pueden acarrear resultados muy diferentes. La historia, la cultura política predominante, la lógica de competencia de los actores y el contexto institucional son factores que orientan, refractan y transforman las decisiones de política tal y como fueron diseñadas originalmente por el formulador (Stein y otros, 2006: 7).

Hasta aquí se han realizado distintos trabajos que miden la profundidad de las reformas estructurales (Escaith y Paunovic, 2004; Lora, 2001; Morley, Machado y Pettinatto, 1999), y a partir de la propuesta de análisis de Stein y otros, es posible analizar cuál ha sido la calidad del proceso de formulación de políticas públicas en distintos

países del continente. Finalmente, y a partir de la información disponible en Latinobarómetro, se han presentado estudios que analizan la cohesión social en los países de la región a partir de la opinión de sus ciudadanos (CEPAL, 2007). Sin embargo, no se ha hecho una propuesta sistemática de vincular ambos resultados, si bien ello parece estar implícito en las distintas propuestas arriba mencionadas (Stein y otros, 2006, 2008).

¿Existe alguna relación entre la calidad de las políticas públicas y la profundidad de las reformas? ¿Inciden estos fenómenos y su interrelación en la satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de sus representantes en los países de la región? Para contestar estas preguntas se realizó un análisis que permite vincular ambos procesos para los países del continente que cuentan con la información (Gráfica 9).

A partir de los datos recogidos del análisis de Stein y otros (2006), y de los índices que miden la profundidad de las reformas en cada país (Lora, 2001), se construyó el cuadro precedente. Dado que los datos del primer estudio eran cualitativos, y los correspondientes a las reformas eran cuantitativos (índices con valores entre 0 y 1, por país, de 1985 a 1990) se ordenaron estos últimos de mayor a menor, y se dividieron en las mismas categorías que los datos cualitativos a manera de hacer comparables ambos conjuntos de datos.<sup>8</sup>

Un primer análisis muestra cuál es la relación entre la profundidad de las reformas y la calidad de las políticas. En principio, y con la excepción de Brasil, Bolivia y Perú,<sup>9</sup> parece haber elementos para pensar que la relación entre la calidad en el proceso de políticas y la profundidad de las reformas es inversa. Es decir, y de acuerdo con el

<sup>8</sup> Debe notarse aquí que la información correspondiente al estudio de Stein y otros está basada en dos fuentes subjetivas de información: una encuesta de opinión a ejecutivos correspondiente al Informe de Competitividad Mundial, y una encuesta de opinión realizada específicamente para dicho informe, en el cual se interrogó también a expertos del sector público y privado (analistas de política pública, ex funcionarios, empresarios, etcétera). Por su parte, los datos presentados por Lora son cálculos de 1985 a 1999 presentados por el autor.

<sup>9</sup> En el caso de Perú, es importante recordar que buena parte de las reformas, si no todas, fueron implementadas durante el gobierno de Alberto Fujimori, que luego del cierre del Congreso (también llamado “autogolpe”), limitó en buena medida la capacidad de veto del resto de los actores del sistema político.

Gráfica 9. Calidad del PFP y profundidad de las reformas en AL<sup>10</sup>

		<i>Índice de reformas estructurales (en democracia)</i>				
		<i>Muy bajo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Muy alto</i>
<i>Índice de políticas</i>	Muy alto	Chile				
	Alto	Uruguay			Brasil	
	Medio	El Salvador México			Bolivia, Perú	
	Bajo	Paraguay		Argentina, Ecuador, Guatemala Venezuela		
	Muy bajo					

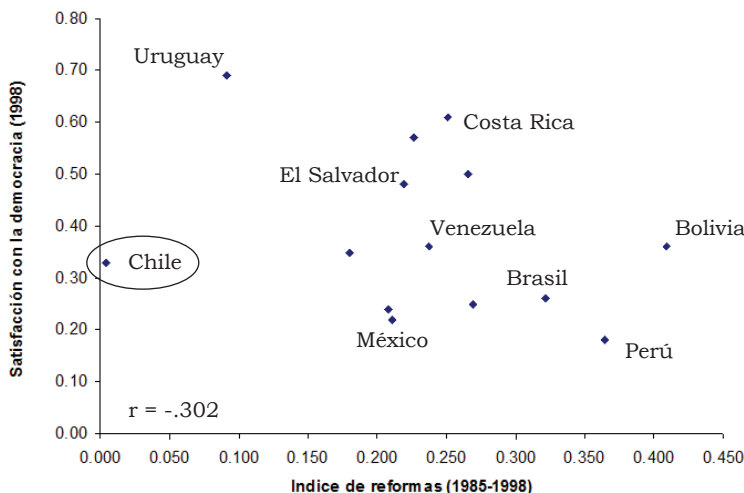
Fuente: Elaboración propia con base en Stein y otros (2006) y Lora (2001).

argumento de Stein y otros (2006, 2008), son poco factibles reformas muy profundas allí donde los actores políticos buscan acuerdos de largo plazo. La cooperación intertemporal requiere de acuerdos sólidos y esto implica, por lo general, construir consensos sobre la base de políticas que sean aceptables para todos los actores de veto involucrados (Tsebelis, 2005).

¿Cómo se refleja esto en los niveles de satisfacción de los ciudadanos con el desempeño del régimen democrático? La Gráfica 10 muestra que la relación entre profundidad de las reformas y satisfacción también es inversa. A mayor intensidad de las reformas estructurales, menores son los niveles agregados de satisfacción con la democracia en América Latina.

<sup>10</sup> Para calcular el índice de reformas se restó el valor de 1999 al valor presentado por el país en 1985, o en su defecto como en el caso de Chile o El Salvador en el año de sus primeras elecciones democráticas luego de sus últimas experiencias autoritarias. El único caso “*ad-hoc*” de la muestra es México, ya que en términos estrictos su primera elección libre y competitiva fue en 1997.

Gráfica 10. Índice de reformas y satisfacción con la democracia en América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en Lora (2001) y Latino-barómetro (1998).

Si bien este es un análisis agregado, dicha relación también se verifica a nivel individual, pero no para todos los países. La Tabla 2 muestra en qué países de la región la profundidad de las reformas afecta la satisfacción de los ciudadanos para con la democracia.

La Tabla 2 muestra que la relación entre la profundidad de las reformas y la satisfacción de los ciudadanos es significativa para ocho de los 13 países de la muestra, y en todos los casos es inversa; esto es, que una mayor intensidad de las reformas está asociada a menores niveles de satisfacción de los ciudadanos con las instituciones democráticas. Asimismo, debe destacarse que de los ocho países donde (hasta 1998) dicha relación se hace manifiesta, ésta es más fuerte en los países más reformistas: Argentina, Bolivia, Brasil y, en menor medida, Paraguay; y bastante más moderada en los países donde las reformas fueron menos intensas: Chile, México y Uruguay, con la única excepción de El Salvador.

## A modo de conclusión

Los muy preliminares resultados aportados por este análisis parecen confirmar algunas hipótesis: en primer lugar, que las reformas han sido políticas públicas cuyos resultados son heterogéneos, pero más bien impopulares. En segundo término, que las deficiencias de las reformas parecen estar ligadas más a sus modos de implementación que a los objetivos definidos en su diseño. Esto reafirma la hipótesis de que tomar decisiones en democracia es mucho más difícil que hacerlo en contextos autoritarios. La participación de distintos actores, cada uno con sus intereses, hace posible decisiones incrementales que “dispersen” los objetivos a ser alcanzados, y provoquen cambios más bien moderados en el *status quo* (Tsebelis, 2005). La experiencia chilena es paradigmática, puesto que la etapa más profunda de las reformas estructurales se dieron durante los años del gobierno dictatorial de Augusto Pinochet, mientras que una vez llegada la democracia, dichas reformas han sido significativamente más moderadas. Este fenómeno, muchas veces obviado por la literatura especializada, resulta de gran importancia desde la perspectiva de las condiciones políticas (*politics*) de la implementación de políticas (*policies*).<sup>11</sup> Sólo así resulta posible entender por qué las políticas públicas en Chile son estables, cuentan con una mayor capacidad de adaptación a los cambios y por lo general son efectivas para alcanzar los objetivos que se proponen. La explicación de lo anterior elimina la tentación de caer en el autoritarismo y hace hincapié en la necesidad de que las políticas públicas se apoyen en mecanismos deliberativos, que acompañen la profesionalización de los funcionarios públicos con un mayor desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, es importante destacar que la satisfacción de los ciudadanos para con sus representantes no parece directamente relacionada con la calidad del proceso de políticas, sino con las manifestaciones de este último. Por lo general, en los países donde las reformas han

<sup>11</sup> Tal como lo muestran Aninat y otros (2008), la administración pública chilena cuenta con una burocracia meritocrática y relativamente independiente que favorece la calidad en la implementación de las políticas, su eficiencia y su orientación hacia el público.

Tabla 2. Relación entre índice de reformas y satisfacción ciudadana en América Latina (nivel individual)

<i>País</i>	<i>Correlación</i>	<i>Índice de reformas</i>
Argentina**	-0.206	Alto
	-0.211	
Bolivia**	-0.187	Muy Alto
	-0.201	
Brasil**	-0.228	Muy Alto
	-0.249	
Chile**	-0.091	Muy Bajo
	-0.105	
Colombia	-0.052	Alto
	-0.056	
Ecuador	-0.053	Alto
	-0.076	
El Salvador**	-0.364	Bajo
	-0.366	
Guatemala	-0.043	Alto
	-0.062	
México**	-0.103	Bajo
	-0.123	
Paraguay**	-0.187	Medio
	-0.191	
Perú	-0.06	Muy alto
	-0.061	
Uruguay**	-0.174	Bajo
	-0.187	
Venezuela	-0.024	Alto
	-0.024	

\*\* En estos casos, el grado de asociación es significativo al .001.  
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, 2008 y Lora, 2001.

sido más profundas, los niveles de satisfacción han bajado, pero es arriesgado atribuir estas tendencias, principalmente, a una evaluación de la calidad en los procesos de política; sería más lógico creer que la insatisfacción de los ciudadanos se refiere a la orientación de las políticas y especialmente a los (deficientes) resultados de éstas en cuestiones nodales como el empleo, los niveles de pobreza o la desigualdad.

Pese a su carácter preliminar, este trabajo representa una apuesta por la mejora continua de los procesos de política, de cuya eficiencia, efectividad y orientación a lo público depende la mejora lenta, pero sin pausa, de las condiciones de vida en nuestras desiguales y desencantadas comarcas latinoamericanas.

### **Referencias bibliográficas**

- Aninat, Cristóbal y otros (2008), "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Chile", en Stein y otros, *Policy-making in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington DC., Interamerican Development Bank.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Una década de reformas*, Washington DC.
- Camou, Antonio (1998), "Saber técnico y política en los orígenes del menemismo", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 12:7, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 85-107.
- Clavijo, Fernando y Susana Valdiviezo (2000), *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México (1992-1999)*, Cuadernos de la CEPAL Lc/L1374-P/E Serie Reformas Económicas, núm. 67.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Domínguez, Jorge (1998), "Free politics and free markets in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 4, The Johns Hopkins University Press y National Endowment for Democracy, pp. 70-84.



- Escaith, Hubert e Igor Paunovic (2004), “Reformas estructurales en América Latina y el Caribe 1970-2000: índices y notas metodológicas”, CEPAL, documento electrónico LC/W.10, disponible en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- French Davis, Ricardo (2001), “Las reformas económicas en América Latina: tareas pendientes”, en ICE, *La nueva agenda de América Latina*, núm. 790, febrero-marzo de 2001.
- Haggard, S y R. Kauffman (comp.) (1992), “*The Politics of Economic Adjustment*”, Princeton, Princeton University Press.
- Holden, Paul: “Las reformas de segunda generación”, *Revista Perspectiva*, núm. 2, pp. 65-99.
- Lora, Eduardo (2001), *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*, Washington DC., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Márquez, Gustavo y otros (2007), *¿Los de afuera?: patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morley S., R. Machado y S. Pettinato (1999), “Indexes of structural reform in Latin America”, Serie Reformas Económicas, núm. 12, Santiago, Chile, ECLAC.
- O'Donnell, Guillermo (1994): “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero de 1994, National Endowment for Democracy y The Johns Hopkins University Press, pp. 55-69.
- Stein, Ernesto y otros (2006), *La política de las políticas públicas*, Washington DC., Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington DC., Interamerican Development Bank.
- Stokes, Susan (2002), *Mandates and democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press.
- Temkin, Benjamín y Jorge Veizaga (2009), *La globalización y sus efectos diferenciales sobre las condiciones laborales en el mundo desarrollado y en desarrollo*, mimeo, inédito.
- Torre, Juan Carlos (1999), *El proceso político de las reformas estructurales en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Tsebelis, George (2005), *Jugadores con veto*, México, FCE.

Vergara, Rodolfo y Carlos García de Alba (2002), “Las reformas de segunda generación y la búsqueda del buen gobierno: el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002.

Fecha de recepción: 22 de octubre de 2010.  
Fecha de aceptación: 20 de noviembre de 2010.  
Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.

# Reforma político-electoral en Baja California: cinco frustrantes legislaturas

*José Zavala Álvarez<sup>1</sup>*

En 2008, la XIX Legislatura de Baja California reemprendió los trabajos de cuatro legislaturas anteriores para reformar el marco jurídico del estado con especial atención a la materia político-electoral. Este documento constituye un ejercicio de análisis crítico y testimonial sobre el debate, los actores y los resultados. Después de 15 años, las demandas más insistentes sobre apertura y participación ciudadana en los asuntos públicos solamente fueron anotadas y desechadas por los legisladores. Persiste la certeza ciudadana de que las decisiones de gobernantes y representantes políticos se originan en negociaciones partidistas a conveniencia de grupos influyentes o personajes acaudalados.

*Palabras clave:* Reforma electoral, político-electoral, legislatura de B.C., consejo electoral.

In 2008, Baja California Legislature XIX resumed the work of four previous legislatures to reform the state's legal framework with particular attention to political and electoral issues. This document is an exercise of critical analysis and offers testimony on the debate, actors and outcomes. After fifteen years, the most insistent demands on openness and citizen participation in public affairs only were recorded and discarded by state legislators. Citizen are certain that the decisions of those in government and political representatives are originated in

<sup>1</sup> Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte desde 1993, adscrito al Departamento de Estudios de Administración Pública. Doctor en Ciencias por el Colegio de Posgraduados; maestro en Desarrollo Regional con terminal en Políticas Públicas por el Colegio de la Frontera Norte. Líneas de investigación: instituciones y políticas públicas, desempeño gubernamental, desarrollo político, desarrollo agrícola y rural. Correo electrónico: [jza61@colef.mx](mailto:jza61@colef.mx)

negotiations between political parties for the convenience of influential groups or the business elite.

*Keywords:* Electoral reform, electoral politics, BC legislature, electoral council.

## **Introducción**

La discusión sobre los avances en materia de normatividad electoral ha sido sumamente controversial por los efectos en las condiciones de desarrollo de la democracia, en los intereses de los protagonistas políticos y en los ciudadanos en general.

En 2008, en Baja California, la XIX Legislatura reemprendió un proceso de consulta pública como parte del propio proceso legislativo para generar un conjunto de reformas legales que revisaran los rezagos en diferentes materias, una de ellas la político electoral, y que le diera a la entidad un marco institucional favorable para el desarrollo político y de la democracia. De manera análoga a lo hecho por la XV Legislatura en 1996 y por la XVI en 1998, la XIX promovió un acuerdo entre los poderes públicos, instituciones y grupos de la sociedad para impulsar la reforma; el acuerdo produjo una serie de reuniones y trabajos que se enmarcaron en lo que llamaron Mesa Especializada en Reforma Política (MERP).

Durante los meses de abril a julio de ese 2008, en siete sesiones de la MERP se plantearon y discutieron reformas electorales que permitieran la constitución de gobiernos con mayor legitimidad y que, sobre todo, alentaran una participación ciudadana numerosa que le diera sustento legal y autoridad a quienes ocuparan los cargos de responsabilidad pública. La experiencia de los procesos electorales federal de 2006 y estatal de 2007 fue, con mucho, aleccionadora; toda su problemática resultaba una poderosa razón para poner atención al marco estatal y corregir los sesgos y deficiencias que de manera pública se señalaban insistentemente.

En este documento se retoman las propuestas más destacadas de la reforma política de la entidad abordadas en este proceso conducido por la Comisión de Reforma de Estado (CRE) de la XIX Legislatura, pero

también provenientes de los ejercicios públicos desarrollados por las cuatro anteriores.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo un ejercicio de análisis crítico alrededor de las reformas político-electorales que se han hecho en Baja California en los últimos 15 años y que comprende los periodos de cinco legislaturas. Se trata de demostrar la naturaleza partidista de las decisiones legislativas sobre reformas a la institucionalidad electoral, la cual ahoga la iniciativa ciudadana y convierte, por un lado, a los organismos institucionales en reductos de grupos de interés con claras conveniencias partidistas para controlar la organización y arbitraje de los procesos electorales; por otro, regular con rigurosidad el desarrollo de la normatividad electoral que permita al partido dominante ejercer cierto control sobre sus adversarios, pero también de manera notable mantener el monopolio de los partidos políticos del acceso al poder público impidiendo o limitando severamente la incorporación legal y práctica normal de los mecanismos efectivos de participación ciudadana. El texto comprende la elaboración de anotaciones con enfoque crítico respecto a los resultados que sobre cada una de estas propuestas se generaron en el Poder Legislativo y que quedaron depuradas y finalmente asentadas en las reformas a la Constitución del estado contenidas en el decreto 121 de fecha 14 de agosto de 2008 y publicado en el *Periódico Oficial del Estado* (POE, 2008a).

El documento está organizado en cuatro apartados: el primero significa un rápido acercamiento conceptual a la materia político-electoral que tiene que ver con los procesos de reforma electoral; el segundo es una breve relación de antecedentes de la reforma electoral en Baja California que significaron los trabajos hechos por cuatro legislaturas; el tercero consiste en el desarrollo de la parte central del texto que se refiere a la reforma político-electoral de 2008, contiene el vínculo con las reformas electorales en el plano federal y el debate de los temas y las propuestas más discutidas y trascendentes en la MERP como insumos de la reforma; y un cuarto y último apartado que comprende la elaboración de una serie de reflexiones y conclusiones alrededor de la propia discusión y las reformas que fueron aprobadas en el seno del Poder Legislativo, finalmente la instancia pública con las atribuciones constitucionales requeridas para aprobar la reforma electoral.

## Una aproximación conceptual a la materia político-electoral

Comúnmente se entiende lo *político-electoral* como todo aquello relacionado con procesos electorales, a la competencia entre los políticos y los partidos por el poder público, por los cargos de elección en el gobierno, por las curules y escaños en las cámaras del Poder Legislativo.

En la idea anterior, es prudente distinguir las dimensiones que corresponden a lo político y a lo electoral; esta separación ha sido sujeta de importantes debates tanto en el terreno político como en el estrictamente jurídico. Un caso relativamente reciente de esta discusión que hizo aportaciones conceptuales valiosas fue la sentencia de acción de inconstitucionalidad que la Suprema Corte hizo en resolución a la impugnación a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 1995.<sup>2</sup> Más allá de los pormenores, importa destacar que ante la ausencia de una noción sobre *materia electoral*, la Corte recurrió a los artículos 41 y 60 de la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para construir conceptualmente una noción sobre *materia electoral* y sostuvo que es:

[...] el régimen conforme el cual se logra la elección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal (Corzo, 1999).

El debate entre políticos, y jurídico, sobre el concepto anterior tiene que ver con el momento del proceso social que significa, es decir, está construido a partir de un hecho dado: la postulación. El concepto hace referencia a los mecanismos y marco regulatorio para elegir a alguien que fue postulado, pero deja fuera el proceso de postulación, lo cual tiene una gran trascendencia en materia de derechos políticos, tanto de actores o personas en lo individual, como de figuras socia-

<sup>2</sup> La impugnación, presentada por la fracción del PAN en la Asamblea de Representantes del D.F., se derivó de la exclusión que la ley referida imponía a los partidos políticos con registro nacional para participar en los Consejos Ciudadanos.

les como los partidos. Aún cuando el término *político* se utiliza en un marco semántico muy amplio, para efectos del presente análisis se hará uso de él para construir esta idea o noción de la materia *político-electoral*, es decir, se agrega el término *político* al término *electoral* para hacer referencia a un proceso más amplio que integra o reconoce la trascendencia de que la *materia electoral* es inherente tanto al proceso de postulación como al proceso de elección, y que el marco legal que rige ambos momentos o procesos es una continuidad; es un marco que no puede desconectarse, se deriva de los derechos políticos de actores individuales y sociales. Se entenderán como derechos políticos aquellos que tienen los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos,<sup>3</sup> y la ciudadanía es la capacidad fundamental de la que deriva la posibilidad de poseer y ejercer los derechos políticos<sup>4</sup> (Fix-Zamudio, 2006).

En México, como en otros países, la *materia político-electoral* ha sido sujeta de modificaciones en cuanto a la redacción de las leyes que la rigen, se ha ido transformando el marco institucional en el que se lleva a cabo la postulación y elección de ciudadanos en los cargos públicos.<sup>5</sup> En los procesos en los que se realizan estas modificaciones conocidas como *reformas electorales*, intervienen actores tanto del ámbito gubernamental como del no gubernamental, es decir, lo que se ha dado en llamar la *sociedad civil*. La intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos es un componente del discurso gubernamental y de los partidos políticos, es un derecho constitucional; sin embargo, tanto las instancias formales de poder público como son el Ejecutivo y el Legislativo, así como los partidos, se reservan y mantienen las atribuciones legales que ellos mismos se han dado para hacer

<sup>3</sup> El artículo 35 de la Constitución los enumera como *prerrogativas del ciudadano*: votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

<sup>4</sup> La *ciudadanía* comprende también obligaciones, el artículo 34 de la Constitución establece: "...son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir."

<sup>5</sup> Un texto ilustrativo y conciso sobre reformas electorales en México puede encontrarse en Palma (2010: 16-23).

las reformas al marco institucional, como se verá más adelante. Ello poco ha cambiado en tanto la conveniencia común entre los círculos de decisión en los partidos para conservar poder frente a la posibilidad de reducirlo o perderlo ante la *sociedad civil*.

### **Antecedentes de la reforma electoral en Baja California: acuerdos de cinco legislaturas**

El 21 de marzo de 1996, en sesión ordinaria, la XV Legislatura del Estado de Baja California, compuesta por 11 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 13 del Partido Acción Nacional (PAN) y 1 del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (IEPBC, 2010a), emitió una declaratoria pública para impulsar la reforma integral de la institución y del marco jurídico de la entidad. Un mes después, el 24 de abril, también en sesión ordinaria, oficializó la convocatoria para la Reforma Integral Legislativa para el Estado de Baja California y procedió a instalar la Mesa Central de Consensos, convocando a los poderes públicos de la entidad y a instituciones y organismos de la sociedad (XV Legislatura, 1996). Gobernaba Baja California Héctor Terán Terán, del PAN.

En 1998, después de un acuerdo político entre las fracciones del PAN (con 10 integrantes), PRI (con 12 legisladores) y PRD (con tres diputados) de la XVI Legislatura, que suscribieron el 28 de septiembre con el propósito de “...transformar las instituciones públicas para adecuarlas a las necesidades de la Sociedad Civil, a la luz de la justicia, la equidad y la democracia plena, con la garantía de estabilidad, gobernabilidad, restitución de la seguridad pública, para alcanzar el bienestar, convivencia y democracia ciudadana...”, los poderes Legislativo, Ejecutivo —encabezado por Alejandro González Alcocer del PAN— y Judicial del estado, el 18 de noviembre de ese mismo año, firmaron otro acuerdo para la creación e instalación de la Mesa de Coordinación para la Reforma Legislativa Integrada “...a fin de encausar y procesar productivamente la pluralidad política y social con medidas promotoras de bienestar social y garantías plenas de respeto al estado de derecho, gobernabilidad y eficacia a fin de consolidar una democracia,



replanteada bajo objetivos y metas señalados por todos los actores sociales” (XVI Legislatura, 1998).

En 2001 y 2005 la XVII (con 10 diputados del PRI, 12 del PAN, 2 del PRD y 1 del PRI-Partido Verde —PV—), y XVIII (9 diputados del PRI, 12 del PAN, 2 del PRD, 1 PRI-PV y 1 PRI-Partido Estatal de Baja California —PEBC) legislaturas se replegaron a la dinámica aletargadamente normal de la CRE. Sin embargo, hay que decir que durante la XVII Legislatura (en 2003) se llevó a cabo una reforma constitucional regresiva que creó los *diputados de lista*; Eugenio Elorduy Walter, del PAN, en su calidad de gobernador del Estado —durante el periodo de ambas legislaturas— fue el protagonista de estas reformas electorales.

El 10 de abril de 2008, en sesión de pleno, la XIX Legislatura del Poder Legislativo de Baja California (compuesta por 8 diputados del PRI, 1 del PRI-PV, 12 del PAN, 2 del PAN-Partido Nueva Alianza —PNA—, 1 del PAN-Partido Encuentro Social —PES—, 1 del PRD) aprobó un punto de acuerdo propuesto por la CRE,<sup>6</sup> en el que se autorizó la firma del Acuerdo para la Reforma de Estado correspondiente al periodo 2007-2010 (XIX Legislatura, 2008a). Dicho acuerdo estableció el desarrollo de cinco ejes temáticos: reforma política, seguridad pública y justicia, reforma social, reforma municipal y reforma administrativa. Así, el 18 de abril siguiente en la ciudad de Mexicali se firmó el acuerdo para impulsar la reforma de estado en materia política para Baja California. Este documento significó la convocatoria formal a los poderes públicos de la entidad y a la sociedad en general para, en palabras oficiales, “...discutir y acordar una amplia, integral, democrática, incluyente, reforma del poder público de nuestro estado...”, con especial énfasis

<sup>6</sup> La CRE de la XIX Legislatura estuvo integrada por seis legisladores: Armando Terán Corella del gobernante Partido Acción Nacional (PAN), quien la presidía; el ex priista Alfredo Ferreiro Velazco del PES, aliado con el PAN desde el proceso de elección; otro ex priista Carlos Alonso Angulo Rentería del PNA, también aliado con el PAN desde el proceso electoral; Ana María Fuentes Díaz del PRD, también aliada con el PAN por las relaciones benéficas en el otorgamiento de algunos cargos públicos para su grupo político (destaca el nombramiento del contralor del Poder Ejecutivo y el nombramiento de su cónyuge como Procurador de Derechos Humanos del estado a través de votación acordada en el Congreso; además, a partir de octubre de 2010, integra la XX Legislatura como diputado por el principio de representación proporcional); Carlos Barboza Castillo del PRI y Juan Macklis Anaya del PV. Estos dos últimos partidos también constituyeron una coalición electoral que mantuvieron durante el periodo de la legislatura.

en las materias de desarrollo electoral, representación y representatividad política, participación o intervención ciudadana en los asuntos públicos (XIX Legislatura, 2008b). Esta convocatoria fue suscrita por José Guadalupe Osuna Millán como titular del Poder Ejecutivo del estado.

En las legislaturas previas, las reformas institucionales, particularmente las del ámbito electoral, se realizaron a punto de iniciar los periodos formales de los procesos electorales, es decir, de último momento. No se sabe a ciencia cierta si así fue planeado o si de plano los tiempos invertidos por los legisladores en otros asuntos los orilló a abordar la materia electoral cuando ya era absolutamente ineludible. Sin embargo, en la XIX Legislatura se llevaron a cabo los trabajos sin los apuros que significaron los periodos electorales formales. Después del acuerdo de abril, casi un mes después, el 14 de mayo, se procedió al protocolo de instalación de los trabajos de la Mesa Especializada para la Reforma Política (MERP), integrada por representantes de los poderes públicos, de instituciones académicas, organismos empresariales y organizaciones sociales (XIX Legislatura, 2008c). Unas semanas antes de la instalación de esta mesa, el 25 de abril en la ciudad de Ensenada y el 7 de mayo en Mexicali, en el marco de estas actividades, se habían realizado foros de consulta pública en reforma política, donde se recibieron y expusieron decenas de propuestas en torno a reformas a la normatividad electoral estatal. Después habría una serie de consultas similares en las ciudades de Tijuana, Rosarito, San Felipe, Tecate, y en el poblado de San Quintín, en el municipio de Ensenada.

Los trabajos de la mesa se programaron en seis sesiones entre finales de mayo y principios de julio. Los insumos de trabajo para la discusión provinieron de la iniciativa presentada por el gobernador y fueron recibidos en la oficialía de partes del Congreso del estado el 8 de febrero (Osuna, 2008). Las propuestas fueron recibidas tanto en los foros y mesas de consulta en los cinco municipios del estado, como individualmente por representantes de organismos empresariales, profesionistas, ciudadanos, legisladores mismos, y las aportaciones y exposiciones hechas durante el desarrollo de las sesiones de la MERP (XIX Legislatura, 2008d).

## **El objeto de análisis: el proceso y la reforma electoral estatal de 2008**

Los insumos: *la reforma electoral federal de noviembre de 2007*

Insumos obligados para la reforma estatal fueron las reformas electorales que en el orden federal cobraron vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 (DOF, 2007). Fueron el resultado de la discusión pública y legislativa sobre la severamente cuestionada calidad de la elección federal de 2006.<sup>7</sup> Estas reformas eran de incorporación obligatoria a las leyes estatales.

En estas reformas destacaba el conducto del Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad única para la administración del tiempo en radio y televisión que los partidos políticos utilizaran para la divulgación de sus actividades, es decir, sólo a través del IFE los partidos políticos podrían contratar tiempo en radio y televisión. Hipotéticamente ello limitaría la tradicional falsedad de las declaraciones que los partidos y candidatos hicieran sobre los gastos en propaganda electrónica; impediría a los partidos utilizar prestanombres o a acaudalados empresarios contratar tiempo para beneficiar a los candidatos de sus conveniencias y perjudicar a aquellos que les significaran amenazas a sus intereses.

Destacó también la prohibición de propaganda que denigrara o calumniara a personas o instituciones, estableciendo infracciones que llegaban hasta la cancelación de concesiones de transmisión.

Redujo a 90 días las campañas presidenciales y a 60 días las campañas federales en las que no hubiera elección de presidente. Las precampañas no serán mayores a dos terceras partes del tiempo de las campañas.

<sup>7</sup> Elección en la que Felipe Calderón Hinojosa, del PAN, fue finalmente confirmado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como presidente, después de serias impugnaciones legales, numerosas y multitudinarias manifestaciones públicas en contra de un proceso electoral fuertemente acusado de manipulación de cifras y de conteos sesgados. Los números oficiales reconocidos por la autoridad jurisdiccional definieron medio punto porcentual de diferencia entre Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador (PRD).

Estableció el relevo de manera escalonada de los miembros del Consejo General del IFE. Pero conservaron la práctica metalegal del cabildero y acuerdo subrepticio entre actores influyentes de los partidos y del gobierno para la designación de consejeros a través de la propuesta de las fracciones partidistas.

Un aspecto crucial resultó el ordenamiento del artículo 134 constitucional, que señala:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos, o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces, o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (DOF, 2007).

En los hechos, la anterior disposición no terminó con la práctica maliciosa que significa el disfraz de cobertura noticiosa la promoción personal de funcionarios, y que antes y después de informes gubernamentales se continúen desplegando suntuosas campañas de autopromoción de actores políticos de los tres órdenes de gobierno.

### **Los insumos: *El debate y las propuestas de la Mesa Especializada para la Reforma Política***

En las secciones subsecuentes se desarrolla la discusión y el debate inédito que tuvo lugar en las sesiones de la MERP. La elaboración está basada en notas personales del autor (Zavala, 2008) y sustanciada documentalmente.

#### *Plena ciudadanía de consejeros del Instituto Estatal Electoral y selección de magistrados electorales sin negociación partidista*

Desde la creación formal del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEE), en diciembre de 1994 (POE, 1994a), la definición de quie-

nes han integrado su órgano de máxima autoridad, el Consejo Estatal Electoral (CEE), ha sido controversial. Hasta ahí llegan con una expresión de fuerza imbatible los intereses de los actores políticos, dígame gobernantes, partidos políticos, personajes influyentes, acaudalados empresarios, grupos políticos, grupos de poder en instituciones académicas, socios y amigos de funcionarios gubernamentales.

El IEE nació como “...un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio... autoridad electoral... responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones...”. Su estructura de mando superior lo constituye el CEE, cuya integración estipulada en la ley publicada en diciembre de 1994, es: un consejero presidente, seis consejeros numerarios, tres consejeros supernumerarios y un representante de cada uno de los partidos políticos con registro. El consejero presidente sería nombrado por el gobernador del estado; los seis consejeros numerarios designados por el Poder Legislativo; los tres consejeros supernumerarios, también elegidos por el Congreso; un representante de cada uno de los partidos políticos con registro; y un secretario fedatario oficialmente nombrado por los consejeros numerarios a propuesta del presidente del propio consejo. Los consejeros numerarios cuentan con voz y voto, mientras que los representantes partidistas solo con voz (POE, 1994b).

### *Consejo Estatal Electoral 1995-1998*

A pesar del discurso oficial de Ernesto Ruffo Appel, primer gobernador proveniente del PAN, en torno a la ciudadanización de los órganos responsables de organizar y sancionar las elecciones, desde su condición de privilegio guardó, en la ley, para su arbitrio la designación de quien ocupara la presidencia del CEE. Con esa atribución en enero de 1995 designó al profesor Daniel Hierro de la Vega, principal accionista y director de una escuela privada de educación en la ciudad de Tijuana y con conocidas inclinaciones por el PAN, como el primer consejero presidente del cee. Sólo seis meses después, el 19 de julio, en una decisión política claramente medida, el gobernador hizo renunciar al profesor Hierro para “...dejar la decisión en los consejeros ciudadanos el nombramiento del consejero presidente...” (Carrillo *et al.*, 2006, 208). Así,

el gobernador Ruffo hizo que los consejeros eligieran, de entre ellos, a Gastón Luken Garza, empresario, hijo de un acaudalado hombre de negocios, y con un perfil social con identidad hacia el PAN,<sup>8</sup> quien se vio beneficiado políticamente por todo el trabajo inicial que el profesor Hierro había realizado. Luken cobró notoriedad política cuando en su carácter de directivo de un organismo empresarial inauguró las continuas publicaciones en la prensa cuestionando el desempeño de los gobiernos de la entidad, cuyo origen político era aún el dominante Partido Revolucionario Institucional.

Otros integrantes del primer CEE de 1995-1998 fueron: Luis Javier Garavito Elías, quien fue invitado a ser designado consejero por su investidura como rector de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC); de la misma UABC Miguel Gárate Velarde, quien unas semanas después renunció para asumir la dirección general del propio IEE; el profesor Jesús López Toledo, docente de la Universidad Pedagógica Nacional en Mexicali, quien durante una parte de su periodo como consejero ciudadano fungió, contradictoriamente, como director de educación del gobierno del estado; Oscar de Jesús Sánchez Rodríguez, empresario relacionado con el gobierno del estado y el PAN; Adalberto Silva García, vinculado a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) Mexicali y asociado con el PRI;<sup>9</sup> entre otros.

<sup>8</sup> El caso de Gastón Luken (quien también después fue consejero del IFE al renunciar, en noviembre del 2000, Juan Molinar Horcasitas para asumir la subsecretaría de desarrollo político en la Secretaría de Gobernación de Santiago Creel, en el primer gobierno del PAN con Vicente Fox; Luken encabezada la lista de consejeros suplentes) es igual al de otros tantos que después de desempeñarse como consejeros, han confirmado su interés y respaldo partidista que los llevó al cargo, al figurar como candidatos (y algunos ser elegidos) a puestos de elección o incorporarse a puestos en gobiernos. Luken, en 2009, fue designado por la dirección nacional del PAN como candidato a diputado federal (y electo) por un distrito de la ciudad de Tijuana. Otros ejemplos son Santiago Creel (PAN), Juan Molinar Horcasitas (PAN), Emilio Zebadúa (PRD), José Agustín Ortiz Pinchetti (PRD), Miguel Ángel Granados Chapa (PRD), Jesús Cantú (PRD), Jaime Cárdenas Gracia (PRD).

<sup>9</sup> Una razón conocida por la cual a Canacintra Mexicali se le asocia con el PRI es que varios de sus presidentes y miembros han sido candidatos de ese partido a la presidencia municipal de Mexicali y ocupado cargos de dirigencia en el mismo. Son los casos de Francisco Pérez Tejada Aguilera (quien además fue candidato a gobernador en 1995); Aurelio Flores Peña en 2004; Joaquín Ramírez Chacón en 2007; y Francisco Pérez Tejada Padilla en 2010.

*Consejo Estatal Electoral 1998-2001*

En el periodo 1998-2001 fueron redesignados Luis Javier Garavito, Adalberto Silva y Eduardo Martínez Padilla. Este último, abogado laborista en Mexicali, asociado al grupo de Canacintra, en su calidad de consejero supernumerario había asumido la titularidad al sustituir a Miguel Gárate. Cuatro nuevos consejeros fueron nombrados por la vía oficiosa del Poder Legislativo: Enrique Blancas de la Cruz, rector del CETYS, una conocida institución privada de educación media superior y superior en Mexicali, una empresa de destacados personajes de los negocios; el Profr. Francisco Muñoz Ledo y Lasso de la Vega, de otra conocida institución educativa privada, de base religiosa, del nivel secundaria y bachillerato; el Mtro. Rodolfo García García, de un grupo de interés al interior de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas (FCSP) de la UABC; y María Adolfina Escobar López de la Barra de Abogadas María Sandoval de Zarco, A.C., de la ciudad de Tijuana.

*Consejo Estatal Electoral 2001-2004*

En 2001 fueron redesignados Enrique Blancas de la Cruz, manteniendo la cuota para el CETYS, específicamente para él; sin embargo, renunció al cargo de este segundo periodo el 3 de marzo de 2001. Fue sustituido por el Congreso el 13 de junio de 2002 con Rodrigo Martínez Sandoval (IEPC, 2010a), de reconocida preferencia por el PAN, demostrado en 2007 cuando después de un segundo periodo en el CEE fue incorporado fugazmente al gobierno del Estado como contralor, sin embargo, impedido por ley fue compensado con un cargo en el Instituto Politécnico Nacional; Adolfina Escobar López; Rodolfo García García, cuota sostenida para un grupo en la FCSP-UABC. Se designaron nuevos consejeros a Víctor Everardo Beltrán Corona, rector de la UABC, quien inmediatamente después sería nombrado consejero presidente, pero sus responsabilidades en la universidad lo obligaron a renunciar el 17 de marzo de 2003, el Congreso nombró a Ramón Quezada López el 29 de abril (IEPC, 2010a); Juan González Godínez; Marco Antonio de la Fuente Villareal, quien había sido procurador de justicia del estado con el gobernador

panista Héctor Terán Terán; Leonor Maldonado, de la Facultad de Ciencias Humanas de la UABC. También dos consejeros numerarios fueron designados: Mario García Anaya; José Luis Huape Rodríguez, abogado mexicalense, vinculado con personajes en la Canacintra Mexicali.

#### *Consejo Estatal Electoral 2004-2007*

En 2004, para el cuarto CEE, fueron sostenidos Ramón Quezada López, Juan González Godínez y Rodrigo Martínez Sandoval. Las nuevas designaciones fueron: Luis Rolando Escalante Topete, abogado tijuaneño, secretario técnico de un diputado del PRI en el Congreso del Estado, precisamente uno de los responsables del dictamen para elegir consejeros, y magistrado del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado; Raúl Flores Adame, propuesto por el PAN; Jaime Vargas Flores de la UABC; José Luna Velázquez, empresario hotelero en Mexicali. Los consejeros supernumerarios designados fueron: Carola Andrade Ramos y Enhoc Santoyo Cid.

#### *Consejo Estatal Electoral 2007-2010*

La selección de consejeros en enero de 2007 fue narrada en un reportaje del Semanario Zeta (ZETA) de Tijuana de la siguiente manera:

Otro consejo electoral partidista. Diputados eligen a conveniencia. Los diputados de la XVIII Legislatura desperdiciaron la oportunidad de darle certeza al proceso electoral 2007, utilizando en la selección de consejeros el viejo sistema de cuotas partidistas para elegir a funcionarios electorales (ZETA, 2006, 30A).

Los consejeros designados por el Congreso del Estado fueron: Víctor Alarcón Requejo, periodista radicado en Ensenada, conocido priista y público crítico de Andrés Manuel López Obrador, ello le habría ganado simpatías en el PAN para que, a promoción del diputado coordinador de la fracción de este partido fuera designado por el Congreso



como consejero presidente; Tonatiuh Guillén López, investigador de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), propuesto por el PAN, quien sería expulsado del CEE a promoción legal del PRI con el argumento de haber sido nombrado en el cargo de presidente de el COLEF a finales de febrero,<sup>10</sup> después de un proceso jurídico que llegó al TEPJF fue sustituido, en octubre de 2008, por un reconocido panista que había ocupado la dirección general del IEE: Lázaro Solís Benavides (POE, 2008b); Humberto Hernández Soto, académico de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC, de los grupos de interés predominantes en la facultad, propuesto por el PRI; Marina del Pilar Olmeda García, de la UABC, abogada, propuesta por el PAN, quien ya había presidido consejos de distritos electorales. Dos personas más fueron designados consejeros numerarios, pero condicionados a la resolución del TEPJF en torno al amparo que promovieron consejeros electorales anteriores para mantenerse en el cargo, finalmente lo consiguieron y estas personas quedaron fuera.<sup>11</sup> Fiel a la tradición original, los criterios de cuotas partidistas también alcanzaron la designación de consejeros supernumerarios con José Guadalupe González Rubio, quien había sido candidato del PRD a diputado federal y Marina Ceja Díaz, una abogada vinculada al PRI por ser jueza municipal en el ayuntamiento priista de Tijuana.

De manera similar a las anteriores designaciones de miembros del CEE, el proceso fue tan severamente cuestionado, que el mismo diputado Carlos Astorga Othón, coordinador de la fracción del PAN en el Congreso, denunció públicamente que: "...más de 150 aspirantes a consejeros tenían el sesgo para favorecer a algún partido político... 107 corresponden y están identificados en nuestros análisis con filiaciones hacia el PRI, 33 del PAN, 10 del PRD, uno del PEBC..." (ZETA, 2006, 32A).

<sup>10</sup> El argumento fue la incompatibilidad legal del cargo administrativo con la función de consejero. Durante este proceso se generaron discusiones en los medios de comunicación que consignaban la intervención del gobernador panista Eugenio Elorduy y algunos de sus funcionarios en la designación de Guillén, tanto para consejero electoral como posteriormente de presidente del COLEF.

<sup>11</sup> Helga Casanova López, periodista de una televisora local, cuyo dueño tiene conocida identificación con el PRI; y Martín Martínez Gastélum, como cuota del rector del CETYS, Enrique Blancas de la Cruz.

*Consejo Estatal Electoral 2010-2013*

En enero de 2010, fueron mantenidos en el CEE: por el PAN, Lázaro Solís Benavídez y Marina del Pilar Olmeda García; por el PRI se sostuvo a Humberto Hernández Soto. Los nuevos designados fueron: Rodolfo Julián Salgado Pérez, con vínculos en el Partido Nueva Alianza (PNA), aliado del PAN en Baja California, esta persona sustituyó a Víctor Alarcón Requejo, a quien la mayoría legislativa encabezada por el PAN se negó a ratificar en función de su desempeño público a favor de los intereses del PRI (*El Mexicano*, 2010a, 4A);<sup>12</sup> Alfredo Nuza Meza, empresario constructor de Tijuana, a quien se le asoció con el propio gobernador Guadalupe Osuna Millán;<sup>13</sup> Rodolfo Epifanio Adame Alba, también como propuesta del PAN; y, otra vez, Enrique Blancas de la Cruz, ahora ex rector del CETYS, ex consejero del propio CEE al que renunció en diciembre de 2001, y al mismo tiempo consejero electoral de la Junta Local del IFE. La cuota para el PRD quedó cubierta con la redesignación de José Guadalupe González Rubio como consejero supernumerario; finalmente como segundo consejero supernumerario fue nombrado Alejandro Sánchez Sánchez (XIX Legislatura, 2010).

La decisión en la designación de consejeros del CEE colocó en “desventaja” al PRI, debido a que sólo colocaron a uno de los siete integrantes, acusaron “...intromisiones del poder ejecutivo... y denunciaron que la elección de los siete consejeros fue hecha a gusto del partido acción nacional, para asumir el control del organismo...”. Legisladores del PRI cuestionaron la legalidad del procedimiento y anunciaron su decisión de “...impugnar jurídicamente la elección de consejeros que se hizo de madrugada...” (*El Mexicano*, 2010b, 4A).

<sup>12</sup> La controversia pública sobre el desempeño no nada más de este consejero, sino de la totalidad de los miembros del CEE, ya hecha tradición, ha generado cuantiosos artículos y notas en la prensa, declaraciones públicas de actores políticos, recursos jurídicos en tribunales electorales, etcétera.

<sup>13</sup> La relación de esta persona con el gobernador Osuna sería señalada públicamente después del sismo del 4 de abril de 2010, que hizo que se desplomara una obra pública de un estacionamiento de cuatro niveles para el gobierno del estado. Nuza resultó como adjudicatario de la obra y con una subcontratación a otra constructora propiedad de familiares de ex director del propio IEE-IEPC, véase *El Mexicano*, 2010c.

Sobre la designación de consejeros ciudadanos del CEE en enero de 2010, Adela Navarro, editora del Semanario ZETA (ZETA, 2010, 55A), escribe:

Conocido y publicado es que, en enero de 2010, el entonces secretario de gobierno, José Francisco Blake Mora, colocó a los consejeros que fueron electos —tres ratificados—, Presumía el hoy secretario de Gobernación que su mejor carta había sido el Ing. Blancas, que él lo había puesto y que nadie se lo había impugnado. Era evidente de dónde y por qué venía el interés de mantener control sobre el consejo electoral.

El debate en la MERP alrededor de la ya larga experiencia partidizada en la designación de consejeros electorales —desde su propia creación— tiene que ver con la falta de autoridad que produce el desempeño tendencioso de los consejeros debido al endeudamiento político partidista que adquirieron para obtener el cargo. Con ello la confianza y la credibilidad en las elecciones se ven seriamente afectadas; la participación ciudadana en estos procesos electorales es simplemente desalentada desde las mismas instituciones encargadas de impulsarla.

La discusión argumentaba que un consejero plenamente ciudadano no debe ser elegido de entre quienes son invitados por actores políticos influyentes a registrarse, recomendados o apoyados por algún diputado, gobernante, grupo dominante dentro de las instituciones educativas, cámara empresarial, o de otro grupo u organismo. Las personas cuya propuesta tiene esos orígenes van comprometidos con esos grupos, representando los intereses de quienes los promueven y apoyan, llevan un endeudamiento político. Un consejero plenamente ciudadano debiera ser elegido de entre quienes precisamente no provienen de grupo alguno; debería elegirse de entre los ciudadanos que acuden por iniciativa propia e individual, ese es el principio de autonomía de decisión, de criterio propio y sin compromisos cuestionables.

Una manera de elegir consejeros efectivamente ciudadanos, sin cuotas partidistas, comprometidos verdaderamente con el interés general de la ciudadanía, tendría que realizarse mediante un proce-

dimiento aleatorio entre las personas que hayan cumplido con los requisitos de la convocatoria, después de una depuración de quienes provengan apoyados por grupos o *instituciones*, o *invitados* por políticos de los partidos o en el gobierno. Ello evitaría la negociación convenenciera del voto de cada diputado, también serviría para que los consejeros lleguen sin compromisos políticos y se desempeñen con bases más firmes de autonomía y libertad política para el ejercicio de su función, para que se conviertan realmente en verdaderos promotores del desarrollo político y la participación cívica.

El sistema de sorteo al azar es conveniente también para la elección de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, de entre aquellos que hayan probado sus conocimientos legales y sobre todo su probidad y honestidad a toda prueba.

Lo más “sobresaliente” en la reforma de 2008 sobre el IEE fue su cambio de nombre a Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California —IEPC— (POE, 2008a), y el indolente aumento del costo de la burocracia del instituto al crearle una onerosa e inútil contraloría interna (IEPC, 2010b).<sup>14</sup>

En suma, nada. La certeza pública de que los criterios subrepticios, partidistas, seguirán determinando la selección de consejeros, no tuvo ninguna variación.

### *Candidaturas ciudadanas o independientes*

En octubre de 2006, con seis de los 11 votos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que la Constitución no prohíbe las candidaturas independientes, en respaldo a la reforma constitucional en el estado de Yucatán (SCJN, 2006).<sup>15</sup> La discusión de fondo tiene que ver con que las leyes y prácticas en materia de procesos electorales conducen y producen prácticas facciosas para la postulación de candidatos, quienes logran serlo dependen y adquieren

<sup>14</sup> Como ejemplo, al nuevo contralor se le asignó un salario de 92,577 pesos mensuales (3,085 diarios), el mismo que el director general del IEPC.

<sup>15</sup> El actual presidente municipal de Yobaín, en el estado de Yucatán, fue electo conteniendo como candidato independiente.

compromisos determinantes con grupos políticos, económicos, en el mismo gobierno o fuera de él; no adquieren compromisos con la ciudadanía o la población porque no los requieren para ser candidatos y eventualmente salir elegidos. Existe el elemental derecho de cualquier ciudadano de ser candidato a algún cargo público sin la obligación de sujetarse a disposiciones de tal o cual partido político o de tal o cual grupo o personaje acaudalado; así y sólo así, quienes ocuparen cargos públicos habrían de buscar auténticamente a los ciudadanos para conseguir resultar elegidos con el inherente compromiso de responder genuinamente a las demandas sociales y no a aquellas ligadas a las conveniencias de lucro político y económico de personajes o grupos sociales influyentes.

El argumento de que las candidaturas independientes o ciudadanas facilitarían el financiamiento ilícito a políticos y campañas, es francamente pueril, toda la legislación que ha ido cobrando vigencia no ha impedido el financiamiento ilegal u oscuro, como tantos y tantos casos lo han probado. Se requieren otros mecanismos de control para impedir esta práctica deleznable.

La reforma de 2008 no contempló modificación alguna. El Poder Legislativo estatal se remitió a la determinación del TEPJF que recuperó la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos a puestos de elección popular (SCJN, 2007). Se mantuvo el monopolio de los partidos para el acceso al poder público.

### *Plenas iniciativas ciudadanas*

Las propuestas en discusión recurrían al derecho de los ciudadanos para generar leyes a través de su aprobación por votación directa en consultas públicas o elecciones generales. Actualmente la ley todavía obliga a acudir a un legislador o al Ejecutivo para convencerlos de plantear una iniciativa que genere o modifique una ley. La reforma 2008 no incluyó ninguna modificación. La Ley Estatal de Participación Ciudadana (LPC) de 2001 (POE, 2001) continúa sin reglamento; esto impide su aplicación. Dicha ley resulta más un obstáculo que aliento a la participación ciudadana; prescribe la consecución de miles de firmas de apoyo

a una iniciativa, pero no para ser votada en una elección general, sino para ser presentada al Legislativo, un engaño a la participación directa de la ciudadanía para construir leyes o normas de aplicación pública.

### *Candidaturas comunes*

Sólo esta figura garantiza la obtención genuina de votos por parte de los partidos políticos. Las coaliciones, tal como la ley las define, consideran la asignación arbitraria de los votos y manipulan la decisión del ciudadano por determinado partido o candidato; los votos son negociados a conveniencia de directivos o representantes legales de los partidos políticos coaligados y en función de los intereses de los grupos políticos de pertenencia.

En la reforma no aparecieron, atendiendo las disposiciones convencionales de los intereses de sus respectivos partidos, los legisladores dejaron fuera completamente la posibilidad de la inclusión de esta figura de participación electoral.

### *Eliminación de legisladores por lista de partidos*

En 2003, durante la XVII Legislatura, los grupos predominantes en los partidos políticos, y el entonces gobernador panista, Eugenio Elorduy Walter, negociaron una reforma constitucional en materia electoral para que se crearan los diputados de lista, es decir, que la ley concediera la elección de diputados postulados mediante una lista por partido, considerando al estado como una circunscripción (POE, 2003). El lucro político de esta negociación para los grupos partidistas dominantes era, para el PAN en el poder, un diputado adicional, y para el PRI la posibilidad de hacer diputado por esa vía al poderoso director de un influyente periódico con base en la ciudad de Tijuana.<sup>16</sup> En el proceso de discusión se pedía corregir la reforma constitucional en mención,

<sup>16</sup> La conveniencia para el PAN derivaba en que la ley previa impedía a un partido político obtener un diputado de minoría cuando éste ganara la elección en 13 de los 16 distritos electorales en que se divide el estado. Para el PRI, la certeza de hacer diputado

debido a que la necesaria representación proporcional que da al Poder Legislativo —la capacidad de mejorar su representatividad—, debía ser sólo por el principio de minoría relativa, con ello se conservaba el principio de asignación del voto y en consecuencia la autenticidad de la representación en el Congreso; la vía de elección por medio de lista de partidos desconectaba al eventual legislador del voto ciudadano, acentuaba y pervertía aún más las prácticas partidistas para la postulación de candidatos. El resultado final de la reforma no consideró cambio alguno.

*Ejercicio práctico de consultas públicas  
como el plebiscito y referéndum; la revocación de mandato*

La demanda social de la puesta en práctica de estas figuras de participación ciudadana, tiene fundamento en la reconocida fuerza que significan para normar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas y para orientar el trabajo gubernamental y de representación popular hacia la demanda social; por otro lado, estas figuras significan un instrumento privilegiado de los ciudadanos para la aprobación o rechazo de decisiones públicas que tienen efecto en la misma población. Sin embargo, al igual que las iniciativas ciudadanas, dicha demanda se ha visto obstaculizada por la falta de reglamento de la ley de participación ciudadana de 2001. La reforma no puso ninguna atención sobre este tema, la democracia directa significa un peligro acentuado para los intereses de los actores políticos que toman las decisiones públicas.

En esas mismas condiciones, y con ese mismo criterio, se excluyó también la figura de la *revocación de mandato*. En el caso mexicano, en general, esta figura evaluatoria del desempeño de gobernantes pone especial atención en los gobernadores y el presidente de la república. Los periodos gubernamentales de seis años resultan extremadamente largos y sin mecanismos efectivos para que la ciudadanía pueda evitar desempeños deficientes o incompetentes. Así, la revocación de mandato seguía siendo, por un lado, un instrumento ciudadano para evitar

---

al director general del influyente diario regional *El Mexicano*, de la ciudad de Tijuana, quien ya había perdido dos elecciones previas, una federal y otra local.

padecer un mal ejercicio de gobierno y, por otro, una razón poderosa para que el gobernante se esforzase en mejorar su desempeño y evitar una conducta deshonesta. Con todo ello, simplemente se dejó de lado la consideración mínima de estas figuras de democracia directa y participación ciudadana efectiva; el riesgo sigue siendo inadmisibile para los mandos político-partidistas y gobernantes.

*Reducción y fiscalización enérgica de tiempos  
y gastos de precampañas y campañas electorales*

Se vivía —se vive— un mercantilismo deshonesto en la obtención de cargos públicos. Quien tiene acceso a grandes cantidades de dinero, de origen público o privado, tiene una posición de privilegio para, literalmente, comprar candidaturas y obtener cargos públicos. En las propuestas de reforma, se buscaba establecer legalmente límites modestos de gastos de campaña así como la fiscalización rigurosa y efectiva de éstos y la aplicación efectiva de penas contundentes en caso de excesos, penas tales como cuantiosas multas, cancelación de candidaturas, en su caso la destitución de cargos obtenidos. En el mismo sentido, resultaba crucial la reducción de los tiempos de precampaña y de campaña que legalmente se establecían. Se reconocía un hartazgo de la población debido a lo extenso de tiempos electorales y el insultante gasto en campañas y precampañas.

La reforma incorporó las disposiciones federales de 2007 con el establecimiento de campañas con un máximo de 90 días para elección de gobernador y 60 para presidentes municipales y legisladores; con precampañas de dos terceras partes del tiempo de las correspondientes campañas, 60 y 40 días.

Nada se planteó ni se hizo respecto a activismos simulados de precampañas y campañas, tales como celebraciones sociales multitudinarias y públicas de aspirantes. Se prohibió el uso de recursos públicos para anuncios que significaran la promoción personal de funcionarios. Se obligaría legalmente a la suspensión de propaganda gubernamental en los periodos de campaña y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. Por otro lado, quedó asentada la pro-



hibición de campañas negativas que denostasen a candidatos y partidos, así como el impedimento a los partidos políticos para contratar directamente o por terceras personas espacios en radio y televisión; deliberadamente quedaron excluidos de esta prohibición los medios impresos.

*Empate de fechas electorales estatales  
con federales y cambio de temporada de elecciones estatales*

La realización simultánea de elecciones de orden estatal y federal cobró moda en los últimos años; la justificación esgrimida de los políticos promotores era el ahorro en los gastos. Sin embargo, el debate estatal incluía el razonamiento sobre la concentración y el centralismo. El empate de las fechas electorales somete a la circunstancia federal los asuntos y el debate que se recoge de las circunstancias y condiciones sociales y políticas en los ámbitos estatal y municipales. En las condiciones actuales del reconocido y documentado centralismo presupuestario y administrativo, la expresión y las condiciones locales se ven avasalladas por las disposiciones federales. En tal sentido, en una elección empatada, la agenda federal ahoga la agenda estatal y municipal; el voto queda sesgado por la preeminencia de disposiciones y actores del ámbito federal. Se necesitarían condiciones de plena descentralización presupuestaria y gubernamental para estimar que las iniciativas y prioridades del marco estatal y municipal no se verán obstaculizadas por la arrogancia gubernamental federal.

El argumento de que con el empate de las elecciones se ahorrarían recursos y tiempo es una falsa discusión. En realidad lo que corrige el indolente gasto en los procesos electorales y evita el hartazgo de la población es la reducción legal, enérgica y rigurosa, de tiempos y topes de gastos de campañas y precampañas. En la reforma la ley sostuvo la diferencia en fechas de procesos electorales entre los ámbitos federal y estatal.

Con la preocupación acentuada por el alto grado de abstencionismo que se ha tenido en los procesos electorales (IEPC, 1998, 2001; IEPC,

2004,2007),<sup>17</sup> las anotaciones que destacaron en la discusión consideraban cambios en cuanto a la temporada anual y el día de la semana. Se proponía cambiar la elección a una fecha fuera del periodo vacacional de un buen número de trabajadores y de estudiantes, a un día hábil de la semana; ello reduciría la propensión a ausentarse por motivos de esparcimiento o simplemente la renuencia a salir del hogar como ocurría los fines de semana, particularmente los domingos, día establecido para las elecciones. Paralelo a esto se agregaba el estímulo a la participación cívica para funcionarios de casillas, otorgándoseles descanso el día posterior. El cambio acordado en la ley tuvo el alcance de adelantar un mes la fecha de la elección; salió del periodo vacacional, pero se conservó en domingo, el primero del mes de julio.<sup>18</sup>

### *Elección independiente de síndico y regidores*

La elección por separado de los integrantes de los ayuntamientos ha sido una demanda consistente de diversos grupos de la población desde cuando menos hace 15 años, es decir, desde la primera convocatoria de la XV Legislatura a través de la Mesa de Consensos (XIX Legislatura, 2008d). El grado de discrecionalidad con que toman decisiones los gobiernos municipales es sumamente alto derivado de la forma de elección del ayuntamiento por planilla, eso le asegura al presidente municipal una mayoría tradicionalmente convenida por los compromisos político-partidistas comunes; esta mayoría funciona como validación en cabildo a las decisiones de quien encabeza el ayuntamiento, es decir, equiparable a la idea del presidencialismo, pero en el ámbito municipal. Pluralizar los cabildos a través de la elección directa de re-

<sup>17</sup> Las cifras oficiales del IEPC muestran porcentajes de abstencionismo en el estado por encima de 65% en las elecciones de 2001, de casi 70% en las de 2004, y por encima de 65% en 2007. Ya se tiene la cifra de más de 67% de abstencionismo en 2010. Esto significa autoridades electas con porcentajes mínimos que rondan los niveles del 12 al 17% de los votos posibles, un grave problema de legitimidad de gobernantes y representantes públicos de los gobiernos legalmente constituidos.

<sup>18</sup> Las fechas de las elecciones locales en Baja California en los últimos 10 procesos se han alternado entre los meses de julio y agosto. Así, por ejemplo, en 1992 y 2001 las elecciones se llevaron a cabo el primer domingo de julio; las de 1995, 2004 y 2007 el domingo inicial de agosto; en 2010 volvieron al mes de julio.

gidores por distritos o circunscripciones en los territorios municipales les proporcionaría a los ayuntamientos una conformación más equilibrada, pasando por una representatividad auténtica, sinónimo de mayor autonomía e independencia de quienes lo conformaren, con ello se adquiere fortaleza para realizar sus funciones de cara al ejecutivo municipal y a la ciudadanía, y mejorar así decisiones en el marco de las atribuciones de este orden de gobierno.

Otro punto relevante es la elección del síndico municipal, representante legal del ayuntamiento, convencionalmente afin al alcalde al ser elegido en fórmula con él. El trabajo que realiza la sindicatura, particularmente delicado, de vigilancia del ejercicio del gasto municipal y del desempeño honesto de los funcionarios, ha necesitado un reforzamiento significativo que debe empezar por su elección individual, para otorgarle la independencia auténtica que lo provea de criterio y condiciones de libertad para realizar un trabajo comprometido con los intereses de la población.

Finalmente, los legisladores no se atrevieron a hacer caso de esta trascendental modificación del texto constitucional del estado y se mantuvo la tradicional disposición de elección por planilla, presidente municipal, síndico y regidores.

### **Reflexión final:**

#### **La frustración de la reforma política de cinco legislaturas**

La reforma electoral en el estado fue realmente infructuosa, las demandas más sentidas de la población y de los integrantes no partidistas y no gubernamentales en la MERP sólo fueron planteadas y anotadas por el Legislativo. La reforma estatal esperó la incorporación obligada de las disposiciones federales; el plazo vencía el 14 de noviembre, un año de plazo prescrito por la ley federal para adecuar las leyes de las entidades de la república. El decreto estatal de agosto previo dejó abiertos los textos para la incorporación de las precisiones y disposiciones federales. Un buen número de los planteamientos estatales, retomados por quinta ocasión en un marco protocolario oficial, y que por ello representan viejas demandas, seguirán sólo siendo abordados, discutidos y desechados.

Así, la XIX fue la quinta legislatura que frustró reformas de desarrollo político que verdaderamente significarían un avance democrático; por el contrario, se han consumado retrocesos como los diputados de lista, una insolente negociación partidista-gubernamental que agredió el espíritu constitucional de mayor democracia y representatividad.

Las reformas de origen meramente local se orientaron a crear una contraloría interna para el IEE, cambiarle de nombre, convertir sólo en operativos, ya no deliberativos, los consejos distritales. Lo relativo a la creación de la contraloría sólo vino a dar “obesidad” al *nuevo* IEPC, pues se incrementó sustancialmente la nómina y gasto corriente a través de más empleados y de la asignación de altísimos salarios para los funcionarios de mayor nivel.

### De última hora

En octubre de 2009, ante la inminencia del proceso electoral local de 2010, de manera expedita, la CRE dictaminó una iniciativa de reformas a Ley Electoral del Estado (E29, 2009); fue aprobada en pleno y confirmada posteriormente por el TEPJF (POE, 2009). Esta reforma retomó algunos aspectos discutidos, pero de trascendencia relativa e insistente ambigüedad, tales como: la obligación para las coaliciones de establecer *clara y previamente* los porcentajes de votos que le corresponderán, lo cual sigue violando la asignación que el ciudadano hace con su voto; impedimento de precampañas a partidos con precandidatos únicos; creación de comisión de fiscalización de recursos en el CEE; y otras disposiciones relacionadas con el retiro de propaganda, el conteo de votos, y algunas atribuciones de órganos del IEPC.

La evaluación que la mayoría de la población hace de estos procesos, de la actitud de los actores públicos, de los resultados o de los rumbos que finalmente tomaron las decisiones, es de profunda insatisfacción, de incredulidad, de enfado, ante la percepción del engaño, de la simulación.

No hubo, ni hay, avance auténtico en mecanismos efectivos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Los actores político-partidistas se empeñan en conservar facultades para la discrecionalidad en las decisiones y en los mecanismos formales de acceso al poder público.

No existe ninguna garantía para impedir la inmutable negociación partidista-gubernamental *detrás de la puerta* para la designación de consejeros y magistrados electorales. La población en general tiene la certeza de que el proceso es simplemente un engaño.

No hay ninguna garantía de que el desempeño de los órganos electorales no esté influido de manera determinante por las deudas políticas de quienes los integran. No existe autonomía genuina.

No hay garantía de que los órganos electorales dejen de ser un botín laboral para los grupos político-partidistas. No hay un servicio electoral profesionalizado que reconozca carreras y méritos.

No hay avances, ni de mediana importancia, para mejorar la legitimidad electoral y la representatividad de cargos públicos de elección; por el contrario, hay retrocesos negligentes y convenencieros como la creación de los *diputados de lista*.

No hay garantía de austeridad en los órganos electorales ni gubernamentales. Los salarios de altos cargos y de muchos otros innecesarios son exagerados. La corrupción y la codicia no se combaten a punta de salarios espectaculares; por el contrario, se alimentan.

No hay ninguna garantía para impedir las *preprecampañas* disfrazadas de celebraciones sociales.

No hay mecanismo efectivo alguno para cerrarle el paso al gasto de cantidades inmensas de dinero en precampañas y campañas políticas.

No hay ninguna garantía para que las demandas sociales trascendentales sean incorporadas al marco institucional.

Un aspecto que deben considerar los tomadores de decisiones políticas es la certeza de los ciudadanos de que sus decisiones responden más a una negociación a conveniencia de grupos o personajes destacados —tanto en los partidos políticos como fuera de ellos—, que a un verdadero sentido y compromiso de desarrollo político.

## Bibliografía

- Carrillo, T. Pedro, María Salomé Magaña y Roberto Villa (2006), “Derecho electoral”, en Aurora Lacavex B. (coord.) (2006), *Evolución del derecho en Baja California*, cap. 10, p. 208.
- Corzo, S. Edgar (1999), “Cuestiones constitucionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, julio-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Diario Oficial de la Federación* (2007), Secretaría de Gobernación. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, martes 13 de noviembre.
- El Mexicano*, diario regional (2010a), columna “Política y Políticos”, 14 de enero de 2010.
- (2010b), “Impugnaré PRI la elección de consejeros”, 14 de enero de 2010, p. 4-A.
- (2010c), columna “La estampida de los búfalos”, 1 de julio de 2010.
- Encuentro29 (2009), “Consuman ‘albazo’ en la Comisión de la Reforma del Estado; aprueban cambios a la Ley Electoral”, 27 de octubre de 2009, en [www.encuentro29.com](http://www.encuentro29.com).
- Fix-Zamudio, Héctor (2006), *Los derechos políticos de los mexicanos*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, formato html, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2195/pl2195.htm>
- IEPC (1998, 2001), *Memorias documentales* de los procesos electorales de 1998 y 2001.
- (2004, 2007), *Memorias estadísticas* de los procesos electorales de 2004 y 2007.
- (2010a), Antecedentes, <http://iepbc.org.mx/antecedentes.html>, consultado el 9 de septiembre de 2010.
- (2010b), Plantilla de personal al 24 de agosto de 2010.
- Osuna M., Guadalupe (2008), *Iniciativa de reforma a los artículos 5, 14, 15, 20, 21, 27, 28, 35, 43, 78 y 79 de la Constitución Política del estado libre y soberano de Baja California*, XIX Legislatura Constitucional del estado de Baja California, 8 de febrero de 2008.

- Palma, Samuel (2010), “La reforma política”, *Confluencia XXI, Revista de pensamiento político*, Órgano Teórico Trimestral del Partido Revolucionario Institucional, núm. 9, año 2, abril-junio 2010.
- POE (1994a), t. CI, núm. 52, 15 de diciembre de 1994. Número especial. *Ley de instituciones y procesos electorales del estado de Baja California*.
- (1994b), t. CI, núm. 53, 18 de diciembre de 1994. Número especial. Convocatorias relativas a la elección de consejeros ciudadanos para integrar el Consejo Estatal Electoral, así como elección de magistrados para integrar el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
- (2001), t. CVIII, núm. 7, 16 de febrero de 2001.
- (2003), XVII Legislatura Constitucional del Estado de B.C. Decreto 237 que modifica los artículos 14 y 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- (2008a), t. CXV, núm. 40, 14 de agosto de 2008. Número especial. Decreto número 121 que reforma varios artículos de la Constitución Política del estado libre y soberano de Baja California,
- (2008b), t. CXV, núm. 54, 31 de octubre de 2008. Decreto núm. 135.
- (2009), t. CXV, núm. 57, 19 de noviembre de 2009. Número especial.
- SCJN (2006), Resoluciones de acción de inconstitucionalidad 28/2006, 29/2006 y 30/2006.
- (2007), Tesis III/2007.
- XIX Legislatura de B.C. (2008a), Minuta de la sesión ordinaria, 10 de abril de 2008.
- (2008b), Comisión de Reforma de Estado, Acuerdo para impulsar la reforma de Estado en materia política en Baja California.
- (2008c). Comisión de Reforma de Estado, Minuta de instalación de la Mesa Especializada en Reforma Política, Mexicali, B.C., 14 de mayo de 2008.
- (2008d). Comisión de Reforma de Estado, Sistematización de las propuestas de reforma política.
- (2010). Dirección de Comunicación Social, comunicado 231, 13 de enero 2010.

XV Legislatura de B.C. (1996), *Diario de Debates*, Sesión Ordinaria del 24 de abril de 1996, punto único “Lectura de la convocatoria de la reforma integral legislativa para el estado de Baja California”.

XVI Legislatura de B.C. (1998), *Diario de Debates*, Sesión Ordinaria del 16 de diciembre de 1998.

Zavala A., José (2008), Notas personales de las sesiones de la Mesa Especializada en Reforma Política. Fechas 14, 21 y 28 de mayo; 11 y 25 de junio, y 2 de julio de 2008.

ZETA, *Semanario* (2006), Semana del 22 al 28 de diciembre de 2006, pp. 30-A, 32-A, reportaje de Luis Pedro Arellano Sarmiento.

— (2010), Semana del 3 al 9 de septiembre del 2010, p. 55-A, columna *Sortilegios*.

Fecha de recepción: 6 de octubre de 2010.

Fecha de aceptación: 1 de noviembre de 2010.

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.



# Cambios en la migración y en el mercado de trabajo agrícola estadounidense ante la actual recesión mundial

*Fernando Herrera Lima\**

*Yolanda Massieu Trigo\*\**

*Ulises Revilla López\*\*\**

El artículo proporciona elementos para analizar el futuro de las migraciones y el mercado laboral agrícola en México y Estados Unidos a la luz de la reciente recesión mundial. Se considera que son necesarias investigaciones que documenten tanto la caída del empleo en el vecino país como el eventual retorno de migrantes.

Se presenta un panorama de la crisis económica, del empleo agrícola en Estados Unidos y la migración México-Estados Unidos en diversos mercados laborales, brindando evidencias sobre los efectos de la recesión en esta migración y en las agriculturas estadounidense y mexicana, enfocada en los trabajadores indígenas mixtecos en California.

*Palabras clave:* agricultura, crisis, empleo, indígenas, migración, mixtecos.

\* Profesor-investigador de tiempo completo, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Departamento de Sociología. Líneas de investigación: trabajo, migración, sindicalismo en México y Estados Unidos. Correo electrónico: ffh119@yahoo.com.mx

\*\* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Labora en el Posgrado en Desarrollo Rural y el Departamento de Relaciones Sociales. Líneas de investigación: trabajadores agrícolas mexicanos, biotecnología y sector agrícola mexicano. Correo electrónico: yola\_massieu@hotmail.com

\*\*\* Egresado del Posgrado en Estudios Sociales, Línea de Estudios Laborales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Coordinador del proyecto "El derecho a no migrar". Líneas de investigación: migración indígena a Estados Unidos, organizaciones de migrantes en California, música y danza. Correo electrónico: ulises.revilla@gmail.com

The article offer elements to analyze the future of migration and the agricultural labor market in Mexico and the United States under conditions of economic recession in the world. We believe that research is needed to document both the decline in agricultural employment in the US and the eventual return of Mexican migrants.

We will present an overview of the economic crisis and also of the agricultural employment in the US and the situation of migration between Mexico and the US in different labor markets. We provide evidence on the effects of economic recession in migration and also on the US and Mexican agriculture, focusing on “mixteco” indigenous workers in California.

*Keywords:* Agriculture, crisis, employment, indigenous, migration, mixtecos.

## **Los migrantes en la crisis económica**

La crisis económica que comenzó en agosto de 2007 ha tenido efectos devastadores en el empleo, tanto en Estados Unidos como en México. Los últimos datos arrojan cifras de desempleo abierto en ambos países que se aproximan a máximos históricos, lo cual indudablemente influye en el fenómeno migratorio de los estados con mayor índice de marginación de México, por lo que cabe preguntar: ¿Qué implicaciones tiene esto para la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos? ¿Cómo afecta a algunas categorías ocupacionales especiales, en donde estos migrantes están concentrados? En este artículo sólo se harán referencias de orden general en relación con el conjunto y la atención se centrará en el sector agrícola, en donde la presencia mexicana (en especial indígena) es de gran importancia, pese a lo reducido de este sector en Estados Unidos.

Este artículo está dividido en tres apartados que presentarán un panorama de las principales características de la situación del empleo: en el primer apartado se analiza la situación del trabajo en México y Estados Unidos en sus diversos sectores, para tener una perspectiva amplia de cómo ha afectado la crisis actual generada en este último país y las crisis recurrentes en México; el segundo apartado se centra en el análisis del empleo y las características del sector agrícola mexicano como una de las vías que tienen los migrantes para sobrevivir

sin migrar a Estados Unidos; finalmente se ofrecen datos recientes de la migración indígena al estado de California, Estados Unidos, como un nicho que desde los años ochenta se ha convertido en un centro de inserción laboral con una gran concentración de indígenas del estado de Oaxaca, en especial de aquellos que provienen de la región mixteca.

### **Situación del empleo en Estados Unidos y México**

Como se ha observado desde los años noventa (Canales, 2000; Herrera, 2006), el nuevo patrón de inserción de estos migrantes en el mercado de trabajo norteamericano, de acuerdo con los datos que proporciona la Oficina del Censo de los Estados Unidos,<sup>1</sup> permite ver que las tendencias más negativas de dicha inserción se han acentuado en el periodo reciente. En el análisis que ofrecen Giorguli y Gaspar (2008) puede observarse que la concentración (sobre-representación) de los mexicanos en categorías laborales de baja calidad se ha incrementado y su pobre presencia en los mejores trabajos (sub-representación) se ha intensificado.<sup>2</sup>

Ante la crisis presente, el desempleo aumentó hasta alcanzar una tasa de 10.4% en el primer trimestre de 2010, su mayor nivel en 26 años, de acuerdo con el Departamento del Trabajo. Éste afecta diferenciadamente los diversos agregados que considera el censo norteamericano (Current Population Survey, abril de 2010); de tal manera que mientras que para la población en general (de 20 años en adelante) la tasa fue de 9.28%, para la afroamericana alcanzó 14.79%; para la latina 12.14% y para la asiática apenas 7.3%. Cabe hacer el señalamiento que la mayor parte de la población afroamericana tiene acceso al seguro de desempleo; situación contraria a la que vive la población denominada como latina, que en su mayor parte está conformada por migrantes mexicanos, en su gran mayoría recientes

<sup>1</sup> Suplementos de los meses de abril de 2010 del *Current Population Survey*.

<sup>2</sup> No está en los alcances de este artículo entrar al debate sobre las causas de estos procesos ni al muy importante análisis que realizan las autoras sobre las posibilidades y limitaciones de integración que muestran distintos grupos de migrantes mexicanos al respecto, organizados conforme a distintos criterios.

e indocumentados. Aunque en estos datos no se diferencia por país de origen, es lógico pensar que la tasa particular de desempleo de los nacidos en México, y en especial de los indocumentados, debe situarse por encima de dicho 12.14%; sobre todo si se considera la muy elevada concentración que se presenta en la industria de la construcción, en donde se inició precisamente la crisis y en donde las tasas de desempleo alcanzaron, agrupadas con las actividades extractivas, un nivel de 20.8% en agosto de 2010. En la agricultura, la pesca y los recursos forestales, de manera agregada, la tasa correspondiente fue de 15.6 por ciento.

Al comparar a la población que llegó a trabajar a Estados Unidos antes de 1996 (3,864,395 personas, según el censo) con la que lo ha hecho entre este último año y 2006 (2,550,251 personas), justo antes del estallamiento de la actual crisis (González, 2009: 37 cuadro 1.6), se encuentra que los trabajadores de la construcción aumentaron su peso relativo, de 16.1% del total del primer periodo a 30.9% en el segundo. En tanto que en el trabajo agrícola se presenta un crecimiento porcentual cercano a la quinta parte (de 4.1% a 4.9%). Debe recordarse al respecto que el sector agrícola norteamericano aporta un porcentaje muy reducido del empleo de Estados Unidos en general y que la tendencia general es a la mexicanización e indigenización del sector; aunque no se puede negar la presencia de trabajadores provenientes de Centroamérica, éstos tienen una representación muy reducida o bien invisible para los censos.

Al observar las categorías laborales asalariadas que requieren de una mayor calificación, se encuentra que el comportamiento es el inverso. Así, la presencia relativa de los mexicanos disminuye entre uno y otro periodo, de 4.4% a 1.8% entre los obreros y trabajadores especializados; y de 2.0 a 0.6% entre los trabajadores de los servicios distintos a la preparación de alimentos y de mantenimiento y limpieza, categorías éstas de menor calificación en las que los migrantes mexicanos mantienen una importante presencia, con 17.4% y 14.3%, respectivamente, en el último periodo de arribo, contra 9.7% y 14.1%, respectivamente.

Al ver las categorías ocupacionales de mayor calidad, lo que se encuentra es no sólo una escasa participación de los mexicanos en

ambos periodos, sino una creciente disminución entre un periodo y otro. Entre los ejecutivos, baja de 4.1% a sólo 1.7%; entre los profesionales y técnicos, de 5.2 a 2.5%; entre quienes se ocupan en las ventas y ocupaciones relacionadas con éstas, de 7.7 a 3%; y entre quienes laboran en apoyos administrativos y de oficina, de 7.1 a 2.7 por ciento.

Por supuesto que los datos anteriores pueden verse de la manera inversa, como les interesa a Giorguli y Gaspar (2008), para buscar responder a preguntas ligadas a posibles formas de incorporación de los migrantes a la sociedad norteamericana. Sin embargo, es importante anotar que, pese a las diferencias entre grupos de distinta antigüedad relativa, existen evidencias suficientes “para suponer que la *desventaja de ser mexicano* en el mercado de trabajo se mantiene en el tiempo” (Giorguli y Gaspar, 2008).

Ahora bien ¿qué implica esto para los migrantes mexicanos actuales en el contexto de una crisis que está afectando de manera contundente al empleo en general y en especial al de las categorías laborales en las que los mexicanos están concentrados? Como ya se ha dicho, el interés de este artículo se centra en el trabajo agrícola; pero a continuación se presentan algunos datos generales como contexto.

Un indicador relevante para observar el impacto de la crisis en el empleo de los mexicanos en Estados Unidos está en las remesas. En este renglón, según datos del INEGI, para abril de 2009 un total de 448,913 hogares había dejado de recibirlas; lo que equivale a una caída en el total de envíos de poco más de 1,600,000 dólares. De acuerdo con los datos del Banco de México, tomando en cuenta el mes de mayo de 2009, las remesas descendieron en 19.86% frente al mismo periodo del año anterior; lo que equivale a una caída de 1.9 mil millones de dólares (en adelante: mmd).

Si se observa conjuntamente el periodo de la crisis (2007-2009), se encuentra que las remesas, después de haber alcanzado un récord histórico en 2007, para un total anual de poco más de 26 mmd, pese a la desaceleración que se presentó en el último trimestre, descienden a 25.1 mmd en 2008 y a 21.2 mmd en 2009, apenas un poco arriba del nivel de 2005, que fue del orden de los 21.69 mmd.

Otro efecto que debe considerarse dentro de este conjunto de consecuencias de la crisis para la migración de México a Estados Unidos

es el de la caída de su volumen en los últimos años, como puede observarse en un estudio muy reciente del *Pew Hispanic Center* (Passel y D’Vera, 2009): de 2006 a 2007 salieron de México 1,026 personas a Estados Unidos y siguieron el camino inverso 479 mil de 2007 a 2008, las cifras correspondientes fueron de 814 mil y 400 mil; pero para 2007 a 2008, sólo 636 mil migraron y 433 mil retornaron. Esto es, mientras que la cifra de retorno es más o menos estable, incluso disminuye, la que muestra una caída sensible es la de los nuevos migrantes. Esto es, el retorno masivo hacia México, al que los medios de comunicación han visto con temor, está lejos de ser una realidad. Aunque es obvio que esto depende de la escala de medición, pues lo que a nivel agregado nacional puede resultar muy poco significativo, en pequeñas poblaciones de mil o menos habitantes, el regreso de 100 personas, que además dejan de enviar remesas, puede ser una catástrofe local. Ese comportamiento general por supuesto que no resulta extraño, sino muy explicable, por varias razones, tanto por el lado de quienes deciden no irse como por el de quienes deciden no regresar.

Las personas que tal vez ya tenían en su proyecto de vida marcharse a Estados Unidos, pueden haber frenado o pospuesto esa decisión, al menos porque saben que el costo y el riesgo del cruce es cada vez mayor; pero por lo pronto eso no se compensa, como hasta hace poco, con la expectativa de conseguir trabajo y mejores ingresos al llegar. Los miembros de sus redes sociales en Estados Unidos seguramente les están enviando claros mensajes en ese sentido, tanto explícitamente como a través de la disminución del monto de los envíos de remesas, porque pueden estar, por ejemplo, temporalmente desempleados o trabajando menos horas.

Quienes han decidido permanecer en Estados Unidos tienen varias razones también. La principal de ellas puede encontrarse en el comportamiento de la economía mexicana, como se verá a continuación; pero también, muy posiblemente, en otros factores tales como las características y la situación de las redes sociales transnacionales en uno y otro país (mucho más empobrecidas en el lado mexicano), en la expectativa de que la economía estadounidense mejore próximamente —y no así la mexicana—, en la creciente dificultad para intentar

nuevos cruces de la frontera y en el conocimiento acumulado sobre el mundo del trabajo en Estados Unidos, entre otros elementos.

Desde el lado mexicano, pese a todo el discurso oficial, la situación del empleo es alarmante y todo indica que las cosas seguirán empeorando. La crisis del empleo en México ya estaba presente desde antes del estallamiento de la crisis hipotecaria en Estados Unidos y su expansión ulterior; y una de sus más claras expresiones está precisamente en el dato duro de la expulsión anual, desde principios de la década, de aproximadamente medio millón de personas hacia Estados Unidos.<sup>3</sup> El modelo económico prevaleciente en México en los últimos lustros ha sido depredador del trabajo. Pero en lo que va del presente sexenio, se nota un importante cambio. Lo que caracterizó al empleo en México desde los años ochenta, fue un proceso de grave y creciente precarización: muy bajos salarios, aumento en el número de trabajos eventuales y de corta duración; ausencia de prestaciones; unilateralidad patronal en las relaciones laborales; crecimiento impactante de diversas formas de subcontratación; proliferación de los contratos colectivos de protección; disparo de las diversas formas de empleo informal y un largo etcétera; pero acompañado todo esto con una tasa de desempleo abierto atípicamente baja. Ahora, sumado a todo lo anterior, se presentan tasas de desempleo abierto inéditas en el pasado reciente de la economía mexicana.

En efecto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS), con datos del INEGI, reconoce para 2009 una tasa de desocupación abierta (quienes activamente siguen buscando trabajo) de 5.5%, equivalente a 2,925,045 personas, lo cual es una tasa que más que duplica a la de los años noventa. Sin embargo, David Márquez Ayala (2009b) propone la categoría de *desocupación real*, que resulta de sumar la desocupación abierta del INEGI con la *desocupación pasiva* (*disponible*, en términos del INEGI), que es la conformada por quienes se han decepcionado de la búsqueda activa del empleo. El resultado del ejercicio arrojó una tasa de desempleo real sumamente elevada, pero que tal vez refleje mucho mejor la situación del mercado de trabajo mexicano. Es una tasa de 16.01%, equivalente a 8,372,972 personas. Habría que pre-

<sup>3</sup> Existe, por supuesto, un importante debate acerca del volumen de este flujo. Una breve síntesis del mismo puede encontrarse en Herrera, 2007.

guntarse si no sería pertinente agregar a esta cifra a todos los nacidos en México que trabajan o están desempleados en Estados Unidos, en tanto son personas que se cansaron de buscar trabajo en su país, por considerar que era inútil hacerlo, y que representan más de 12 millones de mexicanos.

Como comentario final a esta primera parte, cabe responder a una pregunta formulada sobre todo en los medios de comunicación con otra pregunta. La de los medios es: ¿habrá un retorno masivo de migrantes a México? La que puede proponerse como respuesta es: ¿a qué regresar a México?

### **La crisis mundial: caracterización e impactos en el empleo agrícola en México**

A partir de los datos generales sobre empleo y desempleo en México y la Unión Americana, es preciso comenzar a centrarse en el tema del empleo agrícola, que es el punto central de este artículo. Por principio, los trabajadores agrícolas migrantes mexicanos laboran principalmente en el sector hortofrutícola del vecino país. Este sector productivo, en especial, ha tenido una expansión notable en el mundo a partir de los años ochenta, crecimiento que está muy ligado a las políticas neoliberales para la agricultura y al cambio en la dieta de los consumidores de altos ingresos en los países centrales y periféricos, marcado por una preferencia por los productos “frescos” y hasta hace unas dos décadas, de productos orgánicos. Para comprender las razones de esta expansión, nos tendríamos que remitir al contexto global de la agricultura, que nos muestra cambios importantes a principios del siglo XXI.

A la aparición de una crisis alimentaria sin precedente, que se manifiesta por la escasez y carestía de alimentos básicos a escala mundial, se tendría que agregar el problema energético y ecológico. Asimismo, la recesión en los países centrales puede implicar la caída de sus importaciones de productos agrícolas, así como una escasez de crédito para los productores agropecuarios de estas naciones.

En una buena parte de los países de menor desarrollo (México entre ellos), la política económica dominante para la agricultura desde



los ochenta (inspirada en las teorías neoliberales) implicó el abandono de la soberanía y autosuficiencia alimentaria como políticas públicas. Se dismantelaron instituciones de fomento y apoyo a la producción de los pequeños agricultores productores de granos básicos mientras que, en aras de la competitividad internacional, los estímulos gubernamentales se dedicaron a los productos agrícolas que encontraron mercados rentables en el exterior, básicamente frutas y hortalizas, pero también otros productos menos convencionales como las flores, el camarón y las mariposas. La presencia de estos productos, tanto en los mercados internacionales como en un lugar preponderante en algunas de las agriculturas latinoamericanas, ya era clara en los años noventa del siglo pasado y se le denominó “exportaciones no tradicionales” (ENT) por varios estudiosos del tema (Llambí, 1994). Al respecto, desde esta década y hasta la fecha, se realizaron múltiples estudios sobre la dinámica de estos productos, las características de los procesos de trabajo y relaciones sociales que generan, su competitividad y lugar en los mercados internacionales, la organización de estos productores empresariales y el papel de la innovación tecnológica en su crecimiento y expansión (Massieu, 1997; Lara, 1998; de Grammont, 1999; de Grammont *et al.*, 1999; Gómez Cruz *et al.*, 2002).

Para el caso mexicano, gran parte del debate se da en torno a los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sobre este tipo de agricultura, que es claramente globalizada, tanto porque el mercado principal es Estados Unidos y en menor medida Canadá, como porque está vinculada a otros países para la adquisición de insumos (Calva, 1991; Schwentesius, Gómez Cruz y Williams, 1998).

Si bien desde los años cuarenta, y hasta antes de la crisis mundial de 1974, los países industrializados habían sido potencias en cuanto a exportaciones industriales, los de menos desarrollo exportaban básicamente productos primarios y materias primas; este panorama comienza a cambiar en los años ochenta. Para esta década algunos de los países y regiones centrales, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea, se transforman en exportadores de granos a países menos desarrollados y estos últimos comienzan a consolidarse como exportadores de ciertos productos industrializados, principalmente

componentes o partes de los procesos industriales, con el modelo de la “maquila”. Éste consiste en realizar en países de fuerza de trabajo barata y legislación ambiental laxa las partes de los procesos industriales muy contaminantes o intensivos en mano de obra, mientras que las matrices, la dirección del proceso y el control de la tecnología se encuentran en los países centrales.

Lo anterior sucede como determinante de la llamada 3ª Revolución Industrial (Ominami, 1986), que consolida un nuevo “paradigma tecno-económico” (Pérez, 1986), con la microelectrónica como reciente industria que centraliza la nueva forma de producción y un abanico de nuevas tecnologías que impactan todas las ramas de la producción, como los nuevos materiales, las telecomunicaciones y la biotecnología, específicamente para la producción farmacéutica, médica y alimentaria. Se crean nuevas industrias y se fabrican nuevos productos, de los cuales los más claros en su expansión son aquellos generados a partir de la microelectrónica y la informática. “Estas transformaciones son producto de varios procesos convergentes, en los que cobran relevancia la globalización, los cambios en los marcos regulatorios de los países y el desarrollo tecnológico” (Gutman, 2000), (Craviotti, 2004: 1).

Ante estos cambios, muchos de los países menos desarrollados, entre ellos México, han caído en la dependencia alimentaria del exterior y aquellos monoexportadores de productos tradicionales, enfrentan severos problemas al ser sustituidas sus fuentes de divisas en el mercado mundial. Esta sustitución se debe, en buena medida, a la aparición de la biotecnología en la agricultura y la alimentación, lo que implicó, por ejemplo, la sustitución del azúcar por el aspartame, obtenido a partir de biotécnicas en laboratorio. El algodón, por su parte, fue sustituido por fibras sintéticas desde los años setenta. A partir de los ochenta, muchos de estos países buscan nichos de mercado para vender nuevos productos agrícolas en los países industrializados, los mencionados anteriormente en las ENT. En el caso de México, el jitomate es una excepción, pues si bien es una hortaliza que cumple con las características de las exportaciones no tradicionales, el producto ha sido de exportación desde los años cuarenta del siglo xx.

Las ENT se caracterizan por procesos productivos que integran la tecnología de punta, como la biotecnología, ingeniería genética y producción en invernadero, además de ser intensivos en el uso de mano de obra. Los desarrollos informáticos, por su parte, permiten dirigir innovaciones a partir de requerimientos de la demanda y desarrollar sistemas de trazabilidad de la producción.

Las áreas productoras de hortalizas y frutas, con aplicación de la innovación tecnológica de punta y de alta competitividad, se van constituyendo en regiones de alta rentabilidad. En Estados Unidos estos productos se concentran básicamente en el sur del país, a donde migran muchos de los trabajadores agrícolas mexicanos, documentados o indocumentados. Están dirigidos a nichos específicos de mercado en los países industrializados, es decir, se trata de “producciones diferenciadas, destinadas a segmentos específicos del mercado” (Craviotti, 2004: 1).

Para entender la expansión de este tipo de cultivos:

No menos importantes son los cambios verificados en los patrones de consumo. En los países industrializados, el crecimiento de la clase de los servicios, compuesta por profesionales de altos ingresos cada vez más preocupados por la calidad, seguridad y variedad de los alimentos que consumen, genera nuevas demandas hacia el sector agroalimentario (Friedland, 1994). A su vez, el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, impulsa la oferta de alimentos que incorporan diferentes estadios de preparación (Fonte, 2002). (Craviotti, 2004: 3).

Otra variable introducida en estos cambios en el consumo es la de los alimentos “funcionales” como:

Cualquier alimento en forma natural o procesada, que además de sus componentes nutritivos contiene componentes adicionales que favorecen a la salud, la capacidad física y el estado mental de una persona. El calificativo de funcional se relaciona con el concepto bromatológico de ‘propiedad funcional’, o sea la característica de un alimento, en virtud de sus componentes químicos y de los sistemas fisicoquímicos de su entorno, sin referencia a su valor nutritivo (Alvídrez *et al.*, 2002).

La expansión de estos procesos productivos forma parte de una

[...]creciente internacionalización de la producción y los mercados, de las estrategias empresariales, los estándares de calidad y las normas y reglamentaciones. Al mismo tiempo, se plantean nuevos contextos competitivos en los mercados agroalimentarios, en función de la importancia creciente que adquieren los acuerdos multilaterales y de las condiciones regulatorias impuestas en los países en desarrollo durante la última década, caracterizadas por la apertura comercial, la desregulación y el achicamiento del Estado (Craviotti, 2004: 2).

El sector es además sumamente concentrado y dominado por *brokers* o intermediarios y compañías transnacionales que distribuyen al consumidor.

El sector hortofrutícola ha crecido más en los países de menor desarrollo, como una opción rentable y deliberadamente promovida, mientras que en muchos de ellos, incluido México, se pierde la autosuficiencia alimentaria. Es uno de los sectores agrícolas de mayor crecimiento, de acuerdo con el Informe 2008 del Banco Mundial, la producción mundial de frutas se incrementó 3.6% y la de hortalizas 5.5% de 1980 a 2004. De este aumento, 58% se dio en China, 38% en el resto de países en desarrollo y 4% en los países desarrollados. El documento del Banco Mundial reconoce como una de sus ventajas su alta generación de empleo, el doble de jornadas por hectárea que los cereales (Banco Mundial, 2008: 58).

### **La situación del sector hortofrutícola y el empleo agrícola en Estados Unidos**

Respecto al sector hortofrutícola estadounidense, el censo agrícola de 2005 reporta la producción de cerca de 100 frutas y hortalizas mercantiles (*commodities*) o grupos de ellas. Los ingresos en efectivo que aportan han crecido de 26% del total de ingresos agrícolas en 1990-1992 a 30% en 2003-2005. Entre las hortalizas, los que producen mayor cantidad de ganancias en el periodo 2000-2005 son, en orden de

importancia, papa, lechuga y tomate, seguidos a distancia por hongos, maíz dulce, todos los pimientos y chiles, brócoli, zanahorias y frijoles secos. En cuanto a las frutas, los primeros lugares más redituables en el mismo periodo los tienen las uvas, naranjas, manzanas, almendras, fresas y, en mucho menor medida, duraznos, nueces, toronjas y pacanas.

El sector ha tenido un crecimiento importante en los últimos años debido a mejoras tecnológicas, aumento del consumo interno y de las exportaciones. El número de unidades productivas disminuyó ligeramente entre 1987 y 2002: de 233,000 a 222,000, mientras que los volúmenes producidos permanecen relativamente estables: entre 1992 y 2006 el de las hortalizas oscila alrededor de 60 millones de toneladas aproximadamente y el de las frutas y nueces es cercano a 20 millones, con variaciones un poco más marcadas en el mismo periodo. La superficie se incrementa ligeramente: entre 1987 y 2002 aumenta de 11.1 millones de acres a 12.1 en 2002; el crecimiento se da principalmente en la superficie de huertas. Entre las causas del estancamiento productivo, Pick y Pérez (2005) mencionan problemas climáticos y de enfermedades, mayor competencia global y competencia por la tierra para urbanización. El consumo de frutas y nueces es de 300 libras por persona en el periodo 1975-1979 a 2000-2005 y el de hortalizas se incrementa ligeramente, de 200 a 300 libras por persona aproximadamente en el mismo lapso.

En cuanto a la distribución regional, destacan California y Arizona como los estados con mayor superficie dedicada a las hortalizas. En 2002 el mayor empleador es California, con 26.3% del total de los trabajadores contratados en las unidades productivas de hortalizas y frutas en Estados Unidos, seguido de Florida con 11.4%. A estos dos estados les siguen Washington, Idaho, Arizona, Michigan, Oregon, Georgia, Nueva York y Colorado, con porcentajes que van del 3 al 6.4%. En el sector de frutas los mayores productores son California, Oregon, Washington y Florida, y los mayores empleadores en este sector en 2002 son California, con 46.6% del total de trabajadores contratados, seguido de Washington con 26.8%, Oregon con 6.34%, Florida con 3% y Michigan con 2.9%. En cuanto a la balanza comercial, tanto las importaciones como las exportaciones han crecido: las importa-

ciones de 4,500 millones de dólares en 1990 a 16,000 en 2005, y las exportaciones de 6,000 en 1990 a 14,000 en el mismo periodo (Pick y Pérez, 2005).

Los migrantes mexicanos dedicados al trabajo agrícola se ocupan básicamente en el sector hortofrutícola de aquel país, pero ya no es la principal fuente de empleo para ellos, como lo fue en décadas anteriores. La proporción de migrantes mexicanos a Estados Unidos dedicados a labores agrícolas ha disminuido en años recientes, en 2006 estaban ocupados en labores agrícolas 4.9% del total de migrantes de reciente arribo (entre 1996 y 2006) y 4.1% de los de largo arribo (antes de 1996). En contraste, en los servicios estas cifras son de 31.7 y 23.9%, respectivamente (Giorguli y Gaspar, 2008). Para 1997, de acuerdo con Trigueros (2004), la Encuesta Continua de Población de los Estados Unidos (CPS) reportaba un total de 3,533,204 personas trabajando en la rama agrícola, de las cuales 78.6% es estadounidense y de los nacidos en el extranjero, México destacaba con 578,043 hombres y sólo 60,126 mujeres, 16.4% del total. Según la misma autora, el dato del Departamento de Agricultura de la Unión Americana (USDA, por sus siglas en inglés), muestra diferencias con esta fuente, pues reporta a 1.2 millones de trabajadores en el agro en 1997, además de un promedio de 2 millones de dueños de granjas y trabajadores no retribuidos y de los contratados por salario, 81% nació en otro país, del cual 95% es mexicano.

De cualquier manera, el peso de los mexicanos en el total de la fuerza de trabajo ocupada es importante: 14% en los de reciente arribo y 18% en los de largo, entre 1996 y 2006 (Giorguli y Gaspar, 2008). Es claro que “Ahora presentan una mayor diversificación en cuanto a origen étnico, país donde residen habitualmente, estatus migratorio, labores que realizan y formas de contratación” (Trigueros, 2004: 11). En 2008, del total de migrantes mexicanos, 16.3% trabaja en la industria manufacturera, 57% en los servicios, 22.1% en el transporte y 4.6% en la agricultura (Arteaga, 2009).

Analizar a los trabajadores agrícolas en Estados Unidos presenta diversas dificultades, pues se trata de una población móvil que en muchos casos es indocumentada. En el caso de California que expone-mos más adelante, muchos de los trabajadores tienen que viajar entre

30 y 60 minutos en automóvil, lo cual disminuye sus ingresos, ya sea por el pago del viaje o el gasto en gasolina.

Si bien el trabajo en la agricultura no representa una de las actividades económicas más importantes en el vecino país, en 1997 constituyó 1.79% del PIB. Pese a ello, Estados Unidos es un poderoso agroexportador a escala mundial, especialmente de granos básicos: es el mayor exportador de maíz, por ejemplo. Además, sus exportaciones de productos hortofrutícolas se han incrementado recientemente, como anotamos con anterioridad. En el sector que mayormente emplea a los migrantes mexicanos, el hortofrutícola, casi no se han podido mecanizar las labores; al contrario de lo que sucede con los granos.<sup>4</sup> Según Trigueros (2004), cuando menos entre 20 y 25% de la superficie sembrada con hortalizas y entre 40 y 45% de la que produce frutas la cosecha es manual. Esta producción tiene un valor anual al salir de la granja de 13 mil millones de dólares. Se ha calculado que en estos productos el costo de la mano de obra constituye alrededor de 50% de la inversión total que tiene que hacer el agroempresario. El promedio de tiempo de trabajo por cultivo es de 70 horas, lo cual significa que dos trabajadores deben pasar una semana de 35 horas para cosechar manualmente cada acre de las 21 hortalizas y 24 frutas que requieren mayor mano de obra (Trigueros, 2001: 12).

De la fuerza de trabajo mexicana empleada en labores agrícolas en Estados Unidos, una buena parte, 38.4% en 1997 de acuerdo con Trigueros (2004: 13), reside en México, lo que nos habla de una migración pendular; mientras que sólo 16.7% de ellos residen en Estados Unidos. Una fuente mexicana, la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF), encontró en 1997 que habían laborado allá 148,952 personas que mantenían su residencia en México, de las cuales 98.5% eran hombres, según la misma autora (Trigueros, 2004: 13-14). El dato más reciente de Giorguli y Gaspar (2008) plantea que uno de cada tres empleados en la agricultura estadounidense es mexicano (Giorguli y Gaspar, 2008: 26).

<sup>4</sup> Los estados que se han caracterizado por la producción de granos, como Iowa, Nebraska, Kansas y Minnesota, sólo destinan a la contratación de trabajo agrícola 5% o menos de su costo de producción, mientras que California, Florida y Washington, 20% (Trigueros, 2004: 13).

En general, el trabajo agrícola tiene un mayor peso en los migrantes temporales, lo cual coincide con condiciones similares de precariedad y vulnerabilidad del trabajo agrícola en México (Lara, 1998; Massieu, 2005). Una expresión de ello es que, aún después de la legalización de la Ley de Control y Reforma a la Migración de 1986, con la que cerca de 2 millones de mexicanos adquirieron su residencia definitiva y fueron aprobados, otro millón de trabajadores agropecuarios lo lograron mediante el programa conocido como *Special Agriculture Worker* (SAW), “todavía hay un número indeterminado de ellos en este sector, especialmente, los que por su baja escolaridad, falta del idioma inglés y poca experiencia en otras actividades optaron por mantenerse ahí” (Trigueros, 2001: 14).

Respecto a la condición de indocumentados de una buena parte de los trabajadores agrícolas mexicanos en Estados Unidos, Trigueros señala que, pese a que existen ciertas políticas como el programa H2A, que plantea la contratación legal temporal para determinados trabajos en el vecino país, “en el papel este tipo de contratación ofrece mejores condiciones que las de los trabajadores locales; la realidad es que resulta muy difícil que se cumplan, puesto que los trabajadores laboran en lugares lejanos a las ciudades y porque la ley no provee formas adecuadas para que recurran a las autoridades” (2004: 15). Además, los empleadores no aprueban el programa por la cantidad de trámites y lo lento que resulta el proceso de certificación, todo lo cual retrasa la contratación y muchas veces pasa el periodo cuando requerían de mano de obra, “por lo que les resulta más sencillo y más económico contratar indocumentados” (*idem*). La autora atribuye a este hecho que las visas H2A de este programa han sido siempre muy limitadas; destaca que ha cambiado el lugar de origen de los trabajadores acreedores a estas visas, pues a finales de los ochenta había cuatro veces más trabajadores provenientes del Caribe que de México y hacia 1999 96% de las visas fueron para mexicanos. Entre las razones de este cambio Trigueros menciona que

[...] esto podría atribuirse a que algunos países de esa región ya no necesitan visas; también se menciona que los trabajadores caribeños no resultan atractivos para los empleadores porque ya aprendieron a organizarse y a defender sus derechos; también ha influido el establecimiento de oficinas de contratación en varias entidades federativas mexicanas (*idem*).



En el trabajo de Giorguli y Gaspar aparecen como “no autorizados” 6,180 residentes provenientes de México en 2005 (2004: 26).

Es perceptible un cambio en el estado de destino dentro de la Unión Americana al que llegan los mexicanos como trabajadores agrícolas documentados. Tradicionalmente los destinos eran California, Texas y Arizona, pero en 1999 los estados del sureste ocuparon más de la mitad de las visas H2A, principalmente Carolina del Norte (10,279 visas de un total de 28,560), seguido de Georgia (13.9%) y Virginia (9.2%) (Trigueros, 2004: 16).

Respecto al estatus legal de los trabajadores agrícolas, Trigueros plantea que 90% de los residentes en Estados Unidos no había adquirido la residencia. El número de naturalizados es mayor en los capacitados (38%) que en los trabajadores agrícolas (5.4%). La EMIF reporta 11.7% de ciudadanos estadounidenses en los trabajadores temporales encuestados, a pesar de tener su residencia en México (*idem*).

Entre los no ciudadanos, Mehta *et al.* (2000), a partir de datos de la NAWS (Encuesta Nacional de Trabajadores Agrícolas-*National Agricultural Workers Survey*), calcula que 52% carecía de autorización. Un informe de la General Accounting Office (GAO) de Estados Unidos, citado por Levine (2001), menciona que entre 60 y 70% de los trabajadores agrícolas nacidos en el extranjero utiliza documentos falsos.

De los trabajadores circulares incluidos en la EMIF, el porcentaje de indocumentados es inferior (41.1%), lo que parece estar relacionado con algo que se ha encontrado en las investigaciones sobre lugares de origen: muchos de los que van y vienen cuentan con documentos que les permiten entrar fácilmente cuando así lo desean, a diferencia de los indocumentados, a quienes se les dificultan más las idas y venidas (Trigueros, 2004: 16).

En cuanto al tipo de documentos, 55% de los entrevistados por la NAWS señaló que contaba con autorización, un 36.7% obtuvo su residencia bajo el programa de reunificación familiar y 8.3% argumentó que tenía permisos temporales de estudiantes refugiados o asilados (Mehta *et al.*: 19 y 48). La EMIF sólo tiene información respecto al tipo de documento y de los 89 mil que declararon haber cruzado legalmente, 11.7% son ciudadanos estadounidenses, 63.4% señalaron que

contaban con *green card*, 15% con visas de negocios oturistas y 1.2% con pasaporte local (Trigueros: 2004, 17).

El promedio de edad de estos trabajadores es de 34.7 años para los residentes en Estados Unidos y 35.4 para los que mantienen su residencia en México, mientras Mehta *et al.* calcularon 31 años con datos de la NAWS, lo cual se puede deber a que esta encuesta incluye a originarios de otros países, principalmente de Centroamérica. Alrededor de 22% de los mexicanos residentes en Estados Unidos y 24% de los migrantes temporales tienen 45 años o más, lo cual es un rango de edad alto para lo pesado de las tareas agrícolas (Trigueros, 2004: 17).

Los trabajadores agrícolas son los que presentan niveles educativos más bajos de los mexicanos en Estados Unidos, pues 37.5% de ellos tenía menos de cinco años de escolaridad y 14.5% había completado el nivel medio superior o más en 1997. De los trabajadores entrevistados en la NAWS, 20% tenía menos de cuatro grados de escolaridad y 15% doce años o más. La mayoría de los de baja escolaridad estudiaron en México (73%). La ventaja de estos empleos para trabajadores con poca escolaridad es que no es necesario hablar inglés, pues la mayoría de los capataces son de origen mexicano; sólo 4% de la población nacida en México entrevistada por la NAWS hablaba inglés. Inclusive, entre los latinos nacidos en Estados Unidos, 38% contestó que no hablaba inglés con fluidez y 40% que no lo escribía bien (Trigueros, 2004, 18). En el trabajo de Giorguli y Gaspar se encuentra que 27.5% de los mexicanos de reciente arribo y 26.7% de los de largo arribo tienen menos de seis años de escolaridad, mientras que 26.2% del primer grupo y 26.9% del segundo tienen 12 años con diploma (Giorguli y Gaspar, 2008: 25).

En la inserción laboral de los mexicanos en Estados Unidos se observa que en las actividades menos calificadas predominan los migrantes recientes, que son los que se ocupan en la agricultura (32.7%), les siguen los de la industria de la construcción (32.5%) y del comercio (31.1%). Los que laboran en la industria son 23.5% y en los servicios 14.6%. En cambio, de los que llegaron desde antes de 1980, 48.2% trabaja en la industria y 40% en los servicios, frente a 23.4% en la agricultura, 27.8% en la construcción y 28.5% en el comercio (Trigueros, 2004:19). Giorguli y Gaspar encuentran datos semejantes, si bien

para ellas el largo arribo es de antes de 1996; de los de reciente arribo, encuentran 31.7% en servicios de baja calificación, 22.2% de obreros y trabajadores especializados, 30.9% en la construcción y 4.9% en la agricultura. De los de largo arribo, los porcentajes son 23.9, 30.0, 16.1 y 4.1, respectivamente (Giorguli y Gaspar, 2008: 24).

La NAWS encontró entre 1996 y 1998 que los trabajadores migrantes tenían en promedio 10 años en Estados Unidos, coexistiendo con dos grupos principales: los que llegaron en los últimos dos años (32%) y los que habían residido en el país vecino por 15 años o más (27%) (Trigueros, 2004: 19).

### **El Valle Central: región de destino de trabajadores agrícolas mixtecos en la agricultura de California**

Un aspecto que destaca en las últimas tres décadas es la creciente presencia de indígenas mexicanos en Estados Unidos, sobre todo aquellos provenientes de Oaxaca. Estos indígenas están reemplazado a los migrantes mestizos de las regiones migratorias tradicionales (Michoacán, Zacatecas, Jalisco y Guanajuato) como mano de obra agrícola. En la agricultura californiana resalta el ingreso reciente de hombres adultos, mujeres y niños de origen indígena (principalmente mixtecos, zapotecos y triquis). Este tipo de racialización y etnización de la mano de obra agrícola no es reciente, hay registros de nativos americanos, chinos, japoneses, filipinos e hindúes durante todo el siglo xx (París, 2007 y 2008).

Históricamente, el mercado de trabajo agrícola en California se ha caracterizado por una continua sustitución étnica de sus trabajadores. Esta etnización tiene sus comienzos a principios del siglo xx, cuando 10 mil chinos se encontraron desempleados después de la construcción de las vías férreas transcontinentales de Estados Unidos. Los chinos eran mano de obra barata, muy conveniente para los inicios de la agricultura industrial en California (Pillsbury y Florin, 1996). Esta fuerza laboral desapareció con la Ley de Exclusión de 1882, que prohibía la inmigración y contratación de chinos en Estados Unidos.

La dependencia de los agroempresarios de mano de obra barata y dócil, les llevó a considerar a los japoneses; sin embargo, estos trabajadores no se dieron por satisfechos en participar como trabajadores agrícolas, por lo que rentaron y adquirieron tierras, integrándose de esta forma a la participación en el mercado de compra-venta de la producción. Esto comenzó a generar una competencia a los agroempresarios, que los vieron como una amenaza, naciendo así un sentimiento anti-japonés, por lo que nuevamente se crea otra ley, conocida como la Ley de Posesión de Tierra a Extranjeros, lo que cesó con la inmigración japonesa en 1924 (Martin, Fix y Taylor, 2006).

La salida de trabajadores japoneses del sector agrícola fue sustituida por italianos, portugueses y mexicanos, que tuvieron una corta presencia en la agricultura californiana, debido a la crisis financiera de 1929, que llevó a los campesinos de Oklahoma a buscar en California un lugar en el que podían conseguir un empleo que bien sabían desempeñar, pero sin imaginar que las condiciones de trabajo, salario y vivienda eran sumamente precarias. Al no conocer otra forma de ganarse la vida, accedieron a realizar las labores que se les exigían. Estos trabajadores se hicieron famosos en obras literarias como *The Grapes of Wrath* (Steinbeck, 1992) y *Factories in the field* (McWilliams, 2000) en las que se dan a conocer las condiciones en que la industria agrícola de California producía los alimentos consumidos por los estadounidenses, lo que causó gran polémica en su momento.

Finalmente, con la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial en 1942 se firma un tratado con México conocido como Programa Bracero, el cual permitió el ingreso de trabajadores agrícolas para sustituir a quienes se fueron a trabajar en la industria bélica. Es entonces y hasta hoy en día que los mexicanos son la principal mano de obra agrícola en este estado de la Unión Americana.

Es hasta 1986, gracias a la amnistía conocida como *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), que los mexicanos trabajadores del sector agrícola y otros sectores lograron su residencia legal en ese país. Sin embargo, esto ocasionó que un gran número de trabajadores abandonaran el sector agrícola, integrándose a la industria y los servicios (Martin, Fix y Taylor, 2006), por lo que la mano de obra agrícola indígena, especialmente mixteca, comienza a hacerse presente y con-

vertirse en la nueva gran reserva de trabajadores agrícolas, no sólo para California, sino también para Florida, Washington, Oregon, las Carolinas y Virginia (Besserer, 2004).

De acuerdo con Zabin (2002), los oaxaqueños comenzaron a llegar de manera masiva a California en la década de los setenta y se han ido extendiendo a otros estados como Oregon y Washington. “Su presencia ha sido de gran utilidad para los empleadores, ya que son mucho más vulnerables —a pesar de que varios ya cuentan con documentos— debido a su baja escolaridad, desconocimiento, no sólo del inglés, sino, en muchos casos, del español y sus reducidos contactos con migrantes más experimentados” (Trigueros, 2004: 18). Lynn Stephen (2001) señala que en 1993 había cerca de 50 mil mixtecos en California, que constituían 16.6% de la fuerza de trabajo agrícola en el estado. De acuerdo con la misma autora, algunos líderes comunitarios informaron que a mediados de los noventa cien mil mixtecos residían permanentemente en Oregon y entre 20 y 30 mil eran una población circulante.

Otro tipo de información generada por artículos periodísticos y de informes institucionales nos dicen que se estima la presencia de 60 mil mixtecos tan sólo en California (Martínez y Stanley, 2008). Por ejemplo, el periódico *El País*, en su publicación del 10 de junio de 2009, realizó una entrevista al señor Filemón López, locutor del programa radiofónico “La Hora Mixteca”, transmitido por Radio Bilingüe desde Fresno, California; el señor López hace mención de que hay 150 mil mixtecos en toda la Unión Americana.

La diferencia entre lo que reportan Martínez y Stanley (2008) y el periódico *El País* es muy amplia y esto tiene que ver no sólo con la movilidad de los trabajadores a otros estados de la Unión Americana, sino también por el carácter de temporalidad del trabajo agrícola que, de acuerdo con el tipo de trabajo a realizar, puede durar de tres a seis semanas, según el número de trabajadores que se tengan en el momento requerido por el agroempresario o el contratista.

La característica principal de todos estos trabajadores es que siguen cumpliendo con las necesidades del mercado de trabajo: son mano de obra flexible y vulnerable que aceptan trabajar en condiciones laborales precarias, con algún o ningún tipo de beneficios y, en

su mayoría, no cuentan con papeles de legal estancia laboral. Son trabajadores invisibles que llevan los alimentos del campo a las mesas y a grandes cadenas de tiendas de los consumidores norteamericanos e incluso de países como China, Japón, México y la Unión Europea. Es importante señalar que los trabajadores migrantes en general, pero especialmente los jornaleros, han sido chivos expiatorios que, según una parte de la población estadounidense, son responsables de la criminalidad, pérdida de trabajos, gastos en servicios de salud y alimentación, etcétera. Prueba de esto lo tenemos en la siguiente declaración de Lloyd Carter, ambientalista de Fresno:

Para empezar, [Los trabajadores agrícolas] no son siquiera ciudadanos americanos. ¿Ustedes creen que debemos dar empleo a ilegales? ¿Qué clase de padres crían a sus hijos para ser trabajadores agrícolas? Estos niños son los que cuentan con menos educación en América [Estados Unidos] o en el suroeste de este Valle [de San Joaquín o Valle Central], se vuelven criminales. Hacen uso de los servicios sociales, se vuelven traficantes de drogas y se unen a pandillas... (Hill, 2009).

Lo dicho por Lloyd Carter durante una conferencia acerca de la distribución de agua al Valle de San Joaquín causó gran polémica entre grupos conservadores y liberales, concluyendo con la renuncia de Carter al grupo de ambientalistas que luchan por la protección del salmón y el agua del delta de los ríos San Joaquín y Sacramento. Algunas especies han tenido una reducción importante debido a la baja en el afluente de dicho río, agua que se utiliza para el riego de los campos agrícolas y el uso doméstico.

Como podemos ver, no sólo la crisis económica ha influido en la precariedad del mercado de trabajo; el sector agrícola no sólo depende de las fuerzas económicas que regulan los gastos en inversión, los precios de los productos y los salarios de los trabajadores: este sector depende en gran parte de las fuerzas de la naturaleza, como el clima, el agua y la fertilidad de la tierra. Aunque la tecnología, como ya se mencionó anteriormente, ha desempeñado un papel muy importante para continuar con los altos niveles de producción, siempre será necesaria el agua y buenas condiciones climáticas para que ésta se logre.

Ejemplo de ello es que además de la escasez de agua que enfrentará la región oeste del Valle Central por mandato federal, California ha tenido que enfrentar una sequía durante los últimos tres años y era el agua del delta, en donde confluyen los ríos San Joaquín y Sacramento, la que había permitido hasta 2008 que la producción agrícola pudiera continuar, relativamente, sin necesidad de las lluvias; pues gran parte del agua se abastece por sistemas de riego y goteo, de acuerdo con las necesidades de cada tipo de producción.

La crisis del agua, la sequía y la recesión económica son tres grandes problemas que en la actualidad enfrentan los empresarios agrícolas, contratistas y jornaleros. Esto ha traído como consecuencia una baja en la producción, falta de financiamiento bancario para los rancheros y disminución del empleo en el sector agrícola. Debemos acotar aquí que la disminución en el empleo en este sector no está dada principalmente por los problemas de sequía y financiamiento, sino que al ser presas de la crisis económica, los sectores de la construcción y los servicios tuvieron que recortar personal o declararse en bancarota; lo que llevó a los desempleados a ver en el sector agrícola una opción de supervivencia que atrajo un excedente en la oferta de trabajadores. Todo esto generó una disminución en los salarios y el tiempo en el que se cosechan ciertos productos. Entre menos trabajadores existan para el sector agrícola, la temporada y cantidad de trabajo será mayor, lo que reeditarán en la percepción salarial de los jornaleros. Estas condiciones para California se verán amenazadas por los problemas antes citados y cabe preguntarse, ¿cuál será la consecuencia para estos trabajadores? Difícilmente en México encontrarán una ocupación que les permita sostener no sólo a sus familias, sino que para el caso de los jornaleros indígenas, cumplir con las demandas económicas y sociales de sus comunidades de origen, tales como cargos, tequios y cooperaciones.

Es dentro de este escenario que se explora la situación de los trabajadores agrícolas mixtecos y las posibles repercusiones de la crisis económica en su situación migratoria. Se toman como referencia a mixtecos procedentes de dos comunidades de la mixteca oaxaqueña: San Miguel Cuevas, agencia municipal que pertenece al municipio y distrito de Juxtlahuaca y Santa María Tindú, agencia municipal per-

teneciente al municipio de Tezoatlán y Luna, distrito de Huajuapán de León. Los lugares de destino de estas comunidades en el Valle Central son Fresno y Madera, respectivamente. Los condados referidos están ubicados en el Valle de San Joaquín, en donde la agricultura es el principal negocio y no podría serlo sin el gran ejército de reserva de trabajadores existente desde el nacimiento de dicho sector en California; cabe mencionar que a diferencia de la región agrícola del medio este estadounidense, el cual nació con un carácter de subsistencia familiar, y como uno de los ideales del presidente Thomas Jefferson para el sector agrícola estadounidense. En California no existieron ni existen tales características, no hubo familias campesinas sino empresarios agrícolas y trabajadores, no se produce para subsistir, se produce para obtener ganancias; en otras palabras, es una agricultura netamente capitalista que depende de los mercados globales de alimentos.

### **Crisis y desempleo en el Valle Central**

La situación de desempleo en el Valle Central de California comenzó a agudizarse a partir de octubre de 2008, momento en que la recesión económica tomó lugar, sin conocerse aún las consecuencias que ésta traería al sector agrícola. Los jornaleros y empresarios continuaban su trabajo como se había llevado a cabo en años anteriores, en los que las grandes cadenas de tiendas, restaurantes y alimentos procesados pagaban previamente por la producción que se generaría de acuerdo con las necesidades de estos consorcios.

Según datos del California Employment Development Department (CEDD), el desempleo a nivel general en cinco de los principales condados agrícolas en California se ha incrementado a causa de la crisis económica existente, en 4.8% en promedio de enero de 2008 a enero de 2009.

En el caso de Fresno, condado líder en producción agrícola, los datos del CEDD indican que durante diciembre de 2008 había 390,700 personas empleadas contra 59,400 desempleadas, lo que representa 15% de personas sin trabajo. Para marzo de 2009 el desempleo se



incrementó sustancialmente, con 332,300 empleados contra 69,500 desempleados, es decir, hubo una pérdida de 10,100 empleos, lo cual representa 21% de personas desocupadas, que indica un alza de 6% en desempleo en tan sólo tres meses.

Por su parte, Madera registró en diciembre de 2008 un total de 59,200 empleados, contra 46,200 en marzo de 2009, con una pérdida total de 13,000 empleos, lo cual representa un incremento cercano a 22% de desempleados en este condado.

Fueron pocos los sectores con un crecimiento porcentual en el empleo para el Valle Central según el CEDD, entre ellos el sector agrícola, que entre enero de 2008 y 2009 presentaba una tendencia de 3.2% de crecimiento para Fresno y para California de 3.9%; el sector de la salud y asistencia social tuvo un crecimiento de 1.1 y 2.2%, respectivamente (Sheenan, 2009). Es importante señalar que el incremento en el empleo del sector agrícola puede ser mayor, ya que, como se mencionó anteriormente, este sector emplea a muchas personas sin documentos a quienes se les paga en efectivo y no declaran ganancias o bien un número de seguridad social puede ser utilizado por varias personas al mismo tiempo.

### **Fresno, centro laboral de los jornaleros de San Miguel Cuevas**

Fresno es el distrito más pobre y es considerado, además, la ciudad más pobre de entre las 50 ciudades más grandes de Estados Unidos. La población del condado es de 858,948 habitantes; 47% es latino, del cual 93% es de origen mexicano y con una representación política republicana. Se genera riqueza gracias a la industria agrícola, con seguridad la más productiva de todo el mundo, pero la distribución de la riqueza generada por el sector se queda principalmente en los empresarios agrícolas, las cadenas de restaurantes y tiendas de autoservicio.

Aunque la comunidad de San Miguel Cuevas tiene como principal centro laboral el condado de Fresno, no existe información precisa acerca del número de miguelinos en este condado. José Luis, un mixteco que se dedica al trabajo en la construcción, la agricultura y la

venta de verduras en los remates en Fresno, Madera y Selma, estima que hay 500 habitantes que se identifican como mixtecos de San Miguel Cuevas.<sup>5</sup> Esta cifra se aproxima a lo que calcula Melville (2008) cuando reporta que existen 700 mixtecos de San Miguel Cuevas fuera de su comunidad y 400 dentro de ella. Cabría además considerar a aquellos miguelinos que se encuentran viviendo en la ciudad de México y en otras partes de California y Oregon. En éste último lugar los mixtecos de San Miguel Cuevas buscan trabajo cuando este ha disminuido en Fresno; es así que, de acuerdo con las temporadas de la producción, los jornaleros ya tienen ubicados los lugares en los cuales pueden obtener mejores ganancias.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿de qué forma están enfrentando la crisis ambiental y económica los jornaleros de San Miguel Cuevas? Ante la disminución del empleo y los salarios, es conveniente tomar en cuenta que estos trabajadores han logrado tener una gran presencia en el empleo agrícola debido a la aceptación de las condiciones laborales: bajos salarios, falta de prestaciones de ley, contar con herramientas propias, un seguro social, pagar servicios de transporte y comida, entre otros; los ha llevado a ser considerados una opción rentable para los agroempresarios, que no pueden tener gastos más allá de lo necesario, pues no es rentable en un estado en el que la agricultura es capitalista.

Por otra parte, una considerable cantidad de familias han incrementado su número de miembros, los cuales han nacido no tan sólo en California, sino también en Oregon. Esta estrategia<sup>6</sup> ha sido constante, debido a dos opciones: la primera es que al no contar con documentos, los jornaleros no pueden regresar a México para que sus hijos nazcan allí, pues actualmente el cruce de la frontera pagando a un coyote media entre los 4,000 y 6,000 dólares, según referencias de los propios jornaleros en 2009. En segundo término, según se tuvo constancia, al procrear familia —y al ser familias con

<sup>5</sup> Entrevista realizada en Fresno en marzo de 2009.

<sup>6</sup> Aunque algunos investigadores no estén de acuerdo con este concepto, se trata de una estrategia, pues se planea que los hijos nazcan en Estados Unidos con la finalidad de contar con beneficios sociales que les permita tener ingresos y sobrevivir en las épocas de desempleo.

ingresos por debajo del salario considerado sobre la línea de pobreza—, se puede obtener ayuda en servicios de salud, alimentación, pago de renta y hasta electrodomésticos, para quienes tienen hijos e hijas nacidos en California. Tres casos en la investigación señalaron que recibieron 6,000 dólares en rédito por su declaración anual de impuestos y por contar con al menos dos hijos nacidos en California. Esta cantidad de dinero fue la máxima registrada, sin embargo, hay cantidades menores de hasta 3,000 dólares para aquellas familias de mixtecos que tuvieran un hijo nacido en California. Además, hay que considerar que por cada niño o niña nacidos en ese estado, el gobierno llega a otorgar hasta 600 dólares por cada uno de ellos mensualmente, lo cual puede cubrir gastos de renta, agua, gas y electricidad.

Durante los meses que van de finales de noviembre a finales de marzo, las iglesias de diversas denominaciones, así como los bancos de alimentos, ofrecen despensas para sobrevivir al menos una semana, además de juguetes para los niños y niñas y ropa para la familia.

Dos últimas opciones: la primera fue moverse a otro lugar en donde se pudiera obtener trabajo, entre éstos se hallan principalmente Oregon y en menor medida Washington. La segunda opción para aquellos que no tenían otra forma de encontrar sustento fue la de pedir préstamos, opción que es muy común entre la comunidad, pero por la cual se debe pagar un interés de 10% sobre el capital solicitado (Matus, 2004).

Este abanico de opciones no puede compararse con lo que se pudiera obtener si se regresa a San Miguel Cuevas, ya que en ese lugar sólo se puede sobrevivir de la agricultura de supervivencia. Para aquellos que cuenten con un capital, se puede optar por comprar un carro y ser taxista en Juxtlahuaca o bien ser abarrotero en la comunidad, opción que no es redituable por la escasez de consumidores.

Debido a las condiciones actuales para sobrevivir en California, no resulta conveniente regresar a San Miguel Cuevas, por el desempleo, los bajos salarios y las nulas opciones de tener mejores ingresos que los obtenidos como jornaleros en California, que si bien son muy bajos con el promedio en aquel estado, les permite tener un mejor nivel de vida, sobre todo si se tienen hijos nacidos en el Valle Central.

## **Madera, centro laboral de los jornaleros mixtecos de Santa María Tindú**

El condado de Madera, ubicado al norte del condado de Fresno, tiene una población de 50 mil habitantes, de las cuales 15 mil personas son de origen indígena, en su mayoría del estado de Oaxaca (Martínez y Nateras, 2008: 3). Antonio Cortés,<sup>7</sup> mixteco originario de Santa María Tindú, refiere que existen 2500 mixtecos de Tindú, de los cuales 60% se encuentra fuera de su comunidad de origen. Por su parte, Rocío Gil (2003) registró en su etnocenso a 954 tindureños, de los cuales 482 se encuentran en Estados Unidos, es decir, más de la mitad de los habitantes de la población referida.

Los tindureños tienen una organización muy bien estructurada en ambos lados de la frontera. Esta organización dividida en tres mesas directivas, ubicadas en Santa María Tindú, Oregon y Madera, les permite correr un menor riesgo de quedar desempleados, ya que se tiene comunicación constante entre las tres mesas directivas para atender las necesidades de sus paisanos, en especial las que tienen que ver con proyectos de índole productiva en la comunidad de origen.

Ser partícipe en las cooperaciones y cargos impuestos por las mesas directivas genera un capital social y simbólico que reeditarán en el ofrecimiento de un empleo más o menos bien remunerado, y al igual que en el caso de los mixtecos de San Miguel Cuevas, tener descendencia les ofrecerá un mejor nivel de vida. Pero a diferencia de los miguelinos, los tindureños tienen una historia migratoria más añeja, lo cual les ha generado una mejora en las condiciones de trabajo, pues se cuenta con apoyo de la United Farm Workers (UFW) desde agosto de 2008, a través del Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB), la Coalición de Organizaciones Indígenas Binacionales (COBI), además del apoyo y asesoría del profesor Antonio Cortés, originario de Santa María Tindú como trabajador de la UFW. Por otra parte, la comunidad en Madera cuenta con contratistas tindureños que les ofrecen a sus paisanos mejores niveles de vida y condiciones de trabajo de los

<sup>7</sup> Información recabada en una plática con Antonio Cortés en Madera, California, en febrero de 2009.

que pudieran contar en su comunidad de origen, a pesar de la crisis económica.

## **Conclusiones**

Las crisis económicas en México han sido recurrentes en las últimas tres décadas. En el sexenio actual, la crisis económica surgió del vecino país del norte, al cual estamos ampliamente ligados en todas sus dimensiones, pero principalmente en la económica y laboral. Aunada a la crisis, la reciente pandemia por el virus AH1N1 declarada por la Organización Mundial de la Salud, afectó directamente en los distintos mercados de trabajo en México.

En relación con la producción agrícola de las unidades domésticas, tenemos que al formar parte del TLCAN, los campesinos mexicanos, en especial aquellos de origen indígena, han visto mermadas las de por sí raquíticas ganancias por su producción, la cual no les permite subsistir y mucho menos satisfacer sus necesidades más básicas. En consecuencia, los productores de subsistencia han tenido que recurrir a vender su mano de obra fuera de las comunidades de origen, trascendiendo las fronteras nacionales.

Al parecer no hay que volver romántico del todo el asunto del jornalero agrícola como una víctima de la explotación del agroempresario estadounidense, ya que si estos indígenas han recurrido a ofrecer su mano de obra en un país que los discrimina, explota y se aprovecha de ellos, es porque han encontrado ahí una forma de subsistir que no han encontrado en sus comunidades de origen y mucho menos en otros estados como Sinaloa, Veracruz, Baja California o la ciudad de México. Si bien es cierto que las ganancias que obtienen son mayores, los gastos también en proporción son más altos; fuera de su comunidad de origen tienen que pagar servicios, renta, transporte, cuidado de los hijos, etcétera, aspectos que en su comunidad de origen no tenían que pagar, ya que estos gastos no existen o bien se pagan por medio de actos recíprocos y no económicos.

Habrà que preguntarse finalmente en qué lugar la crisis afectó en menor medida a los jornaleros mexicanos, pero en especial a aquellos

de origen mixteco: si en un país que les ha negado una participación como mexicanos o en un país que les ha explotado y desechado conforme otros trabajadores más vulnerables hacen presencia, de acuerdo con las necesidades de los empresarios agrícolas. La respuesta no es en dónde la crisis les ha afectado más, sino en dónde la crisis les reditúa más.

Nuestra respuesta nos lleva a pensar que es necesario generar políticas públicas dirigidas a las comunidades que tienen un alto índice de expulsión migratoria. Si bien se ha creado una tradición por migrar, muchos de nuestros sujetos de estudio han hecho mención de su interés por regresar a las comunidades de origen a producir y subsistir de la agricultura, pero al no encontrar los apoyos necesarios, la decisión únicamente se vuelve un sueño, un “sueño mexicano” que está muy lejos de hacerse realidad si se sigue viendo al campo como un sector destinado a los pobres.

## **Bibliografía**

- Alvídrez-Morales, Alicia, Blanca Edelia González y Zacarías Jiménez Salas (2002), “Tendencias en la producción de alimentos: los alimentos funcionales”, *Revista de la Facultad de Salud Pública y Nutrición*, vol. 3, núm. 3, Universidad Autónoma de Nuevo León, junio-septiembre.
- Arteaga, José Manuel (2009), “Los envíos de remesas caerán 10% este año”, *El Universal*, Finanzas, 6 de junio.
- Banco Mundial (2008), *World Development Report 2008*, Banco Mundial, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Besserer, Alatorre Federico (2004), *Topografías transnacionales. Hacia una geografía de la vida transnacional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa/Plaza y Valdés.
- Calva, José Luis (1991), *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, Fontamara, México.
- Canales, Alejandro (2000), “Migración, trabajo y globalización. La segmentación laboral en la nueva economía de los Estados Uni-

- dos”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 15, núm. 46, pp. 631-656.
- California Employment Development Department, en <http://www.edd.ca.gov/> (última consulta: marzo de 2009).
- Craviotti, Clara (2004), “Calidad, coordinación entre agentes y organización del trabajo en las producciones no tradicionales”, *Agroalim*, vol. 9, núm. 18. pp. 23-33, en <http://www.scielo.php>
- De Grammont, Hubert C. (1999), “Reestructuración productiva y mercado de trabajo rural en las empresas hortícolas”, en de Grammont, Hubert C. (coord.), *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, IIS-UNAM/Plaza y Valdés, México.
- Florin, John William y Richard Pillsbury (1996), *Atlas of American Agriculture: The American Cornucopia*, Nueva York, Macmillan Reference Books.
- Fonte, María (2002), “Food systems, consumption models and risk perception in late modernity”, *International Journal of Agriculture and Food*, vol. 10, núm. 1, pp. 11-22, citado por Clara Craviotti (2004).
- Friedland, William, (1994), “The New Globalization: The Case of Fresh Produce”, en Alessandro Bonnano y L. Bush (coords.), *From Columbus to ConAgra. The Globalization of Agriculture and Food*, University Press of Arkansas.
- Gil, Martínez de Escobar Rocio (2003), “Estrategias de desarrollo transnacional en una comunidad indígena oaxaqueña: Santa María Tindú”, ponencia presentada en el Primer Coloquio Internacional Migración y desarrollo: transnacionalismo y nuevas perspectivas de integración, 23, 24 y 25 de octubre de 2003, Zacatecas, México.
- Giorguli, Silvia y Selene Gaspar (2008), *Inserción ocupacional, ingreso y prestaciones de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población.
- Gómez Cruz, Manuel A., Rita Schwentesius e Ignacio Covarrubias (coords.) (2002), *Frutas y hortalizas. Estado actual y nuevas alternativas en Mexico*, México, CIESTAAM-UACH.
- González, Ixel (2009), “Desempleo entre latinos crece en EU”, en *El Universal*, Finanzas, 6 de junio.

- Gutman, Graciela (2000), “Dinámicas agroalimentarias y empleo agrícola. Un enfoque sistémico”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 6, núm. 12, pp. 5-28, citado por Clara Craviotti, (2004).
- Herrera Lima, Fernando (2006), *Hacia una agenda de investigación del trabajo en el espacio laboral transnacional de Norteamérica*. Trabajo, año 2, núm. 3, tercera época, México, OIT/UAM/Plaza y Valdes, pp. 89-121.
- Hill, Brandon (2009), *Right-Wing Politicians Attack Fresno Environmentalist*, Community Alliance, March.
- Lara, Sara (1998), *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana*, Premio Estudios Agrarios 1997, México, Procuraduría Agraria/Juan Pablos Editor.
- Levine, Linda (2001), *Farm Labor Shortages and Immigration Policy*, Congressional Research Service, citado por Paz Trigueros (2004), “Participación de los migrantes mexicanos en la agricultura estadounidense”, en Elaine Levine (coord.), *Inserción laboral de migrantes mexicanos y latinos en Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM, pp. 11-32.
- Llambí, Luis (1994), “Comparative advantages and disadvantages in Latin American non-traditional fruit and vegetable exports”, en McMichael, Philip (coord.), *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*, Nueva York, Cornell University, pp. 190-213.
- Martínez, Nateras Mirna y Eduardo Stanley (2008), *Participación cívica y política de los inmigrantes latinos en Fresno y Madera*. Reporte preparado para el proyecto Migrantes Latinoamericanos: Participación Cívica y Política en un Contexto Binacional, Fresno, Instituto Pan Valley, 15 de marzo.
- Márquez Ayala, David (2009a), “Reporte económico: PEA, desocupación y empleo”, *La Jornada*, 1 de junio, p. 34, en [www.vectoreconomico.com.mx](http://www.vectoreconomico.com.mx)
- Massieu, Yolanda (1997), *Biotecnología y empleo en la floricultura mexicana*, México, UAM-Azcapotzalco (Colección Sociología).
- (2005), “Biotecnología y mercado de trabajo en los sectores florícola y hortícola”, en: Y. Massieu, Michelle Chauvet y Rodolfo García



- Zamora (coords. generales), *Los actores sociales frente al desarrollo rural*; t. 2, Hernández, M. del C. y Carlos Maya (coords.), *Nueva ruralidad, viejos problemas*, México, AMER/Gobierno de Zacatecas/Conacyt/Praxis, pp. 127-164.
- Matus, Ruiz Maximino (2004), *Estrategias económicas informales como sustento de una comunidad transnacional: el caso de San Miguel Cuevas, Oaxaca*, Tesis de Licenciatura, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- McWilliams, Carey (2000), *Factories in the Field. The Story of Migratory Farm Labor in California*, Berkeley, University of California Press.
- Mehta, Kala, S. Gabbard, V. Barrat, M. Lewis, D. Carrol y R. Mines (2000), *Findings from the National Agricultural Workers Survey (NAWS) 1997-1998*.
- (2004), *A Demographic and Employment Profile of the United States Farm Workers*, Washington, D.C., Department of Labor, EUA, citado por Paz Trigueros (2004).
- Melville, Georgia (2008), “Museografía con una comunidad de migrantes”, *Decisio, Los museos en la educación de personas jóvenes y adultas*, núm. 20, mayo-agosto, CREFAL, en <http://tariacuri.crefal.edu.mx/decisio/d20/sab6-1.php>.
- Ominami, Carlos (1986), “Tercera revolución industrial y opciones de desarrollo”, en Carlos Ominami (coord.), *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Paris, Dolores (2007), “Redes migratorias y transnacionalización de los mercados de trabajo en la agricultura: México y California”, en *Veredas*, año 8, núm. 15, 2º semestre, UAM-x, pp. 53-70.
- (2008), “Estratificación laboral, migración transnacional y etnicidad”, en Laura Velasco (coord.), *La subversión de la dicotomía indígena-mestizo: identidades indígenas y migración hacia la frontera México-EU*, México, COLEF/Porrúa.
- Passel, Jeffrey y Cohn D’Vera (2009), *Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leaves?* Washington, D.C., Pew Spanic Center. July.
- Pérez, Carlota (1986), “La nuevas tecnologías: una visión de conjunto”, en Carlos Ominami (coord.), *La tercera revolución industrial. Im-*

- pactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Philip, Martin, Fix Michael y J. Edward Taylor (2006), *The New Rural Poverty: Agriculture & Immigration in California*, Washington, Urban Institute Press.
- Pick, Daniel y Agnes Pérez (2005), *Characterizing US Fruit and Vegetable Production*, en <http://migration.ucdavis.edu/cf/files/Pick.pdf>
- Schwentesius, Rita, Manuel A. Gómez Cruz y Gary Williams (coords.) (1998), *TLC y agricultura, ¿funciona el experimento?*, México, CIESTAAM/Juan Pablos Editor.
- Sheenan, Tim (2009), *Fresno Co. Joblessness hits 15.7%*. *The Fresno Bee*, 6 de marzo, en <http://www.fresnobee.com>
- Steinbeck, John (1992), *The Grapes of Wrath*, Estados Unidos, Penguin Books.
- Stephen, Lynn (2001), "Globalization, the state and the creation of flexible indigenous workers: Mixtec farmworkers in Oregon", ponencia presentada en el simposio *The State of Migrant Labor in the Western United States: Then and Now*, en el Center of Comparative Immigration Studies, UCSD, abril, citado por Paz Trigueros (2004).
- Trigueros, Paz (2004), "Participación de los migrantes mexicanos en la agricultura estadounidense", en Elaine Levine (coord.), *Inserción laboral de migrantes mexicanos y latinos en Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM, pp. 11-32.
- Zabin, Carol (2002), *Current Issue Brief 2*, Center US-Mexico Studies-UCSD, citado por Paz Trigueros (2004).

Fecha de recepción: 10 de octubre de 2010.

Fecha de aceptación: 1 de noviembre de 2010.

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.

# La tutela efectiva de los derechos ambientales. El derecho mexicano frente a la Convención de Aarhus

*Fidel García Granados<sup>1</sup>*

En las actuales condiciones, parece innegable la alteración ambiental generalizada que enfrenta el planeta. Los desequilibrios ecológicos, visibles, previsibles, o no, han alcanzado al espacio vital de los seres humanos que, ante la imposibilidad de separarse de un ambiente degradado, paulatinamente han perdido la capacidad para dominar por sí mismos las condiciones ambientales de su existencia; lo anterior ha generado profundas insatisfacciones que han terminado por reflejarse en el plano político (Hauriou, 1980: 747), respecto a las cuales el derecho no podría quedar indiferente.

*Palabras clave:* desarrollo sustentable, derechos ambientales, desequilibrio ecológico, legislación.

Under actual conditions, it seems undeniable the widespread environmental change faced by our planet. Ecological imbalances, either they are visible or not, predictable or not, have reached the vital living space of human beings. As we are unable to separate ourselves from a degraded environment, gradually we have lost our ability to master the environmental conditions related to our existence. This has created deep dissatisfaction that finally has been reflected in the political arena (Hauriou, 1980: 747), for which the law could not remain indifferent.

<sup>1</sup> Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana León, con estudios de la maestría en Política y Gestión Pública en el ITESO. Profesor de posgrado en la UIA León y en la Universidad de La Salle Bajío. Líneas de investigación: derecho y políticas públicas en materia ambiental y urbana. Correo electrónico: fgarciag@desarrollo-sustentable.com

*Keywords:* Sustainable development, environmental rights, ecological imbalance, legislation.

## Introducción

En las actuales condiciones, parece innegable la alteración ambiental generalizada que enfrenta el planeta. Los desequilibrios ecológicos, visibles, previsibles, o no, han alcanzado al espacio vital de los seres humanos que, ante la imposibilidad de separarse de un ambiente degradado, paulatinamente han perdido la capacidad para dominar por sí mismos las condiciones ambientales de su existencia; lo anterior ha generado profundas insatisfacciones que han terminado por reflejarse en el plano político (Hauriou, 1980: 747), respecto a las cuales el derecho no podría quedar indiferente.

La protección al ambiente se ha convertido en una preocupación que, en forma gradual, se ha ido incorporando al ordenamiento jurídico, pero aún no con la intensidad que corresponde a la importancia de la materia que se debe proteger (Fernández Campos, 2000: 255) y sin alcanzar a todo el sistema normativo, ya que, hasta el momento, ha tenido más impacto en la generación de nuevas instituciones jurídicas, que en la introducción de reformas en las instituciones preexistentes (Melé, Bassols, Córdova, Padilla, Romo y Trujeque, 2000: 340).

En el caso mexicano, a pesar de que la legislación propiamente ambiental data de principios de la década de 1970, fue hasta marzo de 1999 que se adicionó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado. Este reconocimiento ha traído aparejado el debate en torno a su tutela, toda vez que, continuamente, se ha acusado que ésta y otras disposiciones contenidas en el capítulo relativo a las garantías individuales son, en realidad, normas programáticas que carecen de coercibilidad y, por ende, no le son exigibles a los órganos del Estado (Ruiz Massieu, 1995: 71).

Además, la dispersión de la titularidad de este derecho le ha valido ser considerado como un *interés difuso* (Rosatti, 2004: 49-54), cuya noción es ajena a la lógica constitucional predominante, que ha privi-

legiado la protección de los derechos que se materializan en intereses *personales o directos*.

Con motivo de lo anterior, la protección del derecho a un ambiente adecuado ha sido sojuzgada a la intervención directa de los órganos del Estado; sin embargo, además de que la efectividad de tal mecanismo ha sido constantemente debatida, sobre todo a partir del último cuarto del siglo pasado (Vázquez Alfaro, 1991: 13), este sistema de tutela de los derechos ambientales sólo ha postergado el reconocimiento de la potestad jurídica de todo individuo para gestionar, de manera autónoma, la defensa de los derechos ambientales.

Ciertamente, la protección de los derechos ambientales es procesalmente muy compleja, ya que, o bien nadie tiene el derecho de remediar el daño al interés colectivo, o bien el interés de cada quien para remediarlo es demasiado pequeño para inducirlo a emprender una acción; no obstante, las personas en conjunto tienen un interés suficiente en reclamar la satisfacción de dicho interés (Cappelletti y Garth, 1996: 20-21).

Sin embargo, no es dable pretextar dicha complejidad para prolongar la permanencia de las limitadas e insuficientes vías actuales de protección de los derechos ambientales, o para justificar la creación de nuevas instituciones que, lejos de abonar al reconocimiento pleno de los derechos ambientales, han sido gestadas a partir de una visión providencialista de la tutela de derechos (Cantón Zetina, 2002: 167-180), que no va más allá de su simple declaración formal.

Por esta razón, parece conveniente analizar la realidad jurídica en México, de los derechos que materializan el mandato constitucional por el que toda persona debe gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, a saber, el derecho a la información ambiental, el derecho a la participación ciudadana en los procesos decisorios, y el derecho al acceso a la justicia en materia ambiental. Lo anterior con el fin de detectar las áreas de oportunidad para mejorar su contenido normativo, su gestión por parte de la administración pública, y su defensa ante los organismos materialmente jurisdiccionales.

No sobra destacar, desde este momento, que los ajustes a los mecanismos de tutela de los derechos ambientales no pueden eludir el tema de su protección constitucional, por lo que se reiterará la conveniencia

de repensar el actual juicio de amparo, a efecto de que su manto protector alcance también a estos derechos. Lo anterior plantea un objetivo razonable: reconformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, a efecto de ampliar el núcleo de derechos subjetivos colocados bajo la protección del juicio de amparo.

### **Los derechos ambientales**

Los seres humanos desarrollan su existencia en un ámbito constituido por una serie de elementos, circunstancias y relaciones, de muy diversa naturaleza, que conforman su *espacio vital*, dentro del que hay que distinguir al *espacio vital dominado*, que es aquel que las personas pueden controlar y estructurar por sí mismo; y al *espacio vital efectivo*, constituido por aquellos elementos, relaciones y circunstancias con las que los individuos interactúan, pero sobre las que no tienen control.

Algunas de esas condiciones conforman el *ambiente* de los seres humanos, de cuyo concepto el *Diccionario de la Lengua Española* (Real Academia Española, 2000) cita nueve acepciones; la tercera lo define como las “condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, una colectividad o una época”. Sin embargo, tal concepto no sólo designa al conjunto de elementos que rodean a una colectividad. El Tribunal Constitucional de España ha estimado que el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno (Carbonell, 2001: 204).

En este complejo sistema, los seres humanos se han distinguido del resto de los elementos vivos por su capacidad de adaptar y adaptarse a una multiplicidad de condiciones y circunstancias físicas, misma que le ha permitido transformar su ambiente; esta acción humana sobre los procesos naturales se ha ido materializando en lo que podría

llamarse un medio ambiente construido, que se ha superpuesto al medio ambiente natural (Bifani, 1997: 32).

Todo grupo social ha modificado, en mayor o menor grado, el entorno natural que ha ocupado (Lorentzen, 2001: 21-35) y cada proceso de transformación del sistema natural, como parte del estilo de desarrollo de cada sociedad, ha ido alterando la composición de las poblaciones, la regularidad de los ciclos de la materia, los flujos de energía y, con ello, todo el equilibrio dinámico del sistema (Bifani, 1997: 161). Así como el ambiente es una realidad histórica para cada sociedad (Jaquenod de Zsögón, 1991: 82), quiérase o no, las alternaciones ambientales provocadas por cada grupo social son parte inherente de su propia historia (Carabias y Arizpe, 2001: 43).

De esta forma, la crisis ambiental actual no es sino consecuencia del estilo de desarrollo adoptado después de la primera revolución industrial, en el que el progreso tecnológico y su explotación comercial se han convertido en catalizadores de transformaciones en las estructuras y procesos de la vida humana, generando en el grupo social la progresiva modificación de sus necesidades, mismas que, para ser satisfechas, demandan de procesos productivos más complejos, lo que ha implicado la reducción del lapso entre la obtención del conocimiento científico y su aprovechamiento productivo:

La aceleración exponencial de la ciencia y la técnica hace que la vida y los problemas de una generación tiendan a diferir cada vez más de los de las predecesoras. Las experiencias y soluciones anteriores se vuelven insuficientes para nuevas situaciones específicas. Los viejos problemas se modifican, se crean otros nuevos y, con éstos, aparecen nuevos desafíos, amenazas y oportunidades, y aumenta la necesidad de nuevas respuestas con el recurso de métodos científicos y aparatos técnicos (Kaplan, 2000: 13-14).

De esta forma, la capacidad modificatoria del entorno, exponenciada por el incremento poblacional y por el estilo de desarrollo de la sociedad occidental posindustrial, ha llegado al punto en que, actualmente, el sistema planetario se presenta como un continuo cultural, natural, humano, social y tecnológico de creciente complejidad (Bifani, 1997: 32).

Por fuerza, esta transfiguración ecológica de alcance planetario ha alcanzado, en mayor o menor grado, todos los ámbitos de la organización social, los aparatos estatales y todos los grupos y clases sociales. Los trastornos ambientales se presentan en un sistema al que las personas se encuentran permanente e inexorablemente vinculados, ya que no pueden alejarse de él; la alternativa a disfrutar de un entorno adecuado no es separarse de él, sino padecerlo inadecuado (Canosa Usera, 2002: 129); lo que degrada la calidad de vida y afecta la dignidad de las individuos.

La degradación ambiental generalizada se ha traducido en un incremento constante del espacio vital efectivo de los individuos, que ha implicado un proporcional decremento de su espacio vital dominado, ya que los desequilibrios ecológicos han ocasionado que los seres humanos estén perdiendo su capacidad para dominar las condiciones ambientales de su existencia, lo que ha generado, a su vez, profundas insatisfacciones sociales que han terminado por reflejarse en el plano político.

Ante ello, el derecho no puede ser ajeno, particularmente si se enfatiza en que el control por parte de cada individuo de las condiciones ambientales de su propia existencia, está directamente relacionado con el goce efectivo del régimen de libertades que es propio de todo sistema democrático de derecho.

Ahora bien, los intereses jurídicos relacionados con el ambiente han sido habitualmente identificados como difusos (González Márquez y Montelongo Buenavista, 1999: 308-311), toda vez que las condiciones biosféricas en la que se desarrolla la existencia de los seres humanos únicamente pueden disfrutarse en común (Loperena Rota, 1998: 25), por lo que los intereses relativos sólo pueden ser colmados, de igual forma, conjunta e indiscriminadamente.

La noción del derecho a gozar de un ambiente adecuado comenzó a delinearse en 1972, en la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente Humano (Kunicka-Michalska, 1993: 469-479), y su incorporación a diversos ordenamientos jurídicos, nacionales e internacionales, se ha generalizado paulatinamente, configurándose como una premisa para la satisfacción de la necesidad de disponer de las condiciones de vida apropiadas en un medio cuya calidad le permita a los individuos desarrollarse, llevar una vida digna y gozar de bienestar.



En la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981; en el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988; y en la Resolución 45/94 de 14 de diciembre de 1990 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, también se ha reconocido el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, obtuvo, en su oportunidad, el compromiso político de las naciones participantes del más alto nivel para la cooperación en el desarrollo y en la protección al ambiente (Pérez, 2000: 15). La declaración surgida de la llamada Cumbre de la Tierra enriqueció el contenido del derecho a un ambiente adecuado, al incorporar a la noción de *desarrollo sustentable* las ideas de *equidad intrageneracional* y *equidad intergeneracional* que, a pesar de requerir mayor profundidad en su definición (Székely y Ponce, 1994: 306-333), entrañan la solidaridad de los miembros de la presente generación entre sí, y los de ésta con los de las futuras generaciones.

Los postulados surgidos de las diversas conferencias internacionales han transformado gradualmente los sistemas jurídicos nacionales, promoviendo la implementación de un estilo sustentable de desarrollo, en el que no sólo se asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones, así como la vigencia y efectividad de las políticas diseñadas con el objeto de encauzar el desarrollo bajo criterios de sustentabilidad, sino que también concrete las expectativas relativas a las conductas ambientales que son jurídicamente significativas (Juste, 1999: 36), a fin de garantizar la protección a los intereses y derechos de sus ciudadanos.

Las primeras constituciones occidentales en que se reconoció ese derecho fueron la de Suiza, en 1971; la de Grecia, en 1975, y la de Portugal, al año siguiente (Pérez, 2000: 29). Desde entonces, prácticamente toda constitución expedida o reformada ha incorporado, por lo menos, alguna referencia al medio ambiente (Carbonell, 2001: 203).

Ahora bien, el reconocimiento de *derechos subjetivos* en relación con el ambiente no es insignificante, en particular si se considera que

el derecho a la vida es el basamento para todos los demás derechos, y que es en un ambiente adecuado en donde se puede desarrollar la vida y, en consecuencia, ejercer el resto de los derechos, lo que lo convierte en un elemento imprescindible del disfrute de los mismos.

De esta forma, se adiciona un presupuesto general que condiciona todo el desenvolvimiento de la autonomía individual y, por consiguiente, afecta al ejercicio de los demás derechos individuales, ya que la calidad de vida y, en particular, el ambiente adecuado, delimitan el escenario en el que se desarrollan los sujetos. Lo anterior lleva a concluir que sin un ambiente adecuado, no sólo el ejercicio de los derechos simplemente no sería el deseado (Canosa, 2002: 127-129), sino que, en caso extremo, simplemente no habría vida humana, ni sociedad, ni derecho (Loperena, 1998: 52).

El derecho a un entorno adecuado tiene una naturaleza compleja, ya que, como se señaló anteriormente, es un derecho de autonomía, pero también se trata de un derecho prestacional, porque puede reclamarse a los poderes públicos que pongan a disposición de los titulares del derecho los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para el desarrollo de la persona. Así se genera un derecho a la preservación de los elementos ambientales y a la acción protectora de los poderes públicos, que es la que preserva el objeto del derecho; pero, precisamente para cumplir este objetivo, tiene que limitar, de forma paralela, su ejercicio y el despliegue mismo de la libertad y autonomía individuales.

De esta manera, los derechos ambientales adquieren sentido como garantías de las condiciones materiales —biosféricas— para el desenvolvimiento de la libertad, asegurando los mínimos vitales para todos, y que son imprescindibles para garantizar el régimen de libertades; así, la injerencia del Estado para la consecución de ese aseguramiento —la vertiente prestacional del derecho a un ambiente adecuado— tendría que dirigirse únicamente a la gestión de las acciones necesarias para generar los efectos ambientales que, de acuerdo con las tendencias prevalecientes, no se generarían espontáneamente (Brañes, 2000: 176):

El contenido [...] de este derecho es a disfrutar de parámetros adecuados de la biosfera. Pero este disfrute siempre se ha hecho sin necesidad

de una especial protección jurídica, se protegían los recursos naturales simplemente para un mejor aprovechamiento. La novedad no está, pues, en el dato fáctico del disfrute del medio ambiente, ni siquiera en la existencia de normas que regulan el aprovechamiento de los elementos que lo componen, sino en la posesión que trata de reconocerse jurídicamente al ciudadano, individual, pero sobre todo colectivamente, incluyendo el ámbito planetario, ante comportamientos individuales y colectivos que pueden determinar una alteración tan seria de sus parámetros que ponga en riesgo el desarrollo social, el económico, la salud pública y aun la supervivencia de nuestra especie (Loperena, 1998: 23).

De esta forma, el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado como derecho de autonomía, sólo es posible frente a su vertiente prescricional, misma que, teniendo una perspectiva colectiva, sólo tiene sentido mientras no amenace la independencia de los ciudadanos, sino que sea necesaria para protegerla. Así, la independencia es una dimensión más de la igualdad (Dworkin, 2002: 377), pero no cualquier igualdad, sino como la igualdad de derechos en la libertad, lo que significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanta sea compatible con la libertad ajena (Libri, 1992: 41). El disfrute del ambiente entraña, entonces, un acto de libertad amenazada por el uso abusivo de éste; al mismo tiempo, el ejercicio de otros derechos, como el de propiedad o la libertad económica, sólo puede concebirse a partir de ese momento, a la luz del propio derecho a un ambiente adecuado (Canosa, 2002: 134).

Ahora bien, frente a estos dos derechos sustantivos —el del goce del ambiente y el de la protección al mismo— particularmente ante el segundo, habrá que identificar, por lo menos, tres derechos adjetivos, a saber; el derecho a intervenir en asuntos públicos de relevancia ambiental (Axely, 1993: 429), el de acceso a la información y, finalmente, un poder de acción, es decir, de intervención directa relacionada con los órganos judiciales en defensa del ambiente.

Evidentemente no basta reconocer de manera teórica estos derechos, es preciso definir el contenido y establecer las modalidades de su ejercicio (Maddalena, 1992: 355). La sola incorporación de los derechos ambientales a los sistemas de derecho, no es suficiente para

tener por tutelados los intereses relacionados con el entorno de los seres humanos.

### **La tutela supranacional de los derechos ambientales**

La protección jurídica al ambiente surgió en los albores del siglo xx, con los primeros movimientos sociopolíticos dirigidos hacia el mismo objetivo; sin embargo, fue en el último tercio de esa centuria en que se consolidó, en buena medida, por la aparición de corrientes políticas *verdes*, que hicieron resonar —en el ámbito internacional y en algunos sistemas nacionales— las aportaciones que sobre el tema emanaban de la comunidad científica (Kaplan, 1998: 101-105).

El 3 de diciembre de 1971, mediante la resolución 2,398, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas convocó a la Cumbre Mundial sobre Medio Humano, que se celebró al año siguiente en Estocolmo. En las sesiones preliminares de esa reunión internacional se concibió la expresión *ecodesarrollo* (Sachs, 1982), usada para designar una propuesta de desarrollo alternativo erigida en un instrumento para la revisión de las tendencias económicas imperantes y que sirvió de trasfondo para la Declaración de Estocolmo.

A pesar de que los instrumentos adoptados en 1972 en la capital sueca no tuvieron un carácter convencional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Humano reconoció el derecho de toda persona al disfrute de un ambiente que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar; asimismo, estableció algunos criterios para el tratamiento de la problemática ambiental en los ámbitos nacional y supranacional, en particular en los países en desarrollo. Posteriormente, otros instrumentos internacionales asumieron y especificaron algunos de los principios contenidos en esa declaración, como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974, y la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982.

En ese mismo año, previa convocatoria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se celebró en Nairobi la sesión especial del Consejo de Gobernadores del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de la que surgió una nueva

declaración, en la que se refrendaron los principios emanados de la Cumbre de Estocolmo; se reconoció que muchos de los problemas ambientales exceden las fronteras nacionales, por lo que era menester desarrollar el derecho internacional del medio ambiente para su atención; asimismo, se puso énfasis en la búsqueda del establecimiento de un nuevo orden económico internacional que no olvidara la perspectiva ambiental (Vera, 1998: 62-63).

En 1987, la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas presentó el informe *Nuestro futuro común*, en el que, ante la evidencia de la degradación ambiental, sugirió la implementación de un estilo de desarrollo que respete el equilibrio dinámico entre todas las formas de capital que en él participan, de forma que la tasa de uso resultante de cada forma de capital no exceda su propia tasa de reproducción (Bergel, 1992: 315); es ésa la formulación básica del desarrollo sustentable, aquel por el que no se compromete el sustrato biofísico que hace posible al crecimiento económico y la vida en el planeta, de forma que permite transmitir a las generaciones futuras un acervo de capital ecológico igual o superior al que ha tenido en disponibilidad la población actual (Quadri de la Torre, 1994: 21-22). La sustentabilidad del desarrollo tiene, entonces, como requisito indispensable, la protección y restauración del ambiente, a fin de contrarrestar las tendencias sociales y económicas que merman el capital ecológico y, en consecuencia, la posibilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. En este sentido, la puesta en marcha del desarrollo sustentable se traduce en un compromiso constante para lograr una mejor calidad de vida, sin el sacrificio de los elementos naturales.

Con objeto de promover el desarrollo de los principios asumidos en Estocolmo y la incorporación de las estrategias sugeridas en el llamado informe Brundtland, mediante la resolución 44/228 de 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas convocó a la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebraría en la ciudad de Río de Janeiro. Un año después de la convocatoria a la llamada *Cumbre de la Tierra*, el 14 de diciembre de 1990, la propia Asamblea General tomó la Resolución 45/94, con la que declaró que toda persona tiene derecho a un ambiente sano para su bienestar.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo tuvo verificativo en junio de 1992, y los instrumentos que en ella se adoptaron se caracterizaron por su variedad: el Convenio Marco sobre el Cambio Climático; el Convenio sobre Diversidad Biológica; la Declaración de Río de Janeiro; la Declaración de principios sobre los bosques, y el Programa *Agenda 21*. Cada documento importó el compromiso de las naciones signantes para formular el consenso y el compromiso político del más alto nivel para la cooperación en el desarrollo y el medio ambiente, mismo que ha implicado cambios en los sistemas jurídicos nacionales, que han insertado normas que tienen el propósito de promover la protección al ambiente y la implementación de un estilo sustentable de desarrollo.

Diez años después de la *Cumbre de la Tierra*, entre agosto y septiembre de 2002 se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, en la que se aprobaron dos documentos, una Declaración política y un Plan de Acción, cuyo objeto es crear un modelo de desarrollo apoyado en tres pilares, a saber: progreso económico, justicia social y protección al ambiente (Godínez Rosales, 2005: 5).

Ciertamente no son vinculatorios la mayoría de los instrumentos internacionales en los que se ha reconocido el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente adecuado; aún así, importan un compromiso del país signatario frente a la comunidad internacional para revisar de manera constante su sistema jurídico, para identificar y, en su caso, para implementar las medidas necesarias que garanticen su aplicación real, a fin de concretar las expectativas jurídicas que crean con la suscripción de esos documentos, no sólo entre los Estados Partes, sino entre los habitantes de cada una de las naciones que los suscriben.

A la par de estos pronunciamientos de la comunidad internacional, otros instrumentos de carácter regional, como la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988, también declararon que toda persona tiene el derecho a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; sin embargo, a este nivel ha

sido mayormente aceptada la competencia contenciosa de los organismos instituidos en los propios convenios para la verificación del cumplimiento de los mismos.

En todo caso, el derecho internacional sólo ha podido avanzar en la medida en que sus postulados se introducen en los ordenamientos jurídicos nacionales. El derecho interno para la protección al ambiente, por su parte, carece de sentido si no se proyecta en el campo internacional, pues los compromisos que se asumen a través de los tratados y acuerdos internacionales sobre la protección al ambiente, por lo general, se llevan a la práctica en el marco de la legislación ambiental interna, a la que se remiten los respectivos instrumentos internacionales (Brañes, 2000: 702).

La *parte de la biosfera* que cada Estado tiene bajo su administración no puede ser tratada como si no existieran vecinos afectados por sus decisiones (Loperena, 1998: 35). Por lo anterior, el principio 2 de la Declaración de Río de Janeiro —que no es sino la reiteración del principio 21 de la Declaración de Estocolmo— señala que, en efecto, los Estados son *soberanos* para administrar sus recursos naturales conforme a sus propias políticas ambientales y de desarrollo, pero que ello importa la *responsabilidad* de *asegurar* que las actividades realizadas dentro de su territorio no dañen al ambiente de otros Estados o a áreas fuera de los límites de cualquier jurisdicción estatal.

Estas premisas asumidas a escala mundial, en concordancia con una interpretación constitucional que acerque al derecho interno con los compromisos asumidos por el Estado mexicano con la comunidad internacional, posibilitarían estructurar un sistema jurídico coherente para la atención de fenómenos ambientales que no pueden tratarse de forma aislada, sino que deben abordarse con una perspectiva global.

### **La Convención de Aarhus y la tutela efectiva de los derechos ambientales**

El Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en materia de Ambiente, fue adoptado el 25 de junio de 1998, en la ciudad danesa de

Aarhus, en el marco de la Cuarta Conferencia Ministerial “Un ambiente para Europa” de la Comisión Económica de la Organización de las Naciones Unidas para ese continente, lo que le obsequia un intereses internacional, a pesar de tratarse de un documento de alcance regional. De hecho, la convención de Aarhus se encuentra abierta para la adhesión tanto de Estados como de organizaciones de integración económica regional, pudiendo, incluso, suscribirse por todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas; desde esta perspectiva, el Convenio supera ampliamente el marco europeo. Su universalidad proviene a la vez de esta amplia posibilidad de adhesión, pero también de la existencia de un consenso internacional sobre su objeto; baste recordar el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro (Pérez y Makowiak, 2004).

La ratificación de esta convención fue relativamente rápida; sólo dos años después de su suscripción, el 1 de agosto de 2001, fue depositado el décimo sexto instrumento de ratificación, por lo que entró en vigor el 30 de octubre del mismo año.

En el preámbulo del Convenio de Aarhus se afirma la necesidad de proteger, preservar y mejorar el estado del ambiente y de garantizar un desarrollo sostenible y ecológicamente idóneo, reconociendo que una protección adecuada del ambiente es esencial para el bienestar humano, así como para el goce de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida.

Asimismo, se reconoce que toda persona tiene el derecho a vivir en un ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras, pero que, para tal efecto, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia ambiental. Adicionalmente se manifestó el convencimiento de las naciones signatarias de que la tutela efectiva de estos derechos contribuirá a fortalecer la democracia en aquella región.

El objeto de la convención es, conforme a su artículo primero, contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente que permita garantizar su



salud y su bienestar; para tal efecto, cada Parte debe garantizar los derechos de acceso a la información sobre el ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental, de conformidad con las disposiciones del citado convenio. En este sentido, la convención de Aarhus puede ser apreciada como una nueva clase de acuerdo ambiental, ya que no sólo asume que el desarrollo sostenible se puede alcanzar solamente con la intervención de todos los interesados, sino que reconoce que la interacción entre la sociedad y las autoridades, en un contexto democrático, está forjando un nuevo proceso para la participación pública en la negociación y aplicación de acuerdos internacionales.

Para la consecución de los objetivos del Convenio de Aarhus, cada país debe adoptar las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo, necesarias para garantizar la compatibilidad del derecho interno con las disposiciones de dicha convención, relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente para la aplicación de las disposiciones del instrumento de referencia. Además, las medidas que se tomen deben tender a que el goce y ejercicio de los derechos ambientales se realice sin discriminación fundada en la nacionalidad, la ciudadanía, el domicilio o el centro efectivo de actividades; más aún, cada Estado debe velar porque las personas que ejerzan sus derechos conforme a las disposiciones del convenio no sean, en modo alguno, penalizadas, perseguidas, ni sometidas a medidas vejatorias por sus actos.

Asimismo, cada Parte está obligada a procurar que sus funcionarios y autoridades asesoren al público para facilitar su acceso a la información, a la participación en la toma de decisiones y a la justicia en materia ambiental. Para tal efecto, se debe favorecer la educación ecológica, con el propósito de que sus habitantes tomen conciencia de los problemas ambientales, a fin de que sepan cómo proceder para tener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia ambiental; asimismo, los países signatarios deben reconocer y apoyar a las organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección al ambiente, procurando que su sistema jurídico nacional sea compatible con esta obligación.

El artículo 3.5 de la Convención de Aarhus estipula, por su parte, que sus disposiciones no menoscaban las atribuciones de las naciones firmantes para aplicar o adoptar, en lugar de las medidas previstas por ese acuerdo, disposiciones que garanticen un acceso más amplio a la justicia en materia ambiental; en términos similares, el convenio tampoco obliga a dejar sin aplicación los derechos existentes en materia de acceso a la información, y de participación del público en la toma de decisiones, siempre que excedan a las previsiones contenidas en el mismo.

Respecto al derecho al acceso a la información sobre el ambiente, en el artículo 4.1 se estatuye que cada Parte debe procurar que sus autoridades pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, la información sobre el ambiente que les soliciten, y entreguen copias de los documentos en que dicha información se encuentre efectivamente consignada, con independencia de que tales documentos incluyan o no otro tipo de información. Para ejercer estos derechos no se requiere que el peticionario invoque un interés particular, pues, en principio, la información debe ser proporcionada en la forma en que haya sido solicitada, a menos que sea razonable para la autoridad pública que se proporcione en otra forma, en cuyo caso se deben indicar los motivos de tal opción, *v. gr.*, si la información solicitada ya se encuentra públicamente disponible de otra forma.

La información ambiental debe ser puesta a disposición del público en el plazo de un mes, contado a partir de la fecha en que se haya presentado la solicitud, a menos que el volumen y la complejidad de los datos solicitados justifiquen una prórroga hasta por dos meses a partir de la solicitud. El artículo 4.8 del convenio deja a las Partes en posibilidad de autorizar el cobro de derechos por los servicios relativos al acceso a la información, siempre que dichos emolumentos no excedan de una cuantía razonable; en este supuesto, las autoridades deben comunicar a los solicitantes las tarifas de los derechos que hayan de pagarse, indicando los casos en que las autoridades pueden renunciar a la percepción de esos derechos, así como aquellos en que la entrega de información está sujeta a su pago anticipado.

Conforme al artículo 4.3 de la Convención de Aarhus, únicamente puede denegarse la información solicitada cuando la autoridad de la

que se solicita no dispone de la misma, cuando la petición es claramente abusiva o está formulada en términos demasiado generales; o cuando la solicitud se refiere a documentos que están elaborándose o concierne a comunicaciones internas de las autoridades, siempre que esta excepción esté prevista en el derecho interno o en la costumbre.

Con el propósito de asegurar el efectivo cumplimiento del derecho a la información ambiental, en el artículo 5 del Convenio de Aarhus se estipula que cada Parte debe procurar que sus respectivas autoridades tengan al día la información sobre el ambiente que sea útil para el desempeño de sus funciones; que establezca mecanismos obligatorios para que las autoridades estén informadas de las actividades que puedan afectar al ambiente, y que, en caso de riesgo inminente a la salud o el ambiente, de inmediato se difunda entre los posibles afectados toda la información que se encuentre en poder de una autoridad, para que puedan tomar medidas con el propósito de prevenir o evitar daños ocasionales.

Las Partes deben adoptar las medidas pertinentes para establecer progresivamente sistemas de alcance nacional que hagan posible inventariar o registrar los datos relativos a la contaminación, por medio de modelos de declaración normalizados; estos sistemas pueden contemplar las aportaciones, descargas y transferencias en los diferentes medios y en los lugares de tratamiento y de eliminación, de una serie determinada de sustancias y de productos resultantes de diversas actividades, en particular el agua, la energía y los recursos utilizados para esas actividades.

Por último, en el artículo 5.4 los países firmantes se comprometen a publicar y difundir, en intervalos regulares no superiores a tres o cuatro años, un informe nacional sobre el estado del ambiente, en el que debe figurar la información relacionada con la calidad del ambiente y con las presiones a que el mismo se encuentra sometido.

Respecto a la participación del público en las decisiones relativas al ambiente, los Estados signatarios reconocieron, en el artículo 6.4 del convenio, que para que ésta sea efectiva, debe darse desde el inicio del procedimiento, ya que es *cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público puede ejercer una influencia real*.

En el artículo 6.2 se estipula que cuando se instaure un proceso de esa naturaleza, se debe informar al público interesado —al inicio

del proceso y de manera eficaz, por medio de comunicación pública o de manera individual—, la actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente, la naturaleza de la decisión que podría adoptarse, y la autoridad encargada de tomar la decisión.

En cuanto a las diferentes fases del procedimiento de participación pública, cada Parte debe establecer plazos razonables que den tiempo suficiente para informar a los interesados, y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia ambiental.

Para la determinación de las personas que puedan resultar afectadas con la realización de una obra o actividad, en el artículo 6.5 se estipula que cada país debe, en caso de proceder, alentar a los solicitantes de la autorización de que se trate, para que aporten la información que permita identificar al público afectado, a fin de informarle del objeto de la solicitud que se propone presentar y a entablar un debate con los promoventes sobre el particular, antes de presentar su solicitud.

Los Estados Parte se han obligado, además, a exigir a sus respectivas autoridades que obren de tal forma que el público interesado pueda consultar, gratuitamente, toda la información necesaria para la toma de decisiones.

El procedimiento de participación del público debe prever la posibilidad de que el público someta por escrito, o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, información, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

Cada Parte debe velar para que, en el momento de adoptar la decisión, se tengan en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público; asimismo, debe cuidar que, una vez adoptada la decisión por la autoridad competente, el público sea informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado, acompañando los motivos y consideraciones en que dicha decisión se haya basado.

En cuanto a la participación pública en la elaboración de planes, programas y políticas relativos al ambiente, en el artículo 7 de la Convención de Aarhus, cada país se compromete a adoptar las disposiciones necesarias para garantizar la participación del público, en la medida en que proceda, en un marco transparente y equitativo, tras

haberle facilitado la información necesaria. En términos similares, el artículo 8 de la referida convención estipula que los Estados signatarios deben esforzarse por promover una participación efectiva del público en la elaboración de disposiciones reglamentarias, o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general, que puedan tener un efecto importante sobre el ambiente.

Por lo que hace al acceso a la justicia, en el artículo 9 de la Convención de Aarhus se dispone que cada nación firmante debe velar, en el marco de su legislación nacional, porque toda persona que estime que su solicitud de información no ha sido atendida —ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en la propia convención—, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley. En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, debe facilitar que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley, gratuito o poco oneroso, con miras a la revisión de la solicitud por una autoridad, o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

Asimismo, cada país signatario debe asegurarse que, en el marco de su legislación nacional, toda persona que tenga un interés suficiente o, en su caso, que invoque la lesión de un derecho, pueda interponer algún medio de defensa para impugnar la legalidad de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que se estime que contraviene el derecho a la participación. En todo caso, tanto el *interés suficiente* como la *lesión de un derecho* se deben determinar tanto con arreglo a las disposiciones del derecho interno, como conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del Convenio de Aarhus.

Además, cada Parte debe velar porque los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho ambiental nacional. Asimismo, se deben ofrecer recursos suficientes y efectivos, en

particular una orden de reparación si procede, mismos que deben ser objetivos, equitativos, rápidos, y sin que su costo sea prohibitivo.

Para un efectivo acceso a la justicia ambiental, en el convenio se pactó que se debe considerar suficiente el *interés* de toda organización sin vinculación gubernamental, con sólo cumplir con las condiciones previstas en la propia convención. En todo caso, esta salvaguarda no excluye que, si la legislación nacional lo prevé, se deban agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial.

### **El derecho ambiental mexicano frente a la Convención de Aarhus**

Desde hace cerca de dos décadas, México ha desarrollado un profundo proceso de integración económica, en el que, cada vez con mayor frecuencia, se adoptan no sólo medidas que favorecen el libre tránsito de bienes y servicios; en el caso de las negociaciones comerciales con la Unión Europea, que datan de 1991, a partir de la suscripción del Acuerdo Marco de Cooperación, además de los asuntos estrictamente mercantiles, se incluyeron otros temas como los relativos a la industria, minería, pesca, energía, gestión de recursos naturales y protección al ambiente (Ortiz, 2000: 285).

Este acuerdo presentó para México algunas innovaciones respecto a sus predecesores: primero, porque incorporó la *cláusula evolutiva* por la que ambas partes pueden ampliar los ámbitos de aplicación del tratado y, segundo, porque incluyó la cooperación no sólo en la vertiente económica, sino también en la del desarrollo (Cecchini y García, 2003: 35-36). Con ello, México se convirtió en el primer país de América Latina en firmar una asociación privilegiada con la Unión Europea (Rouquayrol y Herrero, 2004: 47).

Los acuerdos suscritos entre México y la Unión Europea atajan diversos tópicos, como el mejoramiento de las relaciones políticas entre las Partes, el incremento de la cooperación bilateral en diversas áreas y, la consecución de los objetivos de la negociación comercial. La inclusión de la cooperación para el desarrollo en los acuerdos comer-

ciales suscritos por la Unión Europea o por sus miembros individualmente considerados, obedece a que aquella se convirtió formalmente en política común en 1993, a raíz de la adopción del Tratado de Maastricht, que conformó a la Unión.

Los cuatro grandes objetivos de la política europea de cooperación son estimular el desarrollo político, económico y social sostenible; facilitar la integración de los países en desarrollo en la economía mundial; reducir la pobreza en los países en desarrollo, y consolidar la democracia, el estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (Rouquayrol y Herrero, 2004: 16-20).

El Convenio de Aarhus fue suscrito precisamente en este contexto, en torno a tres tópicos en materia ambiental: el acceso a la información, la participación ciudadana en procesos decisorios y el acceso a la justicia, que constituyen tres de los pilares de la *democracia participativa* en el uso y disfrute de los bienes ambientales; a fin de cuentas, el ambiente es un interés colectivo, un patrimonio común, por lo que es normal que su manejo reclame su democratización (Pérez & Makowiak, 2004).

Además, el artículo 3.7 del propio convenio estipula que las Partes deben procurar que se apliquen los principios enunciados en el mismo en la toma de decisiones internacionales en materia ambiental, así como en el marco de las organizaciones internacionales cuando se trate del ambiente. Esta disposición puede sustentar un pedimento, por parte de los Estados firmantes, hacia otras naciones fuera del continente europeo, para que se asuman los compromisos de protección de los derechos ambientales contenidos en ese instrumento.

El Consejo de Ministros de la Unión Europea, por su parte, con objeto de desarrollar la política de cooperación de la Unión Europea, ha impulsado el uso de instrumentos, como las Evaluaciones del Impacto sobre la Sostenibilidad, a fin de determinar las repercusiones económicas, sociales y ambientales de los acuerdos comerciales a escala bilateral o regional.

La confluencia de las disposiciones de la Convención de Aarhus, con las directrices derivadas de la política de cooperación de la Unión Europea, delinea un área de oportunidad para que el Estado mexica-

no ajuste el ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de la citada convención, motivada por su integración comercial con Europa. Lo anterior justifica la realización de un diagnóstico, aun general, del derecho ambiental mexicano frente a la citada convención.

En relación con la participación ciudadana en los procesos decisivos en materia ambiental, probablemente la adecuación más importante del ordenamiento jurídico mexicano a las disposiciones del artículo 6.2 de la Convención de Aarhus haya de versar sobre el procedimiento de consulta pública que actualmente se prevé en el actual artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que únicamente procede para la evaluación del impacto ambiental, de tal suerte que se instrumente, como lo prevé de el citado convenio, un proceso debidamente estructurado que amplíe la posibilidad del público de participar en la toma de cualquier decisión que pudiera alterar el goce de sus derechos ambientales.

Además, sería necesario adicionar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a efecto de estipular la obligación de los solicitantes de cualquier autorización para realizar una obra o actividad para que, como lo señala el artículo 6.5 del Convenio, aporten la información que permita identificar a la comunidad o comunidades que pudieran resultar afectadas, a fin de informarles, con certeza, del objeto de la solicitud que se propone presentar y a realizar, en su caso, la reunión de información o la consulta pública a que se refiere el actual artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

No hay que dejar de señalar, por otro lado, que la implementación de los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental tiene, además, que ser diseñada y operada de forma que no se constituya en un medio para la discriminación arbitraria o injustificada, y que no genere distorsiones comerciales (Székel y Ponce, 1994: 317-318).

Por último, es menester proveer mayor contenido normativo a la integración de los órganos consultivos ambientales, referida en el artículo 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a efecto de que se prevenga, en la medida de lo posible y sobre todo en los ámbitos local y regional, que las funciones concejiles



se concentren en un reducido grupo de individuos, dado que la generalidad del dispositivo legal en comento, permite que una sola persona ostente cargos de representación en diferentes órganos colegiados, reduciendo, de esta manera, el número de ciudadanos que efectivamente intervienen en la toma de decisiones públicas en materia ambiental, en detrimento de su democratización.

El derecho a la información ambiental es el que, en principio, parece tener el contenido normativo más depurado, toda vez que —además del Capítulo II del Título Quinto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y los correlativos en otros ordenamientos en la materia—, se cuenta con una ley especializada en el acceso a la información pública gubernamental que, aunque perfectible, colma buena parte de los supuestos normativos necesarios para el ejercicio de este derecho.

No obstante, el Convenio de Aarhus contiene estipulaciones que el orden jurídico mexicano aún no ha desarrollado, *v. gr.*, para atender el caso de la autoridad que recibe una solicitud de información de la que carece, pero que sí conoce a la unidad administrativa que la posee.

Al respecto la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es omisa, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 40, tercer párrafo, únicamente refiere que cuando una solicitud sea presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tiene la obligación de indicar al peticionario la ubicación física de la unidad de enlace; mientras que el artículo 46 del mismo ordenamiento dispone que cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, se deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de información, a efecto de que se analice el caso y se tomen las medidas pertinentes para localizar los documentos solicitados. En caso de no encontrarlos, se debe expedir la resolución que confirme su inexistencia, misma que se le ha de notificar al solicitante a través de la unidad de enlace.

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental sólo se prevé el caso de que la dependencia o entidad a la que se formule una petición de información, efectivamente sea competente para poseerla; sin embargo, es omisa respecto al

supuesto en que la solicitud sea formulada a un ente público que no esté obligado a tener esa información. En este caso, una alternativa, tratándose de información ambiental, es la interpretación armónica del artículo 159 Bis 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente con los artículos 42 y 43 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que permitiría la adecuación de la atención de solicitudes de información ambiental al artículo 4.5 de la Convención de Aarhus, a efecto de que cuando la autoridad a la que se formula una petición de información no disponga de la misma, turne la solicitud a la autoridad que, conforme a su conocimiento, posea dicha información, y notifique de ello al solicitante.

Por otra parte, el Convenio de Aarhus constriñe a las autoridades a poner a disposición del público la información que se solicite, que parece no concordar con las previsiones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que aluden a la entrega de la información al solicitante. Aunque la materialización de ambas prescripciones es la misma, esto es, la recepción de la información de que se trate por parte del peticionario, los efectos mediatos son diferentes, dado que mientras para aquella convención una sola respuesta afirmativa a una solicitud de información hace pública la información, esta consecuencia no se evidencia, al menos de su interpretación literal, de las disposiciones de las leyes mexicanas de referencia.

El derecho al acceso a la justicia en materia ambiental es, probablemente, el aspecto que mayores y más complejos retos importa para el ordenamiento jurídico mexicano. Si bien es cierto que en tiempos relativamente recientes se han producido notables esfuerzos de reforma y mejoramiento de la justicia, y no sólo en el ámbito estrictamente judicial, lo cierto es que dichos esfuerzos han logrado, cuando mucho, revertir el rezago en que dicho sector se encontró durante mucho tiempo, por lo que no se ha avanzado lo suficiente en aumentar la posibilidad de acceso efectivo de la población a las institucionales jurídicas (Fix-Fierro y López-Ayllón, 2001: 123-124).

El acceso efectivo a la justicia ambiental inicia, por fuerza, en el reconocimiento de la posibilidad jurídica de toda persona para movilizar

el aparato de la justicia en defensa de sus derechos ambientales. Al respecto, la interpretación de algunos órganos jurisdiccionales federales vislumbra un paulatino cambio en la estimación del *interés jurídico*, no sólo como aquel equivalente al *derecho subjetivo*, sino también como aquel que le confiere al interesado una expectativa legal concreta (Góngora, 2003: 75-77) que, incluso, puede ser de carácter colectivo o difuso, lo que permitiría considerar una legitimación procedimental de mayor amplitud.

El reconocimiento del interés jurídico en materia ambiental, con el calado estipulado en la convención de Aarhus generaría, *v. gr.*, que para la procedencia del recurso *colectivo* de revisión no fuera menester la acreditación del daño presente o inminente como un requisito de procedibilidad —como pareciera que lo establece el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente— y, en todo caso, la demostración de los daños o de su inminente ocurrencia fuera objeto de prueba en la etapa respectiva del procedimiento de revisión.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente para que este medio impugnatorio atienda convenientemente las pretensiones de los ciudadanos en la defensa de sus derechos ambientales. En primer término, el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente determina que el plazo para interponer el recurso de revisión es de 15 días posteriores a la *notificación* del acto que se reclame, a pesar de que el mismo ordenamiento es omiso respecto a la obligación de las autoridades competentes de *notificar* sobre la emisión de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones a las *comunidades* que pudieran resultar *afectadas*.

De hecho, en los actos de efectos generales se puede tener como acto de notificación su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; sin embargo, persiste el problema respecto a los actos de efectos particulares. Una alternativa para este supuesto sería la aplicación, por mayoría de razón, del artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece que *las notificaciones irregularmente practicadas surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente*. De

esta manera, si las notificaciones en las que se contravino u omitió alguna o algunas de las reglas señaladas por el ordenamiento jurídico para su validez, surten efectos en la fecha en que la persona notificada se manifiesta conocedora del acto o interpone el recurso respectivo, por mayoría de razón, surtirán sus efectos, en esos mismos términos, las notificaciones en las que el ordenamiento jurídico no señale formalidad alguna para su validez.

Es necesario advertir que esta alternativa podría debilitar la seguridad jurídica de los titulares de autorizaciones, licencias o concesiones, toda vez que implicaría que, mientras el acto de administración respectivo esté vigente, en cualquier momento, cualquier miembro de las *comunidades afectadas* podría interponer el recurso *colectivo* de revisión, bastándole presentar el escrito respectivo, aun sin expresar la fecha en la que hubiere tomado conocimiento del acto, imponiendo a la autoridad la carga de probar el momento en que el recurrente tuvo conocimiento del mismo.

No obstante, lo anterior se puede atemperar si se toma en consideración que cualquier actuación del recurrente ante la autoridad competente, en relación con el acto que pretende combatir, podría evidenciar que aquél ha tenido conocimiento del mismo; *v. gr.*, la solicitud de información presentada por escrito, ya sea en los términos de los artículos 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 16 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo —en materia de evaluación del impacto ambiental— o de conformidad con el artículo 159 Bis 3 de la ley general de referencia, toda vez que si el impugnante acude ante la propia autoridad a solicitar copias del acto que intenta recurrir, resulta evidente que es a partir de ese momento en el que tuvo conocimiento directo, exacto y completo del mismo y, por tanto, debe también correr el término para impugnarlo.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente también es omisa sobre cualquier otro efecto que pudiera deducirse de la resolución del recurso colectivo de revisión, que no fueran los determinados en el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esta omisión devela otro problema, que es el relativo al *alcance subjetivo de la cosa juzgada* (Barrios, 1983: 139) en este medio de impugnación, esto es, con la aptitud de una persona o grupo de personas

para recibir los efectos —favorables o desfavorables— de la actuación de otra en juicio. Ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señalan los derechos que los terceros perjudicados tienen frente a la impugnación de actos que les generan una situación jurídica específica, de cuyo disfrute podrían verse privados, afectados o menoscabados, con motivo de la resolución del recurso colectivo de revisión. Por otra parte, tampoco se tutelan los intereses de los terceros que forman parte de la *comunidad afectada* que, sin haber interpuesto el medio de impugnación, pudieran sufrir un perjuicio ilegítimo ocasionado por la actuación defectuosa del promovente.

Por otra parte, es necesario revisar los alcances de la denuncia administrativa en la materia que, a la fecha, sólo se constituye en una mera notificación o aviso a la autoridad de que posiblemente se están cometiendo hechos u omisiones que pueden contravenir una norma de carácter administrativo, lo que implica que ni siquiera logra satisfacer los principios inherentes a la garantía de tutela jurisdiccional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que se contienen en el artículo 17 constitucional, particularmente aquel relativo a la *justicia completa*, toda vez que su procedimiento de atención sólo se circunscribe a la verificación de hechos u omisiones constitutivos de infracción administrativa, pero sin solventar otras expectativas jurídicas igualmente inherentes al derecho a un medio ambiente adecuado.

Una posibilidad para ampliar los alcances de este instrumento de tutela es la incorporación de mecanismos alternos de solución de conflictos en la atención de las denuncias ambientales, no sólo cuando no exista contravención a la normativa, sino aun cuando existiendo infracciones, las pretensiones legítimas del denunciante no lleguen a satisfacerse únicamente con la imposición de una sanción por las irregularidades cometidas. Para tal efecto, es menester adicionar el Título Sexto Capítulo VII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a efecto de desarrollar el procedimiento de mediación (Rosa Moreno, 1998: 88-89), en el que la autoridad administrativa esté obligada a *escuchar a las partes involucradas*, para la avenencia concertada del conflicto.

Para la adecuada conformación de este procedimiento, es necesario que se incluyan, entre otros supuestos, la notificación tanto al denunciante como a la persona o autoridad a la que se le imputen los hechos denunciados, para que expresen su conformidad en solventar la denuncia a través del procedimiento de conciliación, en caso de que no se hayan encontrado irregularidades o, en el supuesto de que se hayan detectado, por medio de este procedimiento el denunciante pueda participar en la determinación de las acciones y medidas correctivas que sean necesarias, no sólo para la corrección de las infracciones cometidas, sino también de los intereses legítimos del denunciante.

Asimismo, deberán contenerse las normas relativas al desahogo de, por lo menos, una sesión de mediación, en la que la autoridad intente provocar el acuerdo entre las partes, para la solución del conflicto subyacente en la denuncia ambiental, así como aquellas que se refieran a los efectos jurídicos de los acuerdos que ambas partes eventualmente pudieran asumir para la resolución de la controversia.

Por otra parte, es necesario especificar las herramientas procesales con que cuentan los denunciantes para coadyuvar en la indagatoria y eventual sanción de los hechos denunciados, ya que actualmente sólo se cuenta con la posibilidad jurídica de aportar pruebas y de que, en caso de que no se compruebe la existencia de los hechos u omisiones denunciados, ya que estos ni producen ni pueden producir daños al ambiente ni contravienen las disposiciones jurídicas en la materia, las autoridades competentes le notifiquen esa situación al denunciante, con el propósito de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes.

Por lo que hace a la reparación del daño ambiental, la legislación respectiva es imprecisa y hasta omisa en la estructuración de los medios para satisfacer el principio de la política ambiental establecido en la fracción IV del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, relativo a la efectiva reparación del daño ambiental. Únicamente la Ley General de Vida Silvestre establece un procedimiento para *denunciar* administrativamente ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el eventual daño ocasionado a la vida silvestre o a su hábitat; a partir de dicha notificación, esa dependencia debe evaluar los hechos y podrá ejercer, en forma exclu-

siva, la acción civil para la reparación del daño ocasionado, con independencia de la indemnización que pueda corresponderle a cualquier persona que hubiera sufrido alguna afectación en su patrimonio.

Sin embargo, aun en el caso de las previsiones de la Ley General de Vida Silvestre, la determinación para ejercer o no la acción de reparación del daño a la vida silvestre tiene un enorme margen de discrecionalidad a favor de la autoridad, sin que, además, esté constreñida a justificar su acción o abstención ante el denunciante.

De lo expuesto al momento destaca la ausencia de procedimientos judiciales para la tutela efectiva del ambiente; lamentablemente, los únicos procedimientos jurídicos que tienen algún efecto real sobre las prácticas sociales que afectan el ambiente han sido sólo los de carácter administrativo y son los que menos posibilidad tienen de generar cierta legitimidad (Azuela, 2006: 96).

Lo referido hasta aquí evidencia el largo trecho que aún tiene que recorrer el sistema jurídico mexicano para democratizar la gestión ambiental y para garantizar la tutela efectiva de los derechos ambientales.

### **A manera de conclusión:**

#### **El desamparo de los derechos ambientales**

Ningún régimen de tutela de derechos es realmente efectivo si carece de garantías constitucionales. Sin embargo, a pesar de que el párrafo cuarto del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que reconoce el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo de las personas, este dispositivo es meramente declarativo, dado que no existe con claridad un vínculo entre este derecho y una garantía constitucional que tienda a su defensa (González y Montelongo, 1999: 310).

En efecto, el derecho a un ambiente adecuado ha resultado sólo una aparente garantía individual —en función de que su decreto de adición lo ubicó en el capítulo primero de la Constitución— pero, en rigor, está formulado sin definir la relación jurídica entre el sujeto activo y el sujeto pasivo, lo que deriva en la dispersión sobre la titula-

ridad de la garantía entre los individuos que conforman la agrupación social, y la falta de legitimación procesal para reclamar, ante el órgano de control constitucional, su debido acatamiento.

Por este motivo, el dispositivo constitucional con el que se ha pretendido tener por reconocido el derecho a un ambiente adecuado, ha sido considerado como una *norma programática* que se constituye sólo en una simple directiva de acción para los poderes constituidos, que no da lugar al surgimiento de derechos subjetivos (Carmona, 2001: 9) y, por ende, tampoco a la procedencia del juicio de amparo.

Esta noción de los derechos humanos que todavía conserva el texto constitucional en algunos de sus dispositivos, no sólo ha reducido su tutela a una mera acción providencialista del Estado, sino que también ha limitado la capacidad de los individuos para autogestionar sus condiciones ambientales de existencia, y ha minado el valor normativo de la propia Constitución (Zaldívar, 1997: 45).

Poco aporta, para enmendar esta visión restrictiva de la tutela de los derechos ambientales, el decreto aprobado por el Senado de la República el 13 de diciembre de 2001 —aún no sancionado por la Cámara de Diputados—, por el que se pretende adicionar un apartado “C” al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por el contrario, en su exposición de motivos, se asume que la Comisión Nacional de Derechos Ambientales —que tal reforma pretende crear— carecerá de cualquier potestad coercitiva directa, por lo que sólo habrá de valerse de su prestigio para formular recomendaciones, sugerencias y recordatorios de sus deberes legales a los funcionarios públicos (García, 2006: 149-153).

El párrafo cuarto del artículo 4º constitucional, como toda norma jurídica, es una hipótesis imperativa de conducta humana y de todo hecho o circunstancia relacionado con ésta, pero cuya finalidad la distingue del resto de normas: es una disposición constitucional y, por ende, forma parte de aquellas que inician el *deber ser* y, por lo mismo, no son precedidas por otras. En este atributo reside su calidad constituyente, porque una vez establecidas inicia y desarrolla el orden normativo (Sánchez, 1995: 133). Las disposiciones constitucionales son, entonces, contenidos normativos que vinculan a los agentes públicos; no son meras palabras en un texto sin valor jurídico (Roldán, 1998: 86).



Por tanto, es obvio evitar que los documentos constitucionales sean un simple enunciado teórico sin la posibilidad de que sus mandatos se impongan y antepongan a la voluntad de gobernantes y gobernados; se requiere de los dispositivos jurídicos sancionatorios que garanticen su vigencia y efectividad.

En los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo ha sido concebido como la institución procesal específica para la tutela efectiva de las garantías individuales, y cuyos principios rectores se encuentran consagrados en su artículo 107.

En la fracción primera del citado dispositivo constitucional se estatuye que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; esto es, que para que se otorgue el amparo y protección de la justicia federal, es menester acreditar al órgano jurisdiccional el interés jurídico con que se acude a promover el juicio, así como el interés jurídico afectado por la pretendida violación de garantías.

Históricamente, en forma reiterada, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado, otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Por tanto, desde esta interpretación, para acreditar el interés jurídico en el amparo no es suficiente la existencia de una situación abstracta en beneficio colectivo, que no otorgue a un individuo determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. De esta forma, únicamente tendría *interés jurídico* aquella persona a quien la norma jurídica le otorgue la facultad de exigencia referida; consecuentemente, carece de dicho interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan.

Es menester destacar que la formulación literal de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos únicamente refiere que la prosecución del juicio de garantías se efectuará a instancia de la parte agraviada; ha sido la legislación secundaria y la interpretación jurisprudencial la que ha limitado los alcances del mencionado dispositivo constitucional. Esta interpretación restrictiva deja de lado, además, que, por lo menos en su significación gramatical, el agravio refiere a cualquier ofensa o perjuicio no sólo en

sus derechos, sino también en sus intereses; y, tratándose de asuntos de *interés público*, como los relativos a la protección al ambiente, los interesados son todos, cualquier persona, no sólo aquellos que realicen ciertas actividades o quienes se ubiquen en determinado supuesto normativo (Góngora, 2000).

Más aún, el propio artículo 107, en los párrafos tercero y cuarto de la fracción II, prevé una modalidad del juicio de amparo, que modifica sustancialmente los principios rectores del juicio de garantías, en particular por lo que se refiere a la acreditación del interés jurídico; el juicio de amparo en materia agraria. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido este juicio como el régimen especial que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, formales o informales, en sus derechos agrarios; asimismo, ha determinado las notas distintivas de esa vía, entre las que destacan:

- Improcedencia del desistimiento tratándose de núcleos de población y de la caducidad de la instancia o el sobreseimiento por falta de promoción.
- El derecho de reclamar, en cualquier tiempo, actos que afecten a núcleos de población, lo que se traduce en la prohibición de sobreseer el juicio sobre la base de la causal de improcedencia establecida en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo.
- Facultad de admitir la demanda y decretar de inmediato la suspensión provisional, en caso de que se reclamen actos que puedan afectar los derechos de núcleos de población.
- Obligación de examinar los actos reclamados tal y como aparezcan probados, aunque sean diferentes a los reclamados en la demanda.
- Obligación de recabar de oficio las pruebas que se estimen pertinentes.

Como puede apreciarse, el juicio en materia agraria, sobre todo sus disposiciones relativas a derechos agrarios comunales y a la pretensión de derechos, tanto individuales como colectivos y, aún, a comunidades de hecho, ha sido concebido como una forma evolucionada del juicio de

amparo, que provee de un mecanismo de tutela ajeno a la protección restrictiva de las garantías individuales, y que atiende a intereses que pueden ser considerados como difusos, como las expectativas de derechos de núcleos comunales informales. Así, esta modalidad del juicio de amparo, surgida en noviembre de 1962, ha incorporado nuevas características, diferentes principios y ha alterado sustancialmente los fundamentos teóricos e históricos del juicio de garantías.

Estos nuevos principios y características han enriquecido al amparo y permiten vislumbrar una alternativa para ampliar el ámbito de tutela del actual juicio de garantías, a fin de abarcar los derechos ambientales. Con ese propósito, bien podría explorarse la posibilidad de modificar los párrafos tercero y cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución federal, así como el Libro Segundo de la Ley de Amparo, a efecto de que el sistema de garantías constitucionales vigentes envuelva en su manto protector también los derechos ambientales.

Si bien es cierto que, en muchos aspectos, el amparo mexicano se adelantó a su tiempo, también lo es que, en el mundo, la evolución de las distintas instituciones de justicia constitucional no se ha detenido. Por el contrario, el dinamismo en esta materia es enorme (Zaldívar, 1997: 47). Ante este fenómeno expansivo y creativo, el juicio de amparo mexicano se ha estancado durante mucho tiempo en un inmovilismo que ha provocado pérdida de efectividad y terreno frente al avance del derecho contemporáneo.

La reconstrucción del juicio de amparo sobre la base de la consideración de la situación jurídica de la persona como un auténtico derecho subjetivo, plantea un objetivo razonable, reconformar la Constitución General de la república y sus leyes reglamentarias, a efecto de ampliar el núcleo de derechos y libertades fundamentales colocados bajo la protección del juicio de amparo.

### **Bibliografía citada**

Alanís Ortega, G. (1996), "Diferencias ambientales entre el Tratado de Libre Comercio (TLC) y la Organización Mundial de Comercio (OMC)", *Pemex-Lex*.

- Alcalá-Zamora y N. Castillo (2000), *Proceso, autocomposición y auto-defensa. Contribución al estudio de los fines del proceso*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alterini, A. A. (1979), “Mala fe”, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, vol. XVIII, Buenos Aires, Driskill.
- Axely, R. (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Azuela, A. (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, Fontamara/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barrios de Angelis, D. (1983), *Introducción al estudio del proceso. La psicología y la sociología, el proceso. El ombudsman (La defensa de los intereses difusos)*, Buenos Aires, DePalma.
- Bergel, S. D. (1992), “Desarrollo sustentable y medio ambiente: la perspectiva latinoamericana”, *Revista del Derecho Industrial*.
- Berlanga, C. y S. Sberro (2002), “La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional”, en A. Lebrija y S. Sberro, *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Bifani, P. (1997), *Medio ambiente y desarrollo*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Brañes, R. (2000), *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Caballero Ochoa, J. L. (2001), “México y el sistema interamericano de protección a los derechos humanos”, *Jurídica*.
- Cabrera Acevedo, L. (2000), *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa.
- Campillo García, J. (2005), “El acuerdo paralelo ambiental a diez años de distancia”, en J. Witker, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cancado Trindade, A. A. (1984), “Una evolución del sistema interamericano de protección de los derechos humanos: evaluación crítica”, *Jurídica*.

- Canosa Usera, R. (2002), "Protección constitucional de derechos subjetivos ambientales", *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cantón Zetina, O. (2002), "El derecho a un medio ambiente adecuado y la Comisión Nacional de Derechos Ambientales en México", *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cappelletti, M. y B. Garth (1996), *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carabias, J. y L. Arizpe (2001), "El deterioro ambiental: cambios nacionales, cambios globales", en *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, M. (2001), *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa.
- Carmona Lara, M. C. (2001), *Derechos en relación con el medio ambiente*, México, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carmona Lara, M. C. (2003), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Carpizo, J. (1996), *Estudios constitucionales*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castro, J. V. (1994), *Garantías y amparo*, México, Porrúa.
- Cecchini, P. y C. García Fernández (2003), "¿Qué tan soberana es la soberanía? México y la Unión Europea: un cruce de caminos cinco siglos después", *Jurídica*.
- Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (2001), *Conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (2003), "Acceso público a la información ambiental en manos gubernamentales: informe sobre legislación, políticas y prácticas en América del Norte", *Derecho y políticas ambientales en América del Norte*.

- Corcuera Cabezut, S. (2002), *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, México, Oxford University Press.
- Couture, E. J. (1976), *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, DePalma.
- Cruz Miramontes, R. (2003), *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Iberoamericana.
- Cunill Grau, N. (2004), “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en L. C. Bresser-Pereira, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Degrelle, O. (2002), “La cláusula democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales?”, en A. Lebrija y S. Sberro, *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Doyle, K. (2003), “Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 2, julio-diciembre.
- Dworkin, R. (2002), *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.
- Escrache, J. (1998), *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México/Congreso del Estado de Guerrero.
- Esteve Pardo, J. (1999), *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Barcelona, Ariel.
- Fernández Campos, J. A. (2000), “El derecho civil y la lesión del medio ambiente”, en T. Vicente Giménez, *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Madrid, Trotta.
- Fix-Fierro, H. (1999), “Comentario al artículo 17 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, vol. I, 14a. ed., México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fix-Fierro, H. y S. López-Ayllón (2001), “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en *Justicia. Memoria del IV*

- Congreso Nacional de Derecho Constitucional. I*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fix-Zamudio, H. (2005), *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa.
- (1999), *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- García Granados, F. (2006), “Gatopardo en verde: la Comisión Nacional de Derechos Ambientales”, en D. Cienfuegos Salgado y M. C. Macías Vázquez, *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garvey, J. (1995), “Trade law and quality of life-dispute resolution under the NAFTA side accords on labor and the environment”, *The American Journal of International Law*.
- Godínez Rosales, R. (2005), “El derecho ambiental internacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Derecho Ambiental y Ecología*.
- Góngora Pimentel, G. (2000), *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Laguna.
- Góngora Pimentel, G. (2003), *La suspensión en materia administrativa*, México, Porrúa.
- González Márquez, J. J. (2002), *La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana.
- González Márquez, J. J. y Montelongo Buenavista, I. (1999), *Introducción al derecho ambiental mexicano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- González Pérez, J. (2001), *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Cívitas.
- Hauriou, A. (1980), *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Jaquenod de Zsögón, S. (1991), *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Madrid, Dykinson.
- Jiménez Peña, A. (2001), Acceso a la justicia ambiental, *Lex. Difusión y análisis. Suplemento-Ecología*.

- Jiménez Peña, A. (1992), “El régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental en México”, en *La industria petrolera ante la regulación jurídico-ecológica en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Petróleos Mexicanos.
- Johnson, P. M. y A. Beaulieu (1996), *The Environment and NAFTA. Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington, Island Press.
- Jordano Fraga, J. (2002), “Responsabilidad civil por daños al medio ambiente. Poniendo el cascabel jurídico-coercitivo al gato anti-ambiental”, en S. Cifuentes López, G. Ruiz-Rico Ruiz y M. A. Besares Escobar, *Protección jurídica al ambiente. Tópicos del derecho comparado*, México, Porrúa.
- Juste Ruiz, J. (1999), *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill.
- Kaplan, M. (2000), *Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kaplan, M. (1998), “Crisis ambiental: análisis y alternativas”, en *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Petróleos Mexicanos.
- Kunicka-Michalska, B. (1993), Derecho al medio ambiente como el derecho humano de la tercera generación, *Jurídica*.
- Leff, E. (2004), *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, México, Siglo XXI Editores.
- Libri, F. A. (1992), *Liberalismo y democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Loperena Rota, D. (1998), *Los principios del derecho ambiental*, Madrid, Cívitas.
- López Betancourt, E. y J. Montoya Torres (2003), *La protección penal de las aguas en México*, México, Porrúa.
- López Calera, N. (2000), *¿Hay derechos colectivos?*, Barcelona, Ariel.
- López-Ayllón, S. (2002), “Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria”, en *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.



- López-Ayllón, S. (2000), “El derecho a la información como derecho fundamental”, en J. Carpizo y M. Carbonell, *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lorentzen, L. A. (2001), *Ética ambiental*, Puebla, Universidad Iberoamericana/University of San Francisco.
- Maddalena, P. (1992), Las transformaciones del derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales, *Revista del Derecho Industrial*.
- Malpica de la Madrid, L. (2002), *La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano. La apertura del modelo de desarrollo de México*, México, Noriega.
- Martín Mateo, R. (1977), *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Martínez Bullé-Goyri, V. M. (1998), *Los derechos humanos en el México del siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala.
- Martínez, I. (2000), *El acceso a la justicia ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Melé, P., M. Bassols, G. Córdova, H. Padilla, L. Romo y J. Trujeque, (2000), “Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana”, en M. Bañuelos, *Sociedad, derecho y medio ambiente. Primer informe del Programa de investigación sobre aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en México*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Universidad Autónoma Metropolitana/Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Ontivero, C. J. (2003), “Responsabilidad del Estado y de los funcionarios respecto al medio ambiente”, en G. Stiglitz, *Responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni.
- Ortiz Ahlf, L. (2004), *Derecho internacional público*, México, Oxford University Press.
- (2000), “La solución de controversias en los acuerdos celebrados entre la Unión Europea y México”, *Jurídica*.
- Ovalle Favela, J. (1991), *Teoría general del proceso*, México, Harla.

- Pérez Dayán, A. (1999), *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y su jurisprudencia*, México, Porrúa.
- Pérez, E. (2000), *Derecho ambiental*, Bogotá, McGraw-Hill.
- Pérez, E., y J. Makowiak (2004), “El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional”, *Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>
- Pichardo Pagaza, I. (1984), *Introducción a la administración pública en México*, vol. II, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Plascencia Villanueva, R. (1998), “La responsabilidad penal en materia ambiental”, en *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Petróleos Mexicanos.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2000), *Informe 1995-2000*, México.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (2002), *Informe 2002*, México.
- Quadri de la Torre, G. (1994), “Economía, sustentabilidad y política ambiental”, en A. Yúnez-Nauade, *Medio ambiente. Problemas y soluciones*, México, El Colegio de México.
- Quintana López, T. (1987), *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo.
- Real Academia Española (2000), *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa.
- Reyna Alfaro, L. M. (2002), “Cuestiones básicas del derecho penal del ambiente. Reflexiones desde el derecho peruano”, *Lex. Difusión y análisis*, Suplemento-Ecología.
- Rodríguez Aldabe, Y. (2001), “Los servicios de información para la gestión ambiental en México: información, conocimiento y comunicación”, en R. Araya Dujisin, *Ecología de la información. Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales*, Caracas, Nueva Sociedad/Flacso Chile.
- Rodríguez Martínez, E. (2003), *La contaminación transfronteriza, su regulación en el derecho internacional*, México, Noriega/Universidad Iberoamericana.

- Rojas Amandi, V. M. (2000), *La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC*, México, Oxford University Press.
- Roldán Xopa, J. (1998), Legislación, desregulación y desarrollo económico, *Lex. Difusión y análisis*.
- Rosa Moreno, J. (1998), *El arbitraje administrativo*, Madrid, McGraw-Hill/Universidad de Alicante.
- Rosatti, H. D. (2004), *Derecho ambiental constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni.
- Rouquayrol Guillemette, L. y S. Herrero Villa (2004). *Guía sobre la Cooperación Unión Europea-América Latina*, Le Havre Cedex, Centro de Estudios, Formación e Información sobre la Cooperación América Latina-Europa.
- Ruiz Massieu, J. F. (1995), “El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud”, en G. Soberón Acevedo, *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ruiz-Rico Ruiz, J. M. (2002), “Responsabilidad civil por daños al medio ambiente”, en S. Cifuentes López, G. Ruiz-Rico Ruiz y M. A. Besares Escobar, *Protección jurídica al ambiente. Tópicos del derecho comparado*, México, Porrúa.
- Sachs, I. (1982), *Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción*, México, El Colegio de México.
- Sánchez Bringas, E. (1995), *Derecho constitucional*, México, Porrúa.
- Serra Rojas, A. (1996), *Derecho administrativo. Segundo curso*, México, Porrúa.
- Silva, J. A. (1990), *Derecho procesal penal*, México, Harla.
- Székely, A. y D. Ponce Nava (1994), “La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental”, en A. Glender y V. Lichtinger, *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Szymanski, M. (2002), “El nuevo acuerdo entre México y la Unión Europea: el vínculo de libre comercio entre Europa y el TLC”, en A. Lebrija y S. Sberro, *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos*

- fundamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Vázquez Alfaro, J. L. (1996), *El control de la administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vázquez Alfaro, J. L. (1991), *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vega Cánovas, G., A. Posadas, G. R. Winham y W. Mayer Frederick (2004), *México, Estados Unidos y el Canadá: resolución de controversias en la era post-TLCAN*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vera Esquivel, G. (1998), *Negociando nuestro futuro común. El derecho internacional y el medio ambiente en el umbral del nuevo milenio*, México, Fondo de Cultura Económica/Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vera Jurado, D. J. (1994), *La disciplina ambiental de las actividades industriales. Autorizaciones y sanciones administrativas en materia de medio ambiente*, Madrid, Tecnos.
- Williams, S. M. (1998), *El riesgo ambiental y su regulación. Derecho internacional y comparado*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- Zaldívar, A. (1997), “El juicio de amparo y la defensa de la Constitución”, en J. R. Cossío y L. M. Pérez de Ancha, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara.

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2010.

Fecha de aceptación: 8 de noviembre de 2010.

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.

# Programas y proyectos con ¿perspectiva de género?

Rocío Ochoa García\*

En 1995 tuvo lugar en Beijing la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres. Desde entonces ha sido la plataforma de acción para que múltiples grupos femeninos, en varias partes del mundo, se organicen y luchen por una causa común: los derechos humanos de las mujeres, la justicia y el cambio social, encaminados a mejorar la calidad de vida de las mujeres y las niñas.<sup>1</sup> De ahí que *autonomía* y *empoderamiento* sean conceptos claves para explicar y resolver la situación actual de las mujeres.<sup>2</sup> Ambos conceptos, junto con las ideas de *equidad de género* y *derechos*, forman una triada importante para las propuestas y reivindicaciones de las organizaciones de mujeres que se planteen conseguir una revolución cultural profunda (González, 2005).

Desde las trincheras del feminismo, activistas y académicas han alzado la voz para poner al descubierto la posición de subordinación

\* Antropóloga, candidata a doctora en Ciencias Sociales (con especialidad en el área Mujer y Relaciones de Género) por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Líneas de investigación: conyugalidad, migración, autonomía y sexualidad. Correo electrónico: ochoagarciarocio@hotmail.com.

<sup>1</sup> Tales como la salud reproductiva y sexual, una vida libre de violencia y la educación, entre otros.

<sup>2</sup> El empoderamiento indica acción “que el sujeto se convierta en agente activo como resultado de un accionar, que varía de acuerdo con cada situación concreta”. Su origen hace referencia a la emancipación (León, 1997:6). Implica un proceso de desafío a las relaciones de poder existentes y la obtención de un mayor control sobre las fuentes de poder (Batliwala, 1997). La autonomía femenina es la capacidad de ejercer control sobre la propia vida y la libertad de actuar de acuerdo con su propia elección y no en base a la voluntad de los demás (García, 2003).

de las mujeres y contribuir a abatir los obstáculos a su autonomía.<sup>3</sup> Señalan que las relaciones de género son relaciones de poder por lo que la dominación e inequidad siempre están presentes. De ahí la necesidad de implementar acciones para que esa realidad cambie y las beneficie. Una vía para conseguirlo es contribuir a su autonomía y empoderamiento. No obstante, considerando que el género es una categoría y situación relacional (Scott, 1998; Hirsch, 2003), toda acción, programa o proyecto, implementado por el gobierno o la sociedad civil, debe tomar en cuenta también la participación de los hombres.<sup>4</sup>

La intención de este escrito es mostrar la necesidad de crear leyes y/o reforzar las ya existentes para apoyar un número mayor de programas y proyectos con perspectiva de género, centrados en un enfoque de empoderamiento femenino. Se rescatan los beneficios que las mujeres del sur de Veracruz han tenido por ser objeto de las acciones y estrategias de la sinergia entre un organismo gubernamental (a través del programa Oportunidades) y una ONG (Decotux). Se señalan sus puntos positivos y débiles y se proponen alternativas basadas en la evaluación realizada en 2006 y en una posterior experiencia de trabajo de campo llevada a cabo entre 2008 y 2010.

La información que aquí se presenta se obtuvo gracias a la participación en el proyecto general de investigación que sobre las sinergias

<sup>3</sup> La subordinación femenina “se vincula con el proceso de transformación de las diferencias biológicas en la desigualdad social y discriminación contra la mujer” (Mc Phail Fanger, 1997). Implica una relación asimétrica, jerárquica, en la que uno de los actores de la relación ejerce su dominio sobre el otro, por medio de la aceptación, pasiva o no pasiva del dominado, o la violencia física o psicológica. El significado de este concepto remite a los de sumisión, dependencia, obediencia, sujeción y sometimiento, que comúnmente se usan para caracterizar la situación de las mujeres en varias partes del mundo. Fernández (2000) agrega que “el ejercicio de la maternidad, las relaciones de pareja y el desarrollo de las tareas domésticas asignadas a las mujeres en la vida cotidiana, son la base estructural de la discriminación de género” y de la subordinación femenina.

<sup>4</sup> El sistema sexo/ género es: un “conjunto de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómo-fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y en general al relacionamiento entre las personas” (De Barbieri, 1992:51). En pocas palabras, el género es la construcción social de la diferencia sexual. La oposición y diferencia ha servido para dar valores disímiles a los sexos y a las personas que los encarnan.

del programa Oportunidades y las organizaciones de la sociedad civil coordinó el CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social) en 2006 (Torres, 2006), y se apoya también en parte en los resultados de la tesis doctoral *Conyugalidad y migración. San Andrés Tuxtla, Ver., 1995-2010* (Ochoa, 2011).

La metodología empleada fue la etnografía, la cual es una combinación de entrevista y observación participante. En 2006 se realizaron 15 entrevistas a profundidad a mujeres entre 30 y 45 años de edad, que formaron parte del grupo de trabajo de Decotux y eran beneficiarias del programa Oportunidades. En ese mismo año también se obtuvo información de un grupo focal en el que participaron 50 mujeres, de todas las edades, miembros de los grupos de trabajo Decotux.

Asimismo, durante 2008 y 2010 se entrevistó a 19 mujeres y 10 hombres de diferentes edades y unidos en conyugalidad. Entre los temas centrales estuvieron la autonomía y el empoderamiento. Cabe señalar que la observación siempre estuvo presente en las dos etapas de la investigación. Por otra parte, se echó mano de la técnica de la historia de vida en 10 ocasiones. Cinco hombres y cinco mujeres narraron sus historias de conyugalidad y experiencias con los programas y proyectos de organismos gubernamentales y de la sociedad civil. Por último, el uso de cuestionarios a personas de todas las edades y sexos fue de gran utilidad.

Desde los años noventa del siglo pasado y hasta la primera mitad de la década inicial del siglo XXI, en Chuniapan de Arriba, una localidad del municipio de San Andrés Tuxtla, Ver.,<sup>5</sup> personal del programa Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y de Decotux (Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas) trabajaron conjunta-

<sup>5</sup> Chuniapan de Arriba es una localidad agrícola del municipio de San Andrés Tuxtla, Ver. Sus habitantes viven de lo que se produce en el ejido y las pequeñas propiedades: maíz y pasto para el ganado, cuyo número aumenta cada año gracias a la compra de bovinos que permiten los dólares que envían los migrantes, por lo que hoy se puede hablar de ganaderización del ejido y también de la feminización del mismo. En 2005 el poblado tenía 2,468 habitantes (Coespo, 2005), descendientes de los antiguos nahuas que vivieron en la zona siglos atrás. Aunque no se conserva el idioma indígena aún mantienen las tradiciones que les heredaron sus antepasados, como el modelo de familia mesoamericano caracterizado por la residencia post-marital virilocal y la distribución de la herencia por línea paterna o patrilínea (Robichaux, 2003), entre otros elementos.

mente con las mujeres del lugar.<sup>6</sup> Ambos organismos procuraron que las mujeres tuvieran conocimiento de su posición de género y se empoderaran, como parte del proceso de erradicación de la dominación masculina y violencia contra las mujeres. A grandes rasgos, su objetivo era fortalecer la situación y posición de las mujeres para beneficio de ellas y el bienestar de las familias, pero no lo consiguieron totalmente.<sup>7</sup> En parte porque no incluyeron proyectos que se centraran en la autonomía económica de las mujeres. Téngase en cuenta que una “forma de explicar la carencia de autonomía femenina es en relación a la dependencia económica real de las mujeres respecto a sus maridos” (Ochoa, 2011).

Las cuatro razones fundamentales que, al parecer, truncaron el éxito pleno de la sinergia Oportunidades-Decotux son las siguientes:

1. *El tema de las relaciones de género sólo lo abordaron con las mujeres y dejaron fuera de la discusión a los hombres.* De esta manera, aunque ellas adquirieron conciencia de su subordinación e incluso intentaron cambiar algunas prácticas que perpetúan la dominación masculina, a algunas les resultaba muy difícil explicarles a sus cónyuges, padres, hermanos, hijos, novios, amigos, parientes y vecinos;

<sup>6</sup> Decotux inició su trabajo en la región en 1997. Al principio sus objetivos se centraban en proyectos productivos para las familias y en la solución de problemas ambientales en la región. En 2001, tuvo lugar la sinergia con Oportunidades y el programa gubernamental buscó ir más allá de sus tres ejes centrales de atención a la población de escasos recursos: salud, alimentación y educación. A partir de ese año se buscó resolver la “condición” y “posición” de las mujeres que señalan Young (1988) y Batliwala (1997). Por ello, además de las actividades que ya de por sí desarrollaba el programa Oportunidades, a partir del acuerdo con la ONG empezaron a impartirse pláticas, a realizar talleres y a poner al alcance de las mujeres los seminarios centrados en sus derechos y posición de género. La sinergia terminó en 2004 y un año después el personal de Decotux se alejó definitivamente de la región de Los Tuxtlas, aunque continúan trabajando en el sur del estado.

<sup>7</sup> La situación de género de las mujeres es el estado material en que se encuentran: bajo salario, mala nutrición, carencia de acceso a la atención de su salud, a la educación y a la capacitación. La posición es el estatus social y económico de ellas comparado con el de los varones (Batliwala, 1997). Una forma de conseguir que su posición de género mejore es lograr un mayor equilibrio en las relaciones genéricas. Se trata de que las mujeres tengan poder para decidir y actuar y controlen su propia vida, es decir, se empoderen.



en fin, a todos los varones conocidos y cercanos, lo injusto y anacrónico de tales prácticas.

Más complicado resultaba hacer que cambiaran su ideología y comportamiento para mejorar su relación con los miembros femeninos de su entorno familiar y social. La tarea que tuvieron las mujeres en ocasiones les resultó imposible de realizar, pues ciertos varones no creían ni comprendían que el comportamiento masculino que les enseñaron sus padres y abuelos era malo o perjudicial para la familia y sus mujeres, ya que es parte de sus costumbres ancestrales. La mayor parte de los hombres está acostumbrada a mandar y a que las mujeres obedezcan; piensan que, si así ha sido siempre, ¿por qué habría de ser diferente?

Algunos varones desconfiaban de las reuniones del grupo de trabajo de Decotux porque se daban cuenta que sus esposas cambiaban y se volvían ingobernables y esto lo veían como una amenaza a su *status quo*:

Uno como mujer tiene derecho a defenderse. Le digo [a mi esposo] ¿no? “Porque si tú *antes* me decías que era una mujer que no servía yo para nada [...] pero yo sé que sí valgo por mi valor que tengo como mujer. Sé que sí valgo”, le digo, “y podrán decir ustedes [que] una mujer no vale [...] porque su dicho de ustedes es que siempre es el hombre [...] como jefe [si] cae, cae parado [...] de mi parte no es así [...]”. Y a veces él sí me decía “esperaste capacitarte” [...] yo estoy haciendo valerme [...] ahora si te lavo tu ropa, yo te doy de comer [a ti] y mis hijos [es] porque es mi deber de mujer [...] pero tampoco me voy a dejar que tú me apachurres hasta de nada, porque [...] *antes* era yo mensa, antes sí [...] me hacías lo que tú querías y yo calladita me metía yo en un rinconcito”, le digo, llorando ahí [...] ahí me desahogaba mi coraje, *pero ahorita no*” (Paulina, 40 años, Chuniapan de Arriba), en Godínez y Ochoa (2006: 370, el subrayado es mío).

2. La planeación y diseño de la sinergia y de los proyectos y talleres se hizo desde arriba, dando por sentado que los(as) planeadores(as) y diseñadores(as) sabían lo que querían y necesitaban las mujeres sin tomar en cuenta su contexto cultural. Por ejemplo, considerando que en las zonas marginadas (como lo es la sierra de Los Tuxtlas) siem-

pre es bueno cualquier proyecto que procure mejorar la calidad de la alimentación y nutrición de las personas, Decotux implementó un proyecto de hortalizas que serían cultivadas por las mujeres en sus patios, para paliar su situación de desnutrición y obtuvieran alguna ganancia económica. Pero no contaron con que en esa zona los trabajos agrícolas son responsabilidad de los varones principalmente (si bien las mujeres pueden ayudar), por lo que las señoras esperaban que sus esposos les ayudaran a preparar la tierra para sembrar las semillas, ya que este es un trabajo muy pesado; de ahí que cuando algunos de ellos emigraron a Estados Unidos, nadie se ocupó de las hortalizas y éstas desaparecieron. Si bien era evidente que los proyectos debían orientarse a los dos miembros del género para que funcionaran, se hizo caso omiso de las evidencias que así lo señalaban.

3. Al no involucrar directamente a los(as) interesados(as) y beneficiarios(as) en la planeación, ejecución y evaluación del proyecto de la sinergia, cuando la ONG se retiró de la zona y la coordinadora estatal de Oportunidades dejó de estar al frente de la sinergia, por motivos laborales, el proyecto se estancó. Las mujeres dejaron de hacer las tareas que implicaba ser parte del grupo de trabajo Decotux, únicamente siguieron haciendo las actividades que les corresponden como beneficiarias de Oportunidades porque saben que de no cumplir con ellas las dan de baja en el padrón y dejarían de recibir el dinero bimestral de ayuda a la alimentación.

Por no estar implicadas en la planeación de los proyectos, como el de hortalizas, para ellas es más fácil recibir el dinero para mejorar su alimentación que ser agentes activas y hacerse cargo de su buena nutrición. Sembrando parte de sus alimentos no sólo ahorrarían dinero, sino que toda la familia se beneficiaría nutricionalmente. La forma en que se planeó el proyecto de las hortalizas de solar las hizo beneficiarias pasivas y no fueron capaces de darle continuidad, en parte porque la sinergia no contemplaba la capacitación para éste y otros proyectos. No obstante, las semillas que sembraron los dos organismos en términos del conocimiento de su posición de género y sobre sus derechos es algo que conservan y enarbolan cuando es necesario, como se verá más adelante. Pero, cabe señalar, sólo unas cuantas mujeres recibieron los beneficios de la sinergia: las que formaron parte del grupo de

trabajo Decotux y además estaban en el padrón de Oportunidades. En Chuniapan de Arriba fueron 50 mujeres y en Chuniapan de Abajo sólo 30. Hacen falta más proyectos que atiendan y cambien tanto la situación como la posición actual del mayor número posible de ellas, independiente de que estén o no registradas en el padrón de Oportunidades.

4. Las contradicciones en que caían los dos organismos en la puesta en marcha de los proyectos y programas, indicaban la falta de una estrategia conjunta y de común acuerdo respecto a las acciones para fortalecer el proceso de empoderamiento de las mujeres.<sup>8</sup> Como muestra se tiene que, mientras por un lado la ONG se ocupaba en poner al alcance de las mujeres talleres, seminarios y pláticas centrados en las relaciones de género, la dominación masculina, la autonomía y el empoderamiento femenino, con la finalidad de que entendieran su posición y valor como mujeres, negociaran sus relaciones conyugales y aprendieran a resistir el poder masculino, como bien se ve en el siguiente testimonio:

Me tocó ir adelante de Puebla, en Cuetzalan, a una conferencia de género y la libertad de la mujer. Aprendí que hay que trabajar por uno. Uno puede tener la decisión de uno mismo; [por ejemplo], trabajar un grupo de mujeres y ahorrar, a defender el derecho de uno como mujer y salir adelante sin el esposo, trabajar y tener su propio dinero, estuvimos una semana [...] Mi esposo dice “ahorita el gobierno y los diputados les dan muchos derechos a las mujeres, por eso son muy rezongonas”, le digo “ahorita las mujeres no tenemos que estar atadas al marido, obligadas a él, ya uno es libre” ya no dice nada. [...] Le digo “lo que a mí no me gusta de ti lo vamos a platicar y si a ti no te gusta algo de mí dímelo, voy a poner de mi parte;

<sup>8</sup> Es importante aclarar que la puesta en marcha de la sinergia no implicó únicamente errores y contradicciones, cabe también mencionar los resultados positivos y rescatables de la sinergia. Éstos fueron: a) se consiguió que las relaciones entre las mujeres beneficiarias de Oportunidades fueran de cordialidad y confianza; b) la ONG logró aglutinar un número mayor de participantes en sus grupos; y, c) las mujeres involucradas con ambos organismos adquirieron habilidades y conocimientos que ellas mismas difundieron a sus compañeras de otros lugares (Godínez y Ochoa, 2006). Como puede verse, la sinergia resultó positiva tanto para los organismos involucrados como para las mujeres de las localidades atendidas.

como yo lo voy hacer, tú también corrige lo que a mí no me gusta de ti”. Y sí, él me dice “no me gusta esto o esto”, “Ah, bueno, voy a tratar de corregirlo, pero tú también haz lo que yo te pido” (Teodora, 38 años, Chuniapan de Arriba).

Por el otro, personal de Oportunidades pedía a las potenciales vocales del programa en su comunidad, que pidieran permiso a los esposos para poder ejercer “ese cargo” comunitario.

Nos dijeron que les sacáramos permiso a los esposos, las que fuimos votadas como vocales. Yo le dije a él cuando me habló por teléfono y me dijo que sí, que uno que sabe leer tiene que ayudar en lo que se pueda a quienes no saben leer, porque aquí no todos saben leer. Que si era para bien de la comunidad que estaba bien (Micaela, 37 años, Chuniapan de Arriba).

Esto es un retroceso en los posibles avances que algunas mujeres estaban consiguiendo o podrían conseguir en su proceso de empoderamiento, ya que, de acuerdo con García y de Oliverira (2006), pedir permiso indica que las mujeres no tienen un control pleno sobre sus vidas; además, los permisos son una forma de control masculino sobre la libertad de movimiento de las esposas.

Para evitar caer en los errores de planeación en que incurrió la sinergia Oportunidades-Decotux, se propone:

A. Involucrar tanto a hombres como a mujeres en los proyectos y programas orientados a lograr equilibrio genérico y armonía en las relaciones conyugales, ya que esto es algo que beneficia a todos y todas por igual. Sobre el particular, Batliwala (1997) asegura que el empoderamiento de las mujeres también empodera y libera a los hombres. El acceso de las mujeres a recursos materiales y de conocimiento beneficia a sus esposos e hijos(as) y a los hombres de sus comunidades, ya que abre la puerta a nuevas ideas y mejor calidad de vida. Pero lo más importante son “las ganancias psicológicas” que adquieren los hombres al compartir responsabilidades con las mujeres; ellos se liberarán de los roles de explotación y opresión y de los estereotipos de género

que limitan tanto su expresión como el desarrollo personal de ambos miembros del género (*Ibid.*: 196).

B. Que el diseño, planeación y organización de proyectos y programas se haga desde abajo, desde las bases, para que las mujeres y los hombres a quienes se destinan los beneficios hagan suyos los objetivos planeados. Esta estrategia ha de incluir, por tanto, capacitación para que los(as) potenciales beneficiarios(as) sean capaces de construir su propio modelo de atención, de acuerdo con sus necesidades y habilidades, de tal manera que los logros y avances sean autosostenibles. Asimismo, para que también puedan darle continuidad a los proyectos una vez que los organismos planificadores del desarrollo se retiren.

Porque “el cambio más profundo no podrá venir desde arriba [...] surgirá de la interacción de aquellos que se están organizando para promover el cambio y aquellos dentro de las estructuras de poder que tienen la capacidad para compartir su visión más amplia” (Young, 1997). Se trata de que los hombres y mujeres de las comunidades se conviertan en sus propios agentes de cambio. Y a la larga sean independientes de los organismos que iniciaron el proceso.

C. Que los planificadores de los programas de desarrollo económico y social, los organismos e instituciones encargados del diseño y planeación de proyectos, procuren conocer la cultura de las personas a quienes se orientan las acciones de cambio y/o desarrollo para no caer en contradicciones con las prácticas locales. Cuando se hable de sinergias, que éstas compartan objetivos y estrategias para no provocar confusión en los actores sociales, y retroceso, estancamiento o rechazo en las acciones que los pueden beneficiar.

Cabe señalar, no obstante, las evidentes contradicciones en que a veces caía la sinergia; lo rescatable y digno de valoración son las experiencias que contribuyeron a que las mujeres adquirieran conciencia de su posición de género. Las enseñanzas que recibieron les han permitido avanzar en el proceso de empoderamiento y autonomía; les “abrieron los ojos” (según sus propias palabras), les hicieron darse cuenta de su valor como mujeres, defender sus derechos y negociar relaciones conyugales, de género y generacionales con las demás personas de sus familias y comunidades, y también con las ajenas a ellas. Tal como puede apreciarse en los siguientes testimonios:

No porque es mi marido él va a decidir sobre mi cuerpo. En mi cuerpo mando yo (Elsa, 37 años, Chuniapan de Arriba).

Yo digo no, si ahorita me dejo al rato me va querer tratar como él quiera y tenemos los mismos derechos. Si él piensa que nada más él está trabajando [en Estados Unidos], yo acá también estoy trabajando porque le estoy cuidando sus hijos, le estoy administrando su dinero (Lola, 31 años, Chuniapan de Arriba).

Doctor, nos va usted a perdonar pero acuérdesese [...] que la clínica es del gobierno. Será una poquita cosa que usted necesite, pero que esté usted pidiendo [...] ahora sí estamos defendiendo nuestros derechos [...] ya no nos van a hacer como antes (Victoria, 27 años, Chuniapan de Abajo), en Godínez y Ochoa (2006: 376-377).

Por otra parte, el conocimiento es invaluable y como tal es algo que atesoran y heredarán a las generaciones futuras:

nosotros quisimos aprender muchas cosas y l[as] aprendimos [...] sé que trabajando en grupo [...] se aprenden muchas cosas y [...] nosotr[as] seguiremos adelante [...] y sí, de que se aprende, se aprende (Paulina, 40 años, Chuniapan de Arriba), en Godínez y Ochoa (2006: 370).

A la fecha, sólo personal del programa Oportunidades —médicos(as) y enfermeras, entre otros(as)—, en ocasiones a través de sus vocales locales, continúan ofreciendo “pláticas” a las mujeres de estas localidades:

Ese programa te abre los ojos [...] a mí me sirven bastante [“las pláticas”]; me gustan mucho porque nos enseñan cosas que uno no sabe. La vez pasada se trató de la violencia y los tipos de violencia que hay: violencia contra la mujer, es cuando no se valora ni reconoce nuestro trabajo, nuestra opinión, es cuando nos insultan en la calle haciéndonos sentir miedo por caminar solas [...] es cuando nos mal ven por ser mujeres y no hombres, es cuando nos hacen sentir que merecemos ser maltratadas [...] Violencia sexual; por ejemplo, tener relaciones sexuales sin la voluntad de la mu-

jer, cuando ella no la desea, si uno no quiere no [...] Hay varios tipos de violencia: emocional, física, psicológica, económica y social. ¿Se imagina en el pueblo cómo son?, que siempre están chismeando y criticando a las mujeres que salen, que ya tienen un querido, que anda uno por su cuenta (Elsa, 37 años, Chuniapan de Arriba).<sup>9</sup>

El testimonio anterior es una muestra clara de lo importante que es para las mujeres el conocimiento de su situación de género para la defensa de sus derechos. Muchas de ellas, gracias a las semillas que sembró la sinergia tantas veces mencionada, están en condiciones de formar grupos de mujeres (de todas las edades y sin importar si son o no beneficiarias del programa gubernamental) que continúen con el proceso que se echó a andar en 2001.

Se trata de que ahora las líderes compartan lo que aprendieron en los talleres, seminarios y pláticas organizados por Oportunidades-Decotux. Como ya se ha mencionado, el género también incluye a los hombres, así que uno de los primeros pasos a seguir en la nueva fase del proceso es involucrarlos en los objetivos y metas de las mujeres, para que trabajen juntos los dos miembros del género, pues una de las acciones del proceso de empoderamiento es negociar relaciones de género más equitativas con las personas cercanas, con los cónyuges en este caso, ya que sería muy difícil lograrlo si ellos no saben que el empoderamiento de ellas también los beneficia a ellos, a su vida conyugal y familiar.

Es necesario un megaproyecto que inicie desde “arriba” (desde los planificadores del desarrollo nacional) que englobe y canalice todas las acciones y estrategias de las sinergias y ponga en manos de las actoras sociales las herramientas y capacitación para que echen a andar, por sí mismas, su empoderamiento y desarrollo económico. Cabe señalar que, con frecuencia, las mujeres cuentan con una estrategia

<sup>9</sup> En 2010, Elsa era una de las cuatro vocales de salud que hay en el pueblo. Ellas asisten, cada dos meses, a capacitación a San Andrés Tuxtla donde un(a) empleado(a) del Programa Oportunidades les habla ampliamente sobre algún tema y después ellas lo dan a conocer a las demás beneficiarias del programa, alrededor de 250. Las demás mujeres de Chuniapan que no están en el padrón del programa no asisten a las pláticas porque no son invitadas, algunas ni siquiera están enteradas de que se realizan o qué tratan en ellas.

clara, pero indirecta, para superar los obstáculos impuestos por las relaciones de género (Young, 1997). Por ejemplo, en la India las mujeres se quejaban por la violencia de que los hombres las hacían objeto; cuando los diseñadores de un proyecto les sugirieron cómo enfrentar el problema, ellas contestaron: “démos poder económico y nosotras mismas nos encargamos de los hombres” (ILO, 1988, citado en Young, 1997: 100).

El ejemplo anterior muestra que la subordinación de las mujeres al dominio masculino se debe, en parte, a que son dependientes económicamente. De ahí que una forma de conseguir que las relaciones de género sean armónicas es logrando la independencia económica femenina. Es por esto que las leyes de los(as) legisladores(as) y las acciones y estrategias de los planificadores del desarrollo y políticas públicas deben ir por este camino, creando programas que les permitan a las mujeres generar su propio ingreso. De esta manera, se atendería tanto su posición como su situación de género, lo cual permitiría abatir las desigualdades entre hombres y mujeres, las cuales no son sólo económicas.<sup>10</sup>

Conjuntamente, las mujeres y los hombres pueden hacerse cargo de los proyectos y programas que se centren en los asuntos de género y el bienestar social y económico de sus familias. Para esto se requiere que personal capacitado los acompañe en su etapa inicial y en el apropiamiento de los programas y proyectos hasta que sean autosuficientes y autónomas(os) en su diseño, manejo y evaluación. Los beneficios del trabajo conjunto Oportunidades-Decotux son una experiencia digna de repetir, salvadas las contradicciones y los puntos débiles que ya se señalaron, en ésa y otras regiones del estado de Veracruz y el resto del país.

En este contexto, el papel de los legisladores y las legisladoras es reforzar y/o crear más leyes que apoyen estos objetivos. La Comisión de Género de la Cámara de Diputados tendría que proponer un proyecto de ley que otorgue una partida mayor del presupuesto para destinarla a los programas con perspectiva de género y la autonomía

<sup>10</sup> Como bien señala Szasz, “las perspectivas de incorporación de las mujeres al desarrollo tienen que ver con la escolarización, la inserción laboral y la promoción de cambios legislativos a [su] favor” (1999: 21).



femenina. De esta manera, el empoderamiento de las mujeres podrá pasar de la dimensión meramente personal y de las relaciones cercanas, a la colectiva.<sup>11</sup> Es conveniente recalcar que legislar en pro del mejoramiento de vida de estas mujeres es hacerlo también por sus familias. Lograr una sociedad más justa debería ser parte de la agenda permanente de los(as) legisladores(as). Después de todo, las personas encargadas de legislar son una especie de diseñadores de las políticas públicas. Al ostentar el poder, tanto político como financiero, pueden promover cambios económicos y sociales e incluso políticos de gran envergadura en los países (Young, 1997).

En conclusión, si bien la sinergia se desintegró en 2004, las acciones conjuntas encaminadas al proceso de empoderamiento y desarrollo de las mujeres están rindiendo frutos. Sólo “armadas con una nueva conciencia colectiva creciente, las mujeres comienzan a asegurar sus derechos, controlar recursos (incluidos sus propios cuerpos)” (Batliwala, 1997:201). Ahora las mujeres de Chuniapan (de Arriba y Abajo) valoran su trabajo doméstico y extradoméstico, defienden sus derechos, empiezan a apropiarse de su cuerpo y sexualidad, no permiten más la violencia y saben que tienen el mismo valor que los hombres. El proceso está en ciernes, pero se ha puesto en marcha. Continuarlo y ampliarlo, para beneficiar a la mayor cantidad posible de personas, requiere de leyes genéricas que impulsen programas y proyectos orientados a resolver la situación, así como a mejorar y cambiar la posición de las mujeres para empoderarlas, entre otras acciones. Por último, téngase en cuenta, de acuerdo con Batliwala (1997: 201), que:

<sup>11</sup> De acuerdo con Young (1997), “el empoderamiento implica una alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género”. Rowlands ve este horizonte amplio del empoderamiento en tres dimensiones: 1. *La personal*, consiste en desarrollar el sentido de ser, la capacidad individual, la confianza y la autoestima (que incluye la destrucción de los efectos debidos a la internalización de la opresión); 2. *La de las relaciones cercanas*, consiste en desarrollar la destreza para negociar e influenciar la naturaleza de la relación y las decisiones que se tomen al interior de la misma; incluye cambios en el comportamiento y expectativas de las mujeres, lo mismo que en sus parejas y parientes cercanos; y, 3. *La colectiva*, implica el trabajo conjunto de los individuos para conseguir un impacto mayor al que obtendrían individualmente (1995; 1997, el subrayado es mío).

A través del empoderamiento las mujeres obtienen acceso a un nuevo mundo de conocimientos que les permiten ampliar sus opciones, tanto en sus vidas personales como públicas. Sin embargo, los cambios radicales no son sostenibles si están limitados a unas pocas mujeres, porque las estructuras de poder tradicionales tratarán de aislarlas y excluirlas del grupo social. La sociedad se verá forzada a cambiar únicamente cuando un gran número de mujeres se movilizan y presionen para lograr el cambio.

Ahora, toca a las personas encargadas de hacer las leyes colaborar para hacer esto posible. Las mujeres han recorrido ya un gran trecho, pero les falta mucho más por caminar. Contribuyamos todos y todas a que a partir de ahora puedan “mirar el mundo con ojos de mujer” (IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995).

## **Bibliografía**

- De Barbieri, Teresita (1992), “Sobre la categoría de género: una introducción teórico-metodológica”, *Revista Interamericana de Sociología*, vol. 2, núm. 2-3, pp. 147-178.
- Batliwala, Srilatha (1997), “El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción”, en Magdalena León (coord.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Colombia, Tercer Mundo Editores/Universidad Nacional de Colombia.
- Coespo (Consejo estatal de población) (2005), “Población total por sexo y edad. Localidades de Veracruz”, documento impreso, Xalapa, Veracruz.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2006), *Las familias en el México metropolitano: visiones masculinas y femeninas*, México, El Colegio de México.
- García, Brígida (2003), “Empoderamiento y autonomía de las mujeres en la investigación sociodemográfica actual”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 53, El Colegio de México, México, mayo-agosto 2003, pp. 221-253.
- Godínez Guevara, María de Lourdes y Rocío Ochoa García (2006), “El valor del capital social en la consolidación de la sinergia gobierno-

- organizaciones de la sociedad civil: el caso de Decotux”, en Luis Gabriel Torres González (coord.), *Sinergias con Oportunidades: experiencias de organizaciones civiles y programas de gobierno*, México, CIESAS, pp. 339-386.
- González Montes, Soledad (coord.) (2005), *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*, México, El Colegio de México.
- Fernández Poncela, Anna M. (2000), *Mujeres, revolución y cambio cultural. Transformaciones sociales versus modelos culturales persistentes*, España, UAM-Xochimilco/Anthropos.
- Hirsch, Jennifer (2003), *A Courtship after Marriage*, Berkeley/Los Ángeles/ Londres, University of California Press.
- León, Magdalena (coord.) (1997), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Mc Phail Fanger, Elsie (1997), “En busca del tiempo libre”, *Argumentos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 27, pp. 7-26.
- Ochoa, García, María del Rocío (2011), *Conyugalidad y migración. San Andrés Tuxtla, Ver., 1995-2010*, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Robichaux, David (2003), “Principios patrilineales en un sistema bilateral de parentesco: residencia, herencia y el sistema familiar mesoamericano”, en D. Robichaux (comp.), *Familia y parentesco en México y Mesoamérica: unas miradas antropológicas*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 167-272.
- Rowlands, Jo. (1997), “Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo”, en Magdalena León (coord.) *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Scott, W. Joan (1998), “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en Marysa Navarro y Catherine R. Stimpson (comps.), *Sexualidad, género y roles sexuales*, Buenos Aires, FCE, pp. 37-75.
- Szasz, Ivonne (1999), “La pobreza estudiada desde la perspectiva de género: estado del conocimiento”, en Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, México, GIMTRAP/El Colegio de México.

Torres González, Luis Gabriel (coord.) (2006), *Sinergias con Oportunidades: experiencias de organizaciones civiles y programas de gobierno*, México, CIESAS.

Young, Kate (1997), “El potencial transformador de las necesidades prácticas: empoderamiento colectivo y el proceso de planificación”, en Magdalena León (comp.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Fecha de recepción: 17 de septiembre de 2010.

Fecha de aceptación: 1 de noviembre de 2010.

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.

# Modelos de clases latentes aplicados a las encuestas de percepción ciudadana: estudio de caso

*Claudio R. Castro López\**

*Alma Janett Tenorio Aguirre\*\**

## **Introducción**

En el ámbito de las ciencias sociales existe una gran cantidad de situaciones o fenómenos que no pueden ser directamente observados o cuantificados, ya sea porque se trata de un concepto abstracto o una característica subyacente (la calidad de vida, el liderazgo de un gobernante, los resultados de una gestión gubernamental, etcétera). Los conceptos de esta naturaleza pueden agruparse bajo la denominación genérica de variables latentes, es decir, subyacen en el fenómeno bajo estudio, pero no son directamente observables. Su estudio se lleva a cabo mediante variables observadas (manifiestas), que se consideran indicadoras de estas variables. La idea principal es que las variables indicadoras sirvan para definir o medir la variable latente (Vermunt & Magidson, 2000). El estudio de las llamadas variables latentes, ha dado lugar al surgimiento de los conocidos modelos de variables latentes.

\* Doctor en Estadística Multivariante Aplicada de la Universidad Veracruzana. Líneas de investigación: educación estadística, técnicas estadísticas aplicadas al marketing, análisis multivariante en datos cualitativos, modelación de tablas de contingencia multivariantes. Correo electrónico: ccastro@uv.mx

\*\* Licenciada en Estadística y candidata a maestra en Gestión de la Calidad de la Universidad Veracruzana. Líneas de investigación: análisis de datos y elaboración de reportes, muestreo, métodos multivariados, nuevas tecnologías para el desarrollo de encuestas y control de calidad. Correo electrónico: almtenorio@uv.mx

Para el estudio de estos tipos de fenómenos existe una serie de técnicas y modelos estadísticos que aunque han demostrado su utilidad en el análisis, son poco conocidos por los investigadores sociales. El objeto principal del presente artículo es plantear los aspectos metodológicos más destacados de estas técnicas y modelos, así como promover su uso mostrando una aplicación en estudios de percepción ciudadana.

El análisis de clases latentes es una técnica estadística que consiste en clasificar a los individuos de una población en segmentos o clases de naturaleza exhaustiva y excluyente; es una técnica óptima basada en criterios relacionados con aspectos internos de los individuos, como actitudes, percepciones, preferencias y, en general, cualquier otro aspecto de naturaleza subjetiva.

Autores como Lazarsfeld y Henry (1968) o Goodman (1974), entre algunos otros, aportan las ideas iniciales de este tipo de modelos. Trabajos como los de Lindsay, Clogg y Greco (1991); Uebersax (1993); Magidson y Vermunt (2001) o Sepúlveda (2004), dan cuenta del gran desarrollo que han alcanzado algunos métodos y modelos relacionados con el análisis de clases latentes.

Una de las principales ventajas de esta técnica de segmentación frente a las técnicas tradicionales es su carácter confirmatorio. Al igual que otras técnicas estadísticas empleadas para segmentar, como el análisis factorial o el análisis cluster, el análisis de clases latentes es un método exploratorio de poblaciones o muestras, sin embargo, por encima de su naturaleza exploratoria, el análisis de clases latentes permite realizar todo tipo de investigaciones confirmatorias sobre la naturaleza del concepto latente (como la propia existencia del concepto, la adecuación de los indicadores empleados para su estudio, la óptima distribución de la población en los segmentos identificados, el tamaño de cada segmento, el comportamiento de los individuos ubicados en cada segmento, etcétera).

El análisis de información contenida en una encuesta puede ser de gran utilidad cuando se realiza de forma correcta; sin embargo, existe una gran variedad de estudios de opinión que consideran fenómenos que no son observados de manera directa; tales fenómenos podrían ser estudiados en una denominación de conceptos latentes. Aquí se

presenta un uso de las clases latentes aplicadas a una encuesta de percepción ciudadana en el estado de Veracruz.

### **Modelo básico del análisis de clases latentes**

Un modelo de variables latentes se define simplemente como un modelo estadístico que especifica la distribución conjunta de un grupo de variables aleatorias en el cual alguna de estas variables —variable latente— no es observable. Las relaciones de dependencia entre las variables categóricas de una tabla de contingencia en muchos casos están provocadas por la existencia de una asociación entre cada una de ellas y otra variable no observable directamente, llamada *variable latente*.

El análisis de clases latentes es una técnica estadística que considera la obtención de una variable latente con  $C$  categorías, las cuales representan un grupo; es decir, ésta permite estudiar la existencia de variables latentes a partir de un conjunto de variables explicativas observadas y así definir una clasificación. Esta técnica surge por la necesidad de explicar la relación existente entre un conjunto de  $p$  variables observadas directamente,  $\mathbf{X}' = (X_1, X_2, \dots, X_p)$ , medidas sobre una muestra de  $n$  individuos. Pioneros como Galton y Spearman hicieron una valiosa aportación, ya que fueron quienes plantearon que la relación existente podría ser definida mediante las variables latentes denotadas por  $Y$ , las cuales se expresan mediante el vector  $\mathbf{Y}' = (Y_1, \dots, Y_q)$ , con  $q < p$ , y que, por tanto, no era necesario obtenerlas físicamente, razón por la cual fueron denominadas variables latentes y cada categoría de  $Y$  es denominada una clase latente.

Los modelos de clases latentes pueden clasificarse de acuerdo con la escala de las variables observadas y las variables latentes; según Bartholomew y Knott (1999), existe una doble clasificación en variables métricas y categóricas. Las variables métricas son aquellas que toman valores en el conjunto de los números reales y éstas pueden ser tanto discretas como continuas; las variables categóricas son las formadas por un conjunto de categorías, no necesitan ser nominales, también pueden considerarse variables ordinales o de intervalo dis-

cretizadas. Según lo anterior, en la Tabla 1 se plantea un esquema de clasificación para los análisis de clases latentes.

Tabla 1. Esquema de clasificación

		<i>Variables manifiestas</i> X	
		<i>Métricas</i>	<i>Categóricas</i>
Variables latentes Y	Métricas	*Análisis factorial	*Análisis de rasgos latentes *Análisis factorial de datos categóricos
	Categóricas	*Análisis de perfiles latentes	* Análisis de clases latentes

Algunos aspectos que caracterizan los modelos de clases latentes orientados hacia la identificación de segmentos son:

- *Clasificación de personas en distintos segmentos (categorías de la variable latente resultante):* se basa en probabilidades de pertenencia estimadas directamente a partir del modelo, mientras que en algunos algoritmos tradicionalmente utilizados la clasificación está basada en la proximidad de un individuo a otro, conforme a alguna medida de distancia específica y algún algoritmo de asociación entre los individuos.
- *La escala de medición de las variables:* de entrada al modelo puede ser continua, dicotómica, nominal u ordinal, conteos o combinaciones de ellas, mientras que algunas de las herramientas estadísticas tradicionales no permiten el uso de variables dicotómicas o nominales, y algunas veces incluso ordinales.

Existen dos supuestos a considerar en un análisis de clases latentes, uno de los supuestos básicos en el modelo de clases latentes es el de independencia local o condicional: las variables indicadoras son estadísticamente independientes dentro de cada clase latente y, por tanto, la variable latente es suficiente para explicar las relaciones exis-



tentes entre estas variables. Este supuesto implica que las variables latentes causan la relación existente entre las variables observadas, por consiguiente no existe una relación directa entre las variables observadas; es decir, éstas están correlacionadas entre sí, pero esta correlación desaparece si las variables latentes permanecen constantes.

Otro de los supuestos básicos en el modelo es el de homogeneidad interna de las variables latentes: cada uno de los miembros de una clase latente tiene una distribución de probabilidad igual respecto a la de la variable latente, y ésta será diferente a la de los individuos pertenecientes a cada clase, por lo que cada individuo de diferente clase tendrá características diferentes, es decir, este supuesto se utiliza para diferenciar a los individuos pertenecientes a diferentes clases y poder diferenciar tanto la variable latente como las clases latentes.

Si se considera una variable latente  $Y$  con  $C$  categorías o clases latentes y  $p$  variables observadas indicadoras  $(x_1, x_2, \dots, x_p)$  de la variable latente, éstas variables conforman el modelo de clases latentes, el cual está definido por:

$$p(\mathbf{X} = \mathbf{x}) = \sum_{c=1}^C p(Y = c, \mathbf{X} = \mathbf{x}) \tag{1}$$

donde  $X = x_1, x_2, \dots, x_p$  es el vector de variables manifiestas;  $X = x_1, x_2, \dots, x_3$  es un patrón de respuesta cualesquiera;  $p(\mathbf{X} = \mathbf{x})$  es la probabilidad conjunta de que las variables manifiestas sean iguales a un cierto patrón de respuesta, y

$$\sum_{c=1}^C p(Y = c, \mathbf{X} = \mathbf{x})$$

es la probabilidad conjunta de tener un patrón de respuesta  $x$ , el cual pertenece a la clase latente  $c$ . El modelo (1) se puede expresar por:

$$\begin{aligned} p(\mathbf{X} = \mathbf{x}) &= \sum_{c=1}^C p(Y = c, X = x) \\ &= \sum_{c=1}^C p(Y = c) p(X = x / Y = c) \end{aligned} \tag{2}$$

donde  $p(Y = c)$ , es la probabilidad de pertenecer a la clase latente  $c$ , conocida como probabilidad *a priori*, y  $p(\mathbf{X} = \mathbf{x}/Y = c)$  es la probabilidad condicional de obtener un determinado patrón de respuesta para un individuo de la clase latente  $c$ . Así, (2) se puede expresar por:

$$\begin{aligned} p(\mathbf{X} = \mathbf{x}) &= \sum_{c=1}^C p(Y = c, \mathbf{X} = \mathbf{x}) \\ &= \sum_{c=1}^C (Y = c)p(\mathbf{X} = \mathbf{x}/Y = c) \\ &= \sum_{c=1}^C p(Y = c) \prod_{p=1}^P p(x_p = x_p / Y = c) \end{aligned} \quad (3)$$

donde  $p x_p = x_p / Y = c$  es la probabilidad de obtener un determinado valor en la variable  $x_p$ , para un individuo de la clase latente  $c$ .

Individuos con patrón de respuesta son clasificados dentro de la clase latente  $c$ , utilizando un asignamiento modal, es decir, los individuos se asignan a la clase latente para la cual su probabilidad *a posteriori*,  $p(Y = c / \mathbf{X} = \mathbf{x})$ , es mayor.

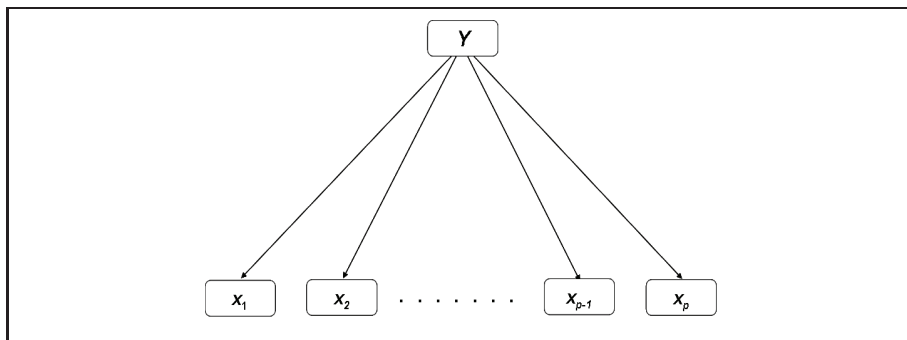
Para estimar las probabilidades *a posteriori*, se utiliza el teorema de Bayes:

$$p(Y = c / \mathbf{X} = \mathbf{x}) = \frac{p(Y = c, \mathbf{X} = \mathbf{x})}{p(\mathbf{X} = \mathbf{x})} \quad (4)$$

cuyo numerador y denominador están definidos en las fórmulas anteriores.

El modelo de clases latentes puede ser descrito según la perspectiva de la teoría de grafos en la Figura 1, la cual describe que las variables observadas  $X_1, X_2, \dots, X_{p-1}, X_p$ , no se encuentran directamente relacionadas entre sí, pero cada una de éstas puede ser afectada por la variable  $Y$ , y cuando la categoría o nivel de la variable  $Y$  deja de ser fija, estos efectos entre  $Y$ , y las  $p$  variables pueden producir la aparente relación entre estas últimas.

Figura 1. Representación gráfica de un modelo de clases latentes formado por una variable latente y p variables manifiestas



### **Modelo de clases latentes aplicado al análisis de la percepción ciudadana del estado de Veracruz**

Los estudios de opinión constituyen una herramienta fundamental para obtener información sobre diversos fenómenos en las sociedades contemporáneas. En el marco de las diversas actividades de gobierno, los estudios de opinión proveen información de utilidad para las evaluaciones de desempeño de los programas y acciones, así como para conocer la percepción que los ciudadanos tienen sobre diversos rubros de la acción política, de los gobernantes y de su gobierno.

En este sentido, se constituyen en insumos importantes para el análisis y la toma de decisiones. Desde luego que esto último se logrará, en la medida que los datos se procesen y analicen apropiadamente, que se obtengan resultados que después se conviertan en información útil, y que, finalmente, la información se convierta en conocimiento.

Actualmente, en los ámbitos público y privado se confía en la investigación mediante el análisis de encuestas de opinión con la finalidad de conocer cuáles son las necesidades de las personas y sus opiniones respecto a distintos temas de interés. En este sentido, si tal análisis se realiza correctamente, puede proporcionar información confiable; sin embargo, es posible que exista información que involucre un conjunto de variables que tratan de describir un fenómeno,

y que sea necesario analizarla con estudios más complejos como el análisis de clases latentes.

Los datos que se usan en el análisis estadístico de este artículo se recopilaron de encuestas realizadas por Percigove (Sistema de Percepción Ciudadana sobre las Acciones del Gobierno de Veracruz, de la Red Universitaria de Estudios de Opinión: Universidad Veracruzana) durante 2005. Se trabajó con una base de datos en la que se concentró la opinión se 5,127 ciudadanos del estado de Veracruz. La encuesta se realizó con una metodología de muestreo estratificado con un error de 2% y un nivel de confianza de 95 por ciento.

El diseño estadístico de clases latentes permite construir una variable nominal no observada (latente) con C categorías, las cuales representan a cada uno de los segmentos identificados en la población bajo estudio.

Uno de los objetivos de la encuesta fue clasificar a los individuos de acuerdo con su opinión respecto a si el gobernador del estado posee o no determinadas características. En el cuestionario se incluyó un grupo de variables empleadas para describir algunas características del gobernador en ese momento. La Tabla 2 muestra este conjunto de cuestionamientos.

En cada una de las variables se tomaron en cuenta cuatro categorías: “Totalmente en desacuerdo”, “En desacuerdo”, “De acuerdo” y “Totalmente de acuerdo”.

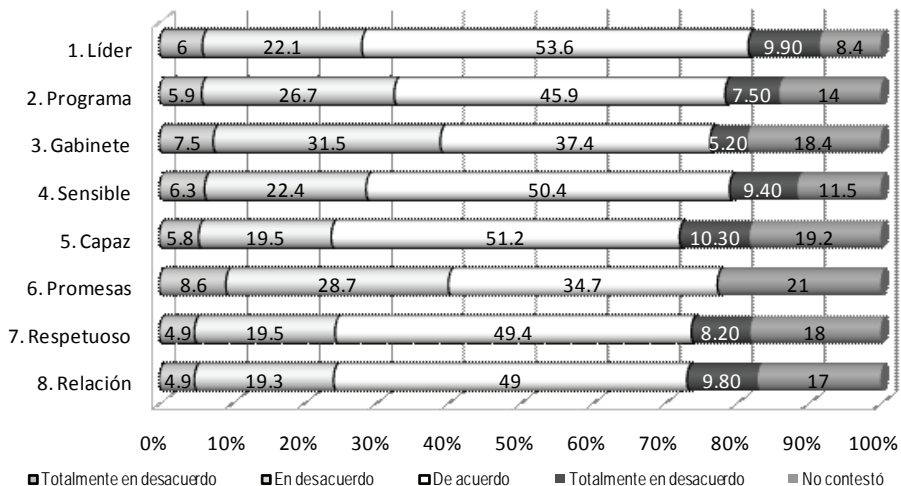
En la Figura 2 se presentan los resultados exploratorios de estas variables con el fin de describirlas. Se puede destacar que 31.5% de los ciudadanos mencionó estar totalmente en desacuerdo con que el gobernador *tiene un gabinete que conoce sus respectivas áreas de atención*. De igual forma se destaca que las afirmaciones en las que están mayormente de acuerdo o totalmente en desacuerdo son: *Es un líder político que conoce los problemas del estado de Veracruz; Es una persona honesta y capaz; y Es un veracruzano sensible a escuchar las necesidades ciudadanas*.

Para realizar el análisis de clases latentes se utilizó el *software* Latent GOLD® 4.0; y como primer paso, se busca la existencia de independencia entre las variables o si, por el contrario, puede explicarse su comportamiento temporal a través de una variable latente.

Tabla 2. Grupo de variables observadas

1.	Es un líder político que conoce los problemas del estado de Veracruz.
2.	Tiene un programa de gobierno congruente con las necesidades del estado.
3.	Tiene un gabinete que conoce sus respectivas áreas de atención.
4.	Es un veracruzano sensible a escuchar las necesidades ciudadanas.
5.	Es una persona honesta y capaz.
6.	Será un gobernador que cumpla sus promesas de campaña.
7.	Será un gobernador respetuoso del Congreso del Estado.
8.	Será un gobernador que mantendrá una buena relación con el presidente de México.

Figura 2. Resultados exploratorios sobre el gobernador del estado



La Tabla 3 muestra que se rechaza el supuesto de independencia dado el valor ( $p=0.0000$ ); por tanto, se puede admitir que existe una asociación entre las variables observadas a través de una variable latente.

Al considerar que no existe modelo perfecto y que siempre son preferibles los modelos con menos variables, puesto que además de ser más sencillos son más estables y menos sometidos a sesgo, en este caso para elegir el modelo adecuado se consideró el criterio conocido como AWE (peso promedio de evidencia) (Banfield y Raftery, 1993).

La Tabla 4 presenta las proporciones (probabilidades) estimadas a partir del modelo seleccionado, encontrándose que el segmento 1 es el más grande y representa 43.91% de la población.

Tabla 3. Prueba de independencia

	X <sup>2</sup>	Prob.
Independencia	51034000000	0.000

Tabla 4. Tabla de probabilidades

	Segmento 1	Segmento 2	Segmento 3	Segmento 4	Segmento 5
Tamaño del segmento	0.4391	0.2787	0.1894	0.0629	0.0298
<i>1) Es un líder político que conoce los problemas del estado de Veracruz</i>					
Totalmente en desacuerdo	0.0013	0.0209	0.1819	0	0.8432
En desacuerdo	0.0891	0.3181	0.5761	0.0012	0.1532
De acuerdo	0.7895	0.6391	0.2403	0.2336	0.0037
Totalmente de acuerdo	0.12	0.022	0.0017	0.7652	0
<i>2) Tiene un programa de gobierno congruente con las necesidades del estado</i>					
Totalmente en desacuerdo	0.0006	0.0375	0.1706	0	0.8026
En desacuerdo	0.0853	0.5052	0.6594	0.0007	0.1943
De acuerdo	0.8325	0.4533	0.1696	0.2276	0.0031
Totalmente de acuerdo	0.0816	0.0041	0.0004	0.7717	0
<i>3) Tiene un gabinete que conoce sus respectivas áreas de atención</i>					
Totalmente en desacuerdo	0.0043	0.0667	0.2098	0	0.8986
En desacuerdo	0.213	0.5834	0.6524	0.0095	0.1007
De acuerdo	0.7197	0.3446	0.137	0.4462	0.0008
Totalmente de acuerdo	0.063	0.0053	0.0007	0.5444	0

MODELOS DE CLASES LATENTES APLICADOS A LAS ENCUESTAS

<i>4) Es un veracruzano sensible a escuchar las necesidades ciudadanas</i>					
Totalmente en desacuerdo	0.0007	0.0218	0.2016	0	0.8671
En desacuerdo	0.0769	0.3616	0.6113	0.0006	0.1309
De acuerdo	0.8102	0.6034	0.1863	0.1864	0.002
Totalmente de acuerdo	0.1121	0.0132	0.0007	0.8131	0
<i>5) Es una persona honesta y capaz</i>					
Totalmente en desacuerdo	0.0007	0.0193	0.1806	0	0.8654
En desacuerdo	0.0645	0.3058	0.5728	0.0007	0.1319
De acuerdo	0.7982	0.6555	0.2452	0.2044	0.0027
Totalmente de acuerdo	0.1365	0.0194	0.0015	0.7949	0
<i>6) Será un gobernador que cumpla sus promesas de campaña</i>					
Totalmente en desacuerdo	0.0009	0.0898	0.2462	0	0.9683
En desacuerdo	0.1179	0.6517	0.6581	0.0012	0.0316
De acuerdo	0.7981	0.2569	0.0955	0.2444	0.0001
Totalmente de acuerdo	0.0831	0.0016	0.0002	0.7544	0
<i>7) Será un gobernador respetuoso del Congreso del Estado</i>					
Totalmente en desacuerdo	0.0003	0.0104	0.1401	0	0.9386
En desacuerdo	0.0612	0.3163	0.6516	0.0004	0.0612
De acuerdo	0.8422	0.6619	0.2077	0.1868	0.0003
Totalmente de acuerdo	0.0963	0.0115	0.0005	0.8128	0
<i>8) Será un gobernador que mantendrá una buena relación con el presidente de México</i>					
Totalmente en desacuerdo	0.0021	0.0203	0.1536	0	0.7675
En desacuerdo	0.101	0.2902	0.5409	0.001	0.2223
De acuerdo	0.7716	0.6578	0.3019	0.1938	0.0102
Totalmente de acuerdo	0.1254	0.0317	0.0036	0.8052	0

Según los resultados obtenidos, se pueden formar los siguientes segmentos:

Segmento 1. (43.9% de los entrevistados): veracruzano que opina estar de acuerdo *en todas las características personales del gobernador* y tiene una expectativa de gobierno favorable.

A continuación se muestra, como ejemplo, la descripción de las proporciones con las que se llega a la descripción del grupo.

- El 78.95% está de acuerdo con que el gobernador es un líder político.
- El 83.25% está de acuerdo con que tiene un programa congruente con las necesidades del estado.
- El 71.97% está de acuerdo con que tiene un gabinete de gobierno que conoce sus respectivas áreas de atención.
- Un 81.02% está de acuerdo con que es un veracruzano sensible a escuchar las necesidades ciudadanas.
- Un 79.82% está de acuerdo con que es una persona capaz.
- El 79.81% está de acuerdo con que será un gobernador que cumpla sus promesas de campaña.
- El 84.22% está de acuerdo con que será un gobernador respetuoso del Congreso del Estado.
- Un 77.16% menciona estar de acuerdo con que será un gobernador que mantendrá una buena relación con el presidente de México.

Segmento 2. (27.9% de los entrevistados): entrevistado que opina estar *de acuerdo* en las características, *Es un líder político que conoce los problemas del estado de Veracruz; Es un veracruzano sensible a escuchar las necesidades ciudadanas; Es una persona honesta y capaz; Será un gobernador respetuoso del Congreso del Estado, y Será un gobernador que mantendrá una buena relación con el presidente de México.* Pero está *en desacuerdo* en las siguientes características: *Tiene un programa de gobierno congruente con las necesidades del estado; Tiene un gabinete que conoce sus respectivas áreas de atención, y Será un gobernador que cumpla sus promesas de campaña.*



Segmento 3. (18.9% de los entrevistados): informante que opina estar *en desacuerdo* en todas las características que se le han planteado.

Segmento 4. (6.3% de los entrevistados): veracruzano que opina estar *totalmente en desacuerdo* en todas las características que se le han planteado.

Segmento 5. (3.0% de los entrevistados): veracruzano que opina estar *totalmente en desacuerdo* en todas las características que se le han planteado.

## Conclusiones

La presente nota hace referencia de manera general a los llamados modelos de clases latentes, así como a la utilidad de esta herramienta en los estudios de tipo social; se trata de una herramienta estadística que comúnmente no se aplica. El modelo de análisis de clases latentes presenta una solución única, además de ser una herramienta de carácter confirmatorio sobre la naturaleza del concepto latente. Es una técnica de gran utilidad para estudios cuya medida resulta complicada debido a que no son observados directamente.

El modelo de clases latentes está acompañado de un conjunto de ecuaciones, las cuales resumen la relación existente entre las variables latentes. El modelo supone que una población se encuentra dividida en cierto número de clases latentes, tantas como categorías tenga la variable latente. Por tanto, cada individuo de la población estudiada pertenece únicamente a una clase latente.

El estudio de caso es un claro ejemplo del uso de los modelos de clases latentes, en el análisis de información contenida en una encuesta. A la población anteriormente mencionada se le aplicó un modelo de clases latentes confirmando la óptima distribución de la población en segmentos. Además proporcionó el tamaño de cada segmento, así como el comportamiento de los individuos de cada uno de éstos.

## **Bibliografía**

- Banfield, J. D. y A. E. Raftery (1993), "Model-based Gaussian and non-Gaussian clustering", *Biometrics*, núm. 49, pp. 803-821.
- Bartholomew, D. J. y M. Knott (1999), *Latent Variable Models and Factor Analysis*, 2a. ed., Londres, Oxford University Press.
- Goodman, L. A. (1974a), "The analysis of system of qualitative variables when some of the variables are unobservable, Part I- a modified latent structure approach", *American Journal of Sociology*, núm. 79, pp. 1179-259.
- (1974b), "Exploratory latent structure analysis using both identifiable and unidentifiable models", *Biometrika*, núm. 61, pp. 215-231.
- Lazarsfeld, P. F. y N. W. Henry (1968), "Latent Structure Analysis", Boston, Houghton Mifflin.
- Lindsay, B., C. C. Clogg y J. Greco (1991), "Semiparametric estimation in the Rash model and related exponential response models, including a simple latent class model for item analysis", *Journal of the American Statistical Association*, núm. 86, pp. 96-107.
- Uebersax, J. S. (1993), "Statistical modeling of expert ratings on medical treatment appropriateness", *Journal of the American Statistical Association*, núm. 88, pp. 421-427.

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2010.

Fecha de aceptación: 1 de noviembre de 2010.

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2010.

## Reseñas

### *La clase media en México*

Reseña del libro de Luis de la Calle y Luis Rubio, *Clasemediero. Pobre **no más**, desarrollados **aún no***, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., México, 2010, 99 pp.

Salvador Moreno Pérez

La estratificación social es uno de los temas principales de estudio de las ciencias sociales. Los seres humanos, al igual que los científicos, ordenan y clasifican la realidad social y material para entender y comprender el mundo. En las ciencias sociales ordenar y clasificar es un método muy socorrido para extender el conocimiento. Al aplicar estos métodos en la ciencias sociales se ha buscado siempre lograr la máxima objetividad; sin embargo, no ha sido posible evitar la subjetividad en las clasificaciones.

Los estudios e indicadores sobre clases medias son escasos. La información acerca de estratos y clases

sociales no se halla exenta de generalidades y son pocas las mediciones puntuales de cuántas personas pertenecen a determinada clase, así como indicadores precisos para considerarlas en uno u otro estrato social.

Luis de la Calle y Luis Rubio son dos especialistas que se dieron a la tarea de investigar y caracterizar la clase media en México. Verónica Baz, en el prólogo del libro, afirma que “La falta de estudios sobre la clase media en México ha hecho posible que, por décadas, se haya hablado de su desaparición”.

El libro consta de tres capítulos: en el primero se intenta contestar la pregunta ¿Qué es la clase media?; en el segundo se da cuenta de la transformación hacia una sociedad de clase media en México; y en el tercero los autores revisan la importancia de la movilidad social para la consolidación de la clase media.

La obra está organizada de tal forma que permite una lectura rápida al resaltar ideas principales a mitad de

la página, o bien los pequeños resúmenes al final del capítulo y recuadros en gris, en los que se destacan comentarios y experiencias sobre los temas.

Los autores reconocen la dificultad para definir la clase media, pero señalan que todas las sociedades comparten alguna característica propia de la clase media: los ingresos para vivir en un entorno urbano y el deseo de mejorar su posición de forma sistemática. De esa forma, plantean la elasticidad del concepto *clase media* porque incluye a personas con ingresos muy distintos. En palabras de los autores, “El término (clase media) comprende profesionales, comerciantes, burócratas, empleados, académicos, todos los cuales tienen un ingreso suficiente para vivir”.

Los autores consideran que la clase media se desarrolla más fácilmente en los ámbitos urbanos; sin embargo, no excluyen la posibilidad de desarrollo en el área rural. Además de los ingresos suficientes, los autores consideran que todas las definiciones de clase media contemplan la búsqueda de medios de superación y movilidad social: empleo esencialmente en el sector de los servicios; interés por el cine, la cultura y otras manifestaciones artísticas como entretenimiento; la propiedad o alquiler de una casa o apartamento como base de su desarrollo familiar; la construcción del

segundo piso de la casa; la posesión de un automóvil u otro tipo de satisfactores como la televisión, el Internet y las redes sociales virtuales.

En su definición de clase media, los autores resaltan como parte importante la visión positiva del mundo, la disposición a disfrutar la vida, la expectativa de mejora económica y la educación como mecanismo de movilidad social.

En ese sentido, los autores definen la clase media a partir de un ingreso suficiente para vivir, la posesión de bienes materiales y una visión de la vida que pretende mejorar económica y culturalmente. Definida de esa forma, la elasticidad del concepto es tan amplia que prácticamente toda la población mexicana se podría clasificar así, ya que muchos de los anhelos que plantean los autores son comunes a todas las clases sociales.

En el primer capítulo los autores afirman que la democracia empata, de forma natural, con las características de la clase media, además que el cambio en las preferencias políticas es un síntoma de crecimiento de esta clase. Enfatizan los ingresos familiares y los bienes que se pueden adquirir con ellos como los factores determinantes para alcanzar el estatus de clase media y los relacionan con la vida urbana.

En el trabajo se presenta la evolución de varios indicadores, los cuales

consideran que llevarán al país hacia una sociedad de clase media: el incremento del PIB *per cápita*, ya que este aumento se traduce en el mejoramiento en la esperanza y calidad de vida de los mexicanos. Los autores reconocen que existe pobreza extendida pero, afirman, eso no hace al país pobre; así, olvidan que el problema básico del país es la redistribución del ingreso y que el ingreso per cápita sólo es un promedio que encubre las fuertes desigualdades económicas.

Otros indicadores analizados por los autores para intentar demostrar el crecimiento de la clase media es el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la mortalidad infantil, la reducción de muertes por enfermedades parasitarias, el bono demográfico, el incremento de la escolaridad promedio del mexicano, el aumento del número de alumnos en educación superior, así como el incremento de número de mujeres en la fuerza laboral.

Además de lo anterior, se mencionan los cambios en los patrones de consumo que nos han hecho pasar de una sociedad con desnutrición a una con obesidad, con el consiguiente aumento del gasto público y privado en servicios de salud.

En el trabajo se destaca el mejoramiento de la calidad de las viviendas, en cuanto al número de cuartos y servicios básicos, junto con el incre-

mento en el número de créditos para vivienda, así como el número de automóviles y tarjetas de crédito.

Otros aspectos que los autores relacionan con el consumo de la clase media y que han experimentado crecimientos importantes son el comercio al por menor, la oferta de entretenimiento como el cine, así como el acceso a Internet, telefonía celular y televisión de paga y el incremento de los vuelos nacionales e internacionales.

En el trabajo se considera que los recientes cambios en el consumo dan una buena idea de lo que eso implica en términos de estabilidad política y económica. Finalmente, en el último capítulo se revisan algunos indicadores que dan muestra de la importancia de la movilidad social para la consolidación de la clase media en México.

Los autores señalan cuatro factores como fundamentales para la consolidación de la clase media: *a)* la disminución de la tasa de fertilidad y la reducción del cociente de dependencia o bono demográfico; *b)* estabilidad económica; *c)* apertura económica y la eliminación de barreras a la inversión y al comercio; *d)* expansión de los servicios de educación, salud y los programas para la reducción de la pobreza.

En conclusión, los autores afirman que México se ha convertido en una sociedad de clase media, a la cual ha-

bría que fortalecer y engrandecer en el futuro.

Una vez terminada la lectura, se puede concluir que los autores ofrecen una visión optimista de la aparente consolidación de la clase media. Otros estudios sobre el tema han demostrado que la realidad mexicana social, económica y política no es tan simple.

En 2008 el informe de pobreza multidimensional del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) reportó que 44.2% de la población mexicana era pobre multidimensional, lo que significa que había 47.2 millones de personas que tenían carencia en al menos uno de los siguientes rubros: educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación (carencias sociales) y un ingreso inferior a la línea de bienestar económico (LBE).<sup>1</sup>

La medición multidimensional permite identificar a la población que es vulnerable por carencia social; vulnerable por ingreso y aquella que no es pobre ni tampoco vulnerable. En 2008 la población vulnerable por carencia social tuvo una incidencia de 33%, es decir, había 35.2 millones de personas que superaban la línea de bienestar, pero tenían en promedio dos carencias sociales; mientras que

la población no pobre y no vulnerable representó 18.3%, es decir, 19.5 millones de personas.

Los recientes resultados definitivos del censo de población y vivienda parecen dar la razón en algunos aspectos tratados por los autores, ya que en los últimos 10 años (2000-2010) se observan ligeras mejoras en algunos indicadores. Por ejemplo, la tasa de crecimiento anual pasó de 1.9 a 1.4%; el número promedio de hijos por mujer, de 2.9 a 2.4; la población económicamente activa pasó de 57 a 64.4%. En cuanto a los bienes en los hogares, 93 de cada 100 cuentan con por lo menos un televisor; 82 de cada 100 con refrigerador; 24 de cada 100 cuentan con computadora; 24 de cada 100 con Internet y 44 de cada 100 con automóvil o camioneta. En general se logró aumentar la cobertura en servicios de agua potable, drenaje y electricidad.

Sin embargo, todavía existen insuficiencias en indicadores fundamentales como el ingreso, ya que 52% de la población ocupada gana menos de tres salarios mínimos mensuales que no son suficientes para vivir, y ocho de cada 100 ocupados no reciben ningún tipo de remuneración; el promedio de escolaridad de la población pasó de segundo al tercer grado de secundaria; siete de cada 100 mexicanos mayores de 15 años son analfabetas; a pesar del programa

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2010.

de Seguro Popular, 34 de cada 100 mexicanos no cuenta con acceso a servicios de salud; como producto de la inseguridad que se vive en el país, casi cinco millones de viviendas se encuentran deshabitadas y poco más de dos millones son de uso temporal.

En cuanto a vivienda y su entorno, todavía seis de cada 100 viviendas tienen pisos de tierra; en 14 de cada 100 viviendas se utiliza leña o carbón para cocinar y a nivel localidad se observa que sólo en 14 localidades de cada 100 no se reportaron ningún tipo de problemas; en 86% se mencionó algún tipo de problema o carencia: en 20% de las localidades el empleo y la emigración fueron los principales problemas; le sigue en importancia la falta de infraestructura o servicios de agua, la falta de carreteras o de transporte. Un aspecto grave es que en sólo 21 de cada 100 localidades se dispone de servicio de policía preventiva.

Los resultados del último censo corroboran la mejoría de la población en algunos indicadores económicos y sociales. Aunque, en contraste, también dan cuenta de carencias sociales, principalmente de ingresos, acceso a servicios de salud, así como falta de empleo y servicios de infraestructura básica.

Sin lugar a dudas, el texto de Luis de la Calle y Luis Rubio generará reacciones a favor y en contra del argu-

mento de la consolidación de la clase media en México. Considero que la elasticidad del concepto clase media carece de un riguroso marco teórico y metodológico.

En México los principales estudios sobre estratificación social han privilegiado las mediciones: *a)* de pobreza, *b)* marginación o *c)* desarrollo humano, descuidando la investigación sobre los sectores medios. Lo anterior se debe posiblemente a la dificultad que el tema conlleva en términos de incorporación de variables cualitativas, como son las percepciones, valoraciones y construcciones simbólicas que es necesario conocer para identificar dichos grupos.<sup>2</sup>

El libro objeto de esta reseña no logra hacer una medición cuantitativa rigurosa sobre cuánta población pertenece a la clase media, simplemente se indica un crecimiento de esta clase con base en la aparente mejora de algunos indicadores y, en cuanto a variables cualitativas como percepciones y construcciones simbólicas, se considera la movilidad social como un elemento importante en la consolidación de la clase media, aunque sin fundamentos teóricos sólidos, ya que al parecer el único objetivo del trabajo fue demostrar que México es simplemente un país clasemediero y sin pobreza.

<sup>2</sup> CESOP, *El análisis y definición de las clases medias*, Cámara de Diputados, México, 2010.

*Confianza en las instituciones*

Reseña del libro: Alejandro Moreno (coord.), *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, CESOP-ITAM, México, 2010.

Gustavo Meixueiro Nájera

Cuando una persona confía en un tercero, piensa que a éste le preocupa tomar en cuenta sus intereses. Ese tercero puede ser otra persona o alguna institución. La confianza, entonces, está basada en las expectativas que se tienen sobre la conducta de aquél, de que va a hacer lo que se le confía y que en su actuar va a tomar en cuenta las preocupaciones y los intereses de uno.

Diversos autores han estudiado este precepto (Bernard, 1983; Hardin, 2010; Luhmann, 1980). Por ejemplo, Russel Hardin argumenta que la confianza es una acción que va precedida por un conocimiento o percepción sobre aquel en quien se deposita, y señala que "(...) su conocimiento o sus creencias (...) constituyen el grado de confianza o desconfianza que tiene (...), si desconfío (...) tengo fundamentos específicos para esa desconfianza" (Hardin, 2010: 128-129). Para este autor la confianza hace posible que una sociedad funcione mejor, y cuando una sociedad confía en sus instituciones se crean incentivos

para que el orden social permanezca estable. Por el contrario, si en una sociedad prevalece la desconfianza, se generan incentivos negativos que crean un orden social endeble y falta de cooperación entre los individuos: "Si todos parecen fiarse de la policía, de los bancos o del gobierno, es relativamente seguro para mí fiarme de ellos también" (Hardin, 2010: 154-156).

Se puede encontrar literatura abundante sobre la necesidad de los gobiernos democráticos de contar con la confianza de los ciudadanos. Diversos autores argumentan que para que un gobierno funcione es necesario que los ciudadanos acaten sus mandatos, y éstos estarán más dispuestos a hacerlo si tienen la certeza de que los actos gubernamentales favorecerán sus intereses, es decir, cuando existe confianza (Hart, 1998; Levi, 1997, citados en Hardin, 2010: 204-205). John Locke consideró que el gobierno, para ser legítimo, debía estar basado en la confianza (Dunn, 1984, citado en Hardin, 2010: 212). Por el contrario, otros autores argumentan que lo único que el gobierno requiere para funcionar de manera adecuada es que los ciudadanos no desconfíen de él (Hardin, 2010: 208-209). Para Hardin es suficiente con que esta desconfianza no sea general y profunda: "Si una parte de la población en verdad se fía en el gobierno, y



en el resto de la población no hay muchos que desconfíen profundamente de él, es probable que dicho gobierno sea exitoso” (Hardin, 2010: 212-213).

Ya sea confianza o desconfianza, es innegable que estos conceptos son relevantes para el funcionamiento de los gobiernos y para la estabilidad de las sociedades, y por estas razones su estudio es igualmente importante y necesario.

El tema ha sido estudiado en democracias más consolidadas. En Estados Unidos, por ejemplo, la Encuesta Social General (*General Social Survey*), realizada por el Centro Nacional de Investigación de Opinión (NORC, por sus siglas en inglés) ha medido durante varias décadas las actitudes de los ciudadanos respecto de la confianza. De igual forma, la encuesta de los Estudios de Elecciones Nacionales (*National Elections Studies*) registra de forma bienal la confianza en el gobierno.

Sin embargo, en México el tema ha sido poco estudiado. Por esta razón el libro *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, coordinado por Alejandro Moreno cobra relevancia en la literatura política en nuestro país. El autor explica desde la primera página la importancia de evaluar y analizar las bases de la confianza institucional en una democracia reciente, donde en los últimos años las instituciones en nuestro país se han transformado: existe

un sistema de partidos más competitivo, relaciones más equilibradas entre los poderes, medios de comunicación más independientes, y organizaciones sociales más relevantes en la vida económica y social.

En las últimas dos décadas, apunta Moreno, se han creado nuevas instituciones, como el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Además, otras ya establecidas han sufrido transformaciones importantes, como el Congreso, la Suprema Corte de Justicia, la Presidencia de la República; o incluso cambios en los medios de comunicación, las iglesias y las fuerzas armadas.

Así, el autor subraya que, de acuerdo con los teóricos en la materia, sería de esperarse que, en un contexto democrático, el apoyo ciudadano a las instituciones debería aumentar. Sin embargo, uno de los aportes del libro de Moreno revela que los niveles de confianza en algunas instituciones no sólo no han aumentado, sino, por el contrario, en algunos casos han disminuido.

Otro de los aportes es que, después de analizar varias encuestas, se concluye que en los últimos años las instituciones religiosas (las iglesias) y las fuerzas armadas (como el ejército) son las que generan mayor confian-

za entre los mexicanos, mientras que la burocracia pública y los partidos políticos se encuentran entre las que menos se confía; o bien, como apunta Moreno, se les podría ver entre las instituciones que más desconfianza generan (Moreno, 2010: 30).

El libro *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada* es resultado de un proyecto de colaboración entre el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) y el ITAM, a través del departamento de Ciencia Política. Los capítulos que lo componen son autoría de estudiantes de ciencia política realizados durante un seminario de investigación impartido por Alejandro Moreno, uno de los académicos más reconocidos en México en temas de ciencia política, democracia y análisis de la opinión pública.

Moreno, en un capítulo introductorio, ofrece al lector un recorrido por varios temas: aborda el porqué es importante estudiar y entender las bases de la confianza en las instituciones; ofrece una revisión de las principales perspectivas teóricas; analiza la transformación de las instituciones mexicanas en los últimos años; describe las encuestas que se utilizaron para preparar el libro; discute sobre la forma en que se mide y cómo se debe medir la confianza en las instituciones; analiza los datos respecto

de los niveles de confianza en las instituciones y presenta las variaciones obtenidas en las diversas escalas. Por último, el autor describe los diferentes capítulos del libro y las principales aportaciones o conclusiones de sus respectivos autores.

Cada uno de los capítulos del libro en comentario estudia la confianza en diversas instituciones mexicanas, y trata de contestar las siguientes preguntas en común: ¿Por qué la gente confía o desconfía de las instituciones? ¿Cuáles son las principales bases de la confianza institucional en el país? ¿Cómo se compara la confianza institucional en México con la que se observa en otras sociedades?

El libro está organizado en tres partes y nueve capítulos. En la primera se analizan las explicaciones de la confianza institucional. Aquí, en un primer capítulo, Alonso González de la Vega, Ángel Quintanilla y Mariana Tajonar discuten sobre las principales explicaciones académicas de la confianza en las instituciones, utilizando en su análisis variables como los valores de las personas, el capital social y la evaluación del desempeño institucional. Posteriormente, en otro capítulo, Sofía Arias, Héctor Portillo y Carlos Ramírez Cacho utilizan variables como la edad, la clase social y la religión para explicar, desde una perspectiva sociológica, la confianza institucional.

En la una segunda parte, integrada por tres capítulos, se discute sobre la confianza en los Poderes de la Unión. En su capítulo, Laura Enríquez analiza las variables determinantes en la confianza en el Poder Legislativo y examina si existen diferencias entre las variables explicativas de la confianza en los diputados y la depositada en los senadores. Enseguida, Humberto Fuentes Panamá analiza la confianza en el Poder Ejecutivo y reflexiona sobre las diferencias entre las medidas de confianza y de aprobación presidencial. Por último, Gabriela Sanginés y Sandra Barba indagan sobre la confianza en la Suprema Corte de Justicia y la confianza entre los ciudadanos sobre las decisiones o fallos de la Corte.

Finalmente, en una tercera parte del libro, compuesta por cuatro capítulos, se estudia la confianza política y social. Yuritzi Mendizábal y Alejandro Moreno abren con un capítulo donde analizan la confianza en los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral (IFE). Enseguida Adrián Rubli y Dinorah Vargas examinan la confianza en instituciones de seguridad pública como el ejército, la policía y la Procuraduría General de la República (PGR), y abordan el tema de los derechos humanos. Después, Estefanía Michel, Odette Ramo y Paulino Madrazo estudian la confianza en instituciones sociales como las iglesias, los sindica-

tos, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales. Por último, en un contexto de interacción global, Patricia Guzmán y Carolina Mayen analizan la confianza de los mexicanos en instituciones supranacionales como la ONU, organizaciones ambientalistas y en Estados Unidos.

En *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada* el lector encontrará que se utilizaron como fuentes para el análisis diversas encuestas, todas ellas con reconocimiento del ámbito académico y con referentes internacionales como la Encuesta Mundial de Valores, Latinobarómetro, Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP), o el Proyecto Comparativo de Elecciones Nacionales (CNEP), entre otras.

Además, ofrece, para cada uno de los análisis que se realizan, modelos estadísticos explicativos de las variables que influyen en los niveles de confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones evaluadas.

El libro resulta de gran interés no sólo para especialistas, estudiantes y académicos de la ciencia política, sino para representantes populares, en especial los legisladores, así como para asesores y tomadores de decisiones gubernamentales involucrados en el diseño o rediseño institucional.

Como se advierte con la lectura del libro coordinado por Moreno, entender y comprender los motivos que sopor-

tan la confianza en las instituciones o que generan su desconfianza es trascendental para el desarrollo de la democracia mexicana. Tal vez un motivo adicional para la lectura de este libro sea que en algunos países el decremento de los niveles de confianza ha llevado a la clase gobernante a realizar cambios y reformas para mejorar el funcionamiento de sus instituciones (Citrin & Lucks, 2001: 26, citado en Moreno, 2010: 16). En este sentido, apunta Moreno, un incremento constante en los niveles de desconfianza debería ser una señal para los gobernantes y representantes populares del descontento ciudadano e incentivarlos para llevar a cabo mejoras del marco institucional.

### **Bibliografía**

- Bernard, Barber, *The logic and Limits of Trust*, Rutgers University Press, 1983.
- Citrin, Jack y Samantha Lucks, "Political Trust Revisited: Déja Vu All Over Again?", en J. R. Hibbing y E. Theiss-Morse (coords.), *What is it about Government that Americans Dislike?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Dunn, John, "The Concept of Trust in the Politics of John Locke", en Richard Rorty, J. B. Scheewind y Quentin Skinner (coords.), *Philosophy in History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.
- Hardin, Russell, *Confianza y confiabilidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.
- Levi, Margaret, *Consent, Dissent and Patriotism*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- Luhmann, Niklas, *Trust: A Mechanism for the Reduction of Social Complexity, Trust and Power*, Nueva York, Wiley, 1980.
- Moreno, Alejandro (coord.), *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, México, CESOP-ITAM, 2010.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS,  
ENSAYOS Y NOTAS PARA PUBLICAR  
EN EL SÉPTIMO NÚMERO DE LA REVISTA LEGISLATIVA  
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a los graduados de maestría y de doctorado, y a los académicos miembros del Sistema Nacional de Investigación, a publicar artículos y ensayos en el séptimo número de la Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

La Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios de interés para el trabajo legislativo sobre ciencias sociales y opinión pública, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada dos veces al año, en junio y en diciembre.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos y ensayos podrán abarcar los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes).
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas).
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales).
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado,

elecciones, participación ciudadana y partidos políticos, transparencia y rendición de cuentas).

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación, pobreza, salud y vivienda).
- Opinión pública (encuestas, estudios de opinión y políticas públicas).
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Estos temas son sólo grandes ejes y la publicación no limita la aceptación de textos sobre otras materias. No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para el trabajo legislativo.

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de calidad.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpresiones o publicaciones de

dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

#### PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la que se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria.
- Los originales seleccionados se enviarán a dos evaluadores externos que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictaminación. La decisión de los especialistas podrá ser: recomendar ampliamente su publicación, recomendar su publicación en otra revista académica, recomendar su publicación sólo si se hacen correcciones, y no recomendar el texto para su publicación. Se observará el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.

2. Correcciones.
3. No aceptación.

#### RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Fecha límite de recepción de artículos: 6 de mayo 2011.
- Inicio de dictaminación de artículos: 9 de mayo de 2011\*
- Publicación de la Revista: 30 de junio de 2011.\*

#### CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito y no estar postulado para su publicación de manera simultánea en otras revistas u órganos editoriales.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional.
- Las cartas de exposición de motivos serán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.
- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado acadé-

\* Fechas tentativas.

mico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.

- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como palabras o frases claves tanto en inglés como en español.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y una máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya profundidad en el tema es menor que la de un artículo, más bien presentan un avance de investigación y, si bien exigen el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos.
- El artículo, ensayo o nota, deberán presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto, como en un archivo anexo (Word, PowerPoint

o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.

- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta estadounidense en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas. Ejemplo (López, 2007, 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. Se recomienda la siguiente forma de elaborar dicha sección:
- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, país.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursiva, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título, nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.
- La bibliografía se presentará en orden alfabético conforme a los apellidos de los autores.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

[gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

## LEGISLATIVE JOURNAL OF SOCIAL AND PUBLIC OPINION STUDIES, N° 7

### Call for papers<sup>1</sup>

The Center for Social and Public Opinion Studies invites Graduates, Doctorates and any scholar of the National System of Researchers to submit papers for the seventh number of the Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública/ Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies.

The Journal of Social and Public Opinion Studies is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice annually and accepts papers in Spanish on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);

<sup>1</sup> In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and
- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).
- These topics are just tentative and the Journal does not limit the acceptance of articles discussing other subjects. There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.
- Papers and essays must be original and will be blind peer-review. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center.

### SELECTION PROCESS

- The editorial board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative Journal; as well as those that do not fulfill the requirements in this document.
- The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The decision of the specialists could be: recommend it



for publication, recommend it for publication in another academic journal, recommend it for publication with revisions, and not recommend it for publication.

- In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Committee shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

#### IN ALL CASES, THE EDITORIAL BOARD DECISION WILL BE

- Publication
- Correction
- Rejection

#### DEADLINE FOR SUBMISSION

- May 6<sup>th</sup>, 2011
- Peer review: May 9<sup>th</sup>, 2011\*
- Publication: June 30<sup>th</sup>, 2011\*

#### EDITORIAL CRITERIA

- Papers or essays must be unpublished.
- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies. Meaning that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber.

\* Tentative dates.

This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.

- The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also key words or key phrases in English and in Spanish.
- Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
- A note is any paper around 10 and 15 pages. Or, is to be written in a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are an preliminary version of an investigation, nevertheless, rigor is demanded.
- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
- For bibliographic references, the American Standard should be used in where, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the

page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is recommended to be written in the following form:

- Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
- Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
- Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title

within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.

- Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
- Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

[gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

In all cases, authors shall be notified via e-mail the Committee's decision.





LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS