

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 6 NÚM. 12 JULIO-DICIEMBRE DE 2013

## ARTÍCULOS

*El apoyo a la libertad de expresión en distintas culturas y sociedades: diálogo internacional continuo sobre los derechos de expresión y los medios de difusión en México*

Robert O. Wyatt

*Alternancia política y transición a la democracia en México*

Rosendo Bolívar Meza

*Argumentos a favor de la estabilidad de los gobiernos parlamentarios en el mundo: una perspectiva desde el caso español*

Ana Gabriela Núñez Pérez  
Gabriela Fuentes Reyes  
María de Lourdes Morales Reynoso

*La brecha de género en las elecciones presidenciales de México*

Miguel Ángel Torhton Granados

*La gobernación de lo público. El escenario del manejo público-privado del agua en México*

Ricardo V. Santes Álvarez  
Óscar Alberto Pombo López

*Más allá del costo a nivel macro: los accidentes viales en México, sus implicaciones socioeconómicas y algunas recomendaciones de política pública*

Carlos Domínguez  
Marie Karaisl

## NOTA

*Estudio mundial de matrículas escolares por edad simple*

Guillermo Ramón Adames y Suari

## RESEÑA

*Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*

Anavel Monterrubio Redonda



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

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

.....

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

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR

Gustavo Meixueiro Nájera

COORDINADOR EDITORIAL

Arón Baca Nakakawa

CORRECCIÓN DE ESTILO

Claudia Ayala Sánchez

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO:

Alejandro López Morcillo

**Consejo Editorial**

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

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

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Francisco J. Sales Heredia

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, año 6, núm. 12, julio-diciembre 2013, 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, DF, 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: 04-2011-101713054000-102, 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, CP 04530, Delegación Coyoacán, México, DF. Este número se terminó de imprimir el 30 de diciembre de 2013. 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, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex y Clase.

.....

# Contenido

VOLUMEN 6 • NÚMERO 12 • JULIO-DICIEMBRE DE 2013

Presentación

3

## ARTÍCULOS

*Robert O. Wyatt*

El apoyo a la libertad de expresión en distintas culturas  
y sociedades: diálogo internacional continuo sobre  
los derechos de expresión y los medios  
de difusión en México

7

*Rosendo Bolívar Meza*

Alternancia política y transición  
a la democracia en México

33

*Ana Gabriela Núñez Pérez, Gabriela Fuentes Reyes  
y María de Lourdes Morales Reynoso*

Argumentos a favor de la estabilidad  
de los gobiernos parlamentarios en el mundo:  
una perspectiva desde el caso español

55

*Miguel Ángel Torhton Granados*  
La brecha de género en las elecciones  
presidenciales en México

73

*Ricardo V. Santes Álvarez y Óscar Alberto Pombo López*  
La gobernación de lo público. El escenario del manejo  
público-privado del agua en México

101

*Carlos Domínguez y Marie Karaisl*  
Más allá del costo a nivel macro: los accidentes viales  
en México, sus implicaciones socioeconómicas  
y algunas recomendaciones de política pública

131

#### NOTA

*Guillermo Ramón Adames y Suari*  
Estudio mundial de matrículas  
escolares por edad simple

149

#### RESEÑA

Anavel Monterrubio Redonda  
*Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*

171

# Presentación

Entender y comprender los fenómenos sociales es crucial si se quiere generar políticas públicas que permitan el desarrollo de la sociedad; sin embargo, evaluar las políticas públicas ya existentes también genera conocimiento para mejorar. Por esto, la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* número 12 contiene tanto artículos que analizan diversos fenómenos de las ciencias sociales, como artículos que examinan las políticas públicas.

En este número de la revista se presentan seis artículos, una nota de investigación y una reseña. Los artículos consideran temas como el derecho a la libertad de expresión, alternancia política y la transición a la democracia, la estabilidad de los sistemas parlamentarios, la brecha de género, el manejo del agua, y las dimensiones económicas y sociales de los accidentes viales. En cuanto a la nota de investigación, aporta múltiples sugerencias para el sistema educativo mexicano. Finalmente, se reseña el libro *Pobreza y factores de vulnerabilidad en México*.

Los artículos han sido seleccionados con tres criterios. Primero: que cumplan con todo el rigor académico que es garantizado mediante dictámenes de doble ciego y un detallado análisis del comité editorial. Segundo, que sean de utilidad en el debate público pero principalmente ayuden al actual debate legislativo. Tercero, procurar una variedad temática y de perspectivas para proporcionar una visión general de las problemáticas del país.

En el primer artículo, “El apoyo a la libertad de expresión en distintas culturas y sociedades: diálogo internacional continuo sobre los derechos de expresión y los medios de difusión en México”, Robert O. Wyatt argumenta a favor de las encuestas como el método más adecuado para medir la libertad de expresión. Analiza ejemplos de este método en Estados Unidos, así como de otras cuatro sociedades democráticas. Después, compara los resultados de estos países con los de un estudio piloto en México. Con base en los resultados, concluye con propuestas de cómo motivar las conversaciones sobre los medios y la libertad de expresión en el país.

El segundo texto, intitulado “Alternancia política y transición a la democracia en México”, distingue entre conceptualizaciones como *alternancia política* y *democratización en el país* y estudia qué tanto se ha avanzado en éstos. Rosendo Bolívar Meza discrimina y clarifica entre estos dos conceptos a través de un recuento histórico y de las reformas electorales que ha tenido el país; concluye que a pesar de que se ha avanzado en términos de alternancia, aún quedan retos pendientes para mejorar la transición a la democracia.

Los “Argumentos a favor de la estabilidad de los gobiernos parlamentarios en el mundo: una perspectiva desde el caso español”, son el artículo de Ana Gabriela Núñez Pérez, Gabriela Fuentes Reyes y María de Lourdes Morales Reynoso, en el que esgrimen argumentos para considerar que los sistemas parlamentarios están en crisis. Al poner de ejemplo el caso español, analizan el papel que el parlamento ha tenido en la vida democrática de ese país, que ha sido vital para la estabilidad política, y que constituye el principal motor para la atención de las necesidades de la ciudadanía.

Miguel Ángel Torhton Granados, en el artículo denominado “La brecha de género en las elecciones presidenciales en México”, analiza este fenómeno poblacional patente en las elecciones de 1994 a 2006. Artículo especialmente útil si se considera la escasa investigación a este respecto. El autor se concentra en explicar —de diversas formas— por qué las mujeres votan diferente que los hombres. Después de realizar análisis estadísticos concluye que las diferencias en las preferencias electorales se deben en mayor medida a factores socioeconómicos que a ideológicos.

El quinto artículo, “La gobernación de lo público. El escenario del manejo público-privado del agua en México”, analiza un tema fundamental para el desarrollo del país: el esquema de participación público-privada del manejo del agua (PPP) y los incentivos que tiene para privilegiar el interés económico en detrimento del beneficio social. Acerca del manejo del agua, los autores proponen a los actores sociales locales y finalmente recomiendan un modelo de asociación pública, privada y social para el manejo de este recurso.

El apartado de artículos culmina con el documento de Carlos Domínguez y Marie Karaisl, denominado “Más allá del costo a nivel macro: los accidentes viales en México, sus implicaciones socioeconómicas y algunas recomendaciones de política pública”. Primero, los investigadores exploran la magnitud de los accidentes viales a nivel agregado y después algunas de las posibles repercusiones económicas y sociales al nivel de los hogares. El artículo analiza que, más allá de los costos a nivel macroeconómico, los accidentes viales pueden tener un efecto catastrófico para los hogares de poco ingreso. Concluye con algunas recomendaciones de política pública que ayudarían a reducir el número de accidentes.

La nota de investigación incluida en este número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es de Guillermo Adames y Sauri, en la que emplea análisis factoriales para generar información relacionada con la educación. El autor busca proponer políticas educativas que mejoren la calidad de la educación en México; específicamente que la educación obligatoria incluya el jardín de niños. Para ello analiza datos de 107 países de la base de datos de la UNESCO.

Este número de la revista culmina con la reseña de Anavel Monterrubio sobre el libro *Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*, coordinado por Francisco J. Sales Heredia. En esta obra los autores analizan los determinantes que han propiciado la proliferación de la pobreza en México. Este libro genera aportes para entender de manera multidimensional este fenómeno que afecta a diversos grupos de la sociedad.

# El apoyo a la libertad de expresión en distintas culturas y sociedades: diálogo internacional continuo sobre los derechos de expresión y los medios de difusión en México

*Robert O. Wyatt*<sup>1</sup>

El presente artículo revisa tanto méritos como límites de las distintas formas en que históricamente se ha medido la libertad de expresión en Estados Unidos, argumentando que el método idóneo es el que empleó la encuesta llevada a cabo como conmemoración del ducentésimo aniversario de la adición del Primer Artículo constitucional de Estados Unidos.

Resume posteriormente los resultados obtenidos en otras cuatro culturas democráticas, incluyendo árabes-israelíes, judíos, residentes de Moscú y los de Hong Kong. Después, compara estos estudios con resultados obtenidos en un estudio piloto aplicado en México. Por último, contesta la pregunta “¿Y entonces qué?” reflexionando sobre la forma en que se podrán utilizar los resultados de investigaciones futuras en México —o en cualquier otro país— para estimular las conversaciones a nivel nacional sobre los medios y el derecho a la libre expresión.

*Palabras clave:* libertad de expresión, cultura democrática, encuestas, medición de la libertad de expresión.

## **The Support to the Freedom of Expression in Different Cultures and Societies: an International Continuous Dialogue about the Freedom of Expression and the Media in Mexico**

This article seeks to review the merits and limits of the different ways in which the freedom of expression has been measured in the United States, arguing that the most appropriate method is the one employed

<sup>1</sup> Robert O. Wyatt, Middle Tennessee State University, Estados Unidos. Correo electrónico: robertowyatt@gmail.com

in a survey conducted in order to commemorate the 200th anniversary of the First Amendment to the United States Constitution.

Then it summarizes the results obtained in other four democratic cultures, including Israeli-Arabs, Jews, residents of Moscow and Hong Kong. After that compares these studies with results obtained in a pilot study applied in Mexico. Finally, answers the question “So what?” Reflecting on how they can use the results of future research in Mexico or any other country to stimulate discussions at national level on the media and the right to self-expression.

*Keywords:* freedom of expression, democratic culture, survey, freedom of expression measurement.

## Introducción

Sin importar si uno vive en un sistema democrático, autoritario o totalitario, el concepto de la *libertad de expresión* plantea varias paradojas.<sup>2</sup> La libre expresión es, en principio, condición necesaria para que exista la democracia representativa y deliberativa, de tal forma que se puedan presentar y debatir diversas perspectivas —ya sea informalmente en cafés y organizaciones cívicas (por ejemplo, Tarde, 1989 [1901]; Dewey, 1927) o más formalmente en asambleas regidas por reglas (Schudson, 1997 y 1998).

Si bien la supresión de la libertad de expresión en contextos autoritarios o totalitarios pueda generar la silenciación pública del desacuerdo y por tanto limitar el debate público, es posible que en espacios alternativos continúen circulando perspectivas contrarias e incluso diversas formas de código pudieran permitir que expresiones subversivas circulen públicamente. En las sociedades más abiertas el uso irresponsable de los sistemas de comunicación puede alentar la difusión de tendencias divisivas, modas poco saludables, perspectivas polarizadas, supresión de perspectivas minoritarias o impopulares, o disturbios civiles. Sin embargo, la libertad de expresión también puede ofrecer a las minorías un canal crucial para hacer conciencia sobre su causa y para defender los cambios necesarios. Es posible, sin em-

<sup>2</sup> Aquí —para mayor comodidad— uso las diferencias clásicas presentadas por Siebert, Peterson y Schramm (1956). Lo hago con cabal conciencia de las críticas por lo inadecuado de la tipología, incluyendo, por ejemplo, Nerone (1995) y McQuail (2005).

bargo, que los ricos, los poderosos y las instituciones oficiales —que con frecuencia tienen fácil acceso a los canales de los medios masivos de comunicación— ejerzan un control hegemónico sobre la visión de la realidad absorbida por la población, definiendo y manipulando a beneficio propio lo que se acepta como la verdad. Con todo, en muchos estados los grupos minoritarios han podido contrarrestar el dominio de las élites promoviendo su propia narrativa de oposición en la conciencia pública. Estos grupos contra elitistas incluyen afroamericanos en Estados Unidos y mujeres u otras minorías en todo el mundo.

Incluso dentro de las comunicaciones políticas informales —que encomian los defensores de la democracia deliberativa— subyace una paradoja. Si bien Kim, Wyatt y Katz (1999) han demostrado que las conversaciones políticas entre ciudadanos pueden conducir a que se formen opiniones más consistentes y refinadas, hay importantes estudios recientemente realizados por Mutz (2006) que han demostrado que tales conversaciones informales entre los que sostienen perspectivas diferentes y opuestas no sólo reducen la polarización, sino que también podrían disminuir el grado de compromiso con la perspectiva propia. Además, una vez reducido el compromiso, las conversaciones pluralistas pueden reducir la participación política. Por el contrario, las conversaciones sostenidas entre quienes mantienen perspectivas similares o congruentes pueden aumentar el compromiso con las causas y estimular la participación.

Incluso en las sociedades abiertas, los gobiernos con bastante frecuencia ejercen un control enorme sobre el sistema de comunicación por su capacidad para controlar el acceso a la presentación de la información o incluso manipularla. Y por naturaleza, los gobiernos ejercen vasto control sobre las agendas públicas. Las élites financieras, políticas y religiosas también tienen una influencia enorme a través del cabildeo y de la visibilidad mediática, en tanto que los grupos de presión y de interés producen contrafuerzas trascendentales. La opinión pública —o para ser más precisos, la opinión de los distintos públicos reflejada por los medios y las encuestadoras— puede alejarse de la agenda pública o seguirla, dependiendo de las circunstancias.

Los gobiernos con frecuencia intentan limitar, conformar o controlar la libertad de expresión —tanto individual como masiva— a través

de distintas leyes, reglamentos, amenazas y presiones. Tales regulaciones oscilan entre medidas moderadas para asegurar la responsabilidad social y reglamentos más estrictos que pueden enfriar la libertad de expresión. La opinión pública en sí misma —en particular en épocas de guerra o de inestabilidad nacional— puede operar para definir las formas aceptables de expresión, sea ésta libertad de expresión individual o de los medios. Por otra parte, las minorías pueden emplear, de manera efectiva, diversos medios para socavar el control dominante de los canales de comunicación.<sup>3</sup>

Así pues, en una sociedad relativamente abierta parecen estar en juego dos conceptos contrarios de la expresión; concepciones que contribuyen a lo que hemos identificado como *la paradoja de la libertad de expresión*. Es posible que aquellos que detentan el poder perciban la comunicación como un medio para retenerlo a través del sostenimiento de la particular visión de la realidad que les permite mantenerse en posición de dominio; por tanto, apoyan los derechos de expresión que imaginan libres de restricciones, dando como consecuencia que tales derechos aparezcan como justos y justificados porque precisamente son las élites las principales beneficiarias. Por otra parte, sus oponentes —privados del derecho a la representación— pueden percibir la comunicación como una forma para alterar o derrocar la estructura dominante y probablemente aprendan a usar, en beneficio propio, los derechos respaldados por los grupos dominantes —a menudo ante la indignación de tales grupos dominantes o incluso de la mayoría de la ciudadanía. Es probable que ambos sectores reconozcan el poder de la expresión para apoyar el *statu quo* o para minarlo; de nuevo una ilustración de la paradoja de la libertad de expresión.

Sin embargo, en el fondo de toda esta teoría, los autores de varios estudios aquí representados en general caen en el campo libertario que incumbe a la libertad de expresión: preferir un máximo de libertad incluso cuando las consecuencias resultantes sean indeseables. Reconocemos que existen argumentos buenos para respaldar los intentos bienintencionados de controlar las comunicaciones políticamente manipuladoras, licenciosas, pornográficas, impertinentes, detestables,

<sup>3</sup> Para obtener más información sobre un debate de estas perspectivas y posibilidades, véase Andsager, Wyatt y Martin (2004), capítulo 1.

subversivas, hirientes o dañinas —en especial los mensajes que dañan a las mujeres, a las minorías, a los pobres o a los desprotegidos. Sin embargo, nosotros favorecemos la libertad de expresión al máximo porque tememos que:

... los controles formales son más alarmantes que la libertad dado que una vez iniciados pudiera no haber límites para los mismos, [pero] no porque creamos que en una sociedad libertaria prevalecerá la justicia o trascenderá la verdad. Sin embargo, una sociedad libertaria es preferible a cualquier otra forma de tiranía que conozcamos o que podamos imaginar (Andsager, Wyatt y Martin, 2004: 18).

Dado este compromiso, a todos nos preocupa el grado en el que la riqueza sin control crispa los sistemas mediáticos en Estados Unidos, en especial después de la resolución de la Corte Suprema de enero de 2010 que equipara el gasto monetario para defender causas políticas con la libertad de expresión. Así pues, la imposición de distintas restricciones legales a las campañas electorales mediáticas con base en los principios de responsabilidad social podría resultar en un sistema político más incluyente. De hecho, la mayoría de las democracias en el mundo tiene tales restricciones, incluyendo México.

Dada esta perspectiva, pretendo revisar los méritos y los límites de las distintas formas en que históricamente se ha medido la libertad de expresión en Estados Unidos, argumentando que el método más adecuado es el empleado en una encuesta (Wyatt, 1991) llevada a cabo con el fin de conmemorar el ducentésimo aniversario de la adición del Primer Artículo constitucional de Estados Unidos. Este emblemático artículo, por supuesto, garantiza la libertad de expresión, de prensa, de culto, de reunión, y de petición.

Resumiremos posteriormente los resultados obtenidos en otras cuatro culturas democráticas, incluyendo árabes-israelíes y judíos (Wyatt, Katz, Levinsohn y Al-Haj, 1996; Wyatt, Andsager, Al-Haj y Levinsohn, 1998) y residentes de Moscú y los de Hong Kong (Andsager, Wyatt y Martin, 2004). Después compararemos estos estudios con resultados obtenidos en un estudio piloto aplicado en México. Por último, trataremos la pregunta “¿Y entonces qué?”, reflexionando sobre la

forma en que se podrán utilizar los resultados de investigaciones futuras en México o en cualquier otro país para estimular las conversaciones a nivel nacional sobre los medios y el derecho a la libre expresión. Concluiremos ofreciendo nuevos métodos imaginativos para estimular la discusión política y la participación en las campañas, sugerencias que seguramente indignarán a muchos eruditos y políticos.

### **Apoyo a la libertad de expresión: los retos de la medición empírica**

Teorizar sobre la libertad de expresión y analizar de manera crítica los sistemas de comunicación implica sin duda un esfuerzo considerable. Ya de por sí en una democracia como la de Estados Unidos, el poder medir el apoyo ciudadano a la libertad de expresión —tanto los derechos de expresión del individuo como los derechos de los medios— es una cuestión que requiere todo el cuidado y rigor. Pero ampliar la medición y el análisis más allá de las fronteras nacionales implica cursar un camino plagado de obstáculos generados por las diferencias culturales y por las dificultades para producir situaciones equivalentes, traducciones equivalentes y medidas demográficas comparables. Sin embargo, dados estos desafíos, las investigaciones realizadas en Estados Unidos (1990-1991), en Israel (1992), en Hong Kong (1994-1997), y en Moscú (1996) han producido similitudes coherentes y revelado diferencias importantes. Hemos tratado las dificultades transnacionales empleando peritos traductores y examinando rigurosamente su trabajo retrotraduciendo al inglés, seleccionando cuidadosamente los problemas de equivalencias,<sup>4</sup> buscando patrones y tendencias más amplios en vez de diferencias estadísticas esquemáticas, y escalando las medidas demográficas como edad, ingreso, educación por distribución (generalmente alta, media, baja), en lugar de desarrollar comparaciones complicadas y cuestionables.

*La tradición de la tolerancia política.* Sin importar los reveses a los que pudiera enfrentarse el investigador en las distintas naciones, el

<sup>4</sup> En México, por ejemplo, consideramos el culto a la Santa Muerte como un equivalente del satanismo en Estados Unidos.

mayor reto sigue siendo desarrollar instrumentos adecuados para examinar empíricamente el nivel de apoyo de los valores de la libertad de expresión —*i.e.* desarrollar series de preguntas y respuestas apropiadas para la investigación (no me atrevería a decir *válidas*). Si bien históricamente en Estados Unidos el estudio del apoyo a la libertad de expresión empezó en la década de 1930, los reactivos típicamente empleados eran generales, por ejemplo: “¿Apoya usted la libertad de expresión para todas las personas?” —y produjeron evaluaciones al apoyo rotundamente optimistas, que otras evidencias han rebatido enérgicamente.<sup>5</sup>

En medio del llamado *Temor rojo* de la década de 1950 —esa era paranoica de fervor anticomunista en Estados Unidos— Samuel Stouffer (1955) publicó su histórico estudio sobre el apoyo hacia las libertades civiles enfocado a diversos grupos “anormales” para determinar las formas de expresión que los ciudadanos tolerarían de ellos. Así, Stouffer sorteó la trampa de las medidas generales abstractas al desarrollar una modalidad de cuestionario —interesante aunque problemática— ampliamente adoptada por investigadores subsecuentes en lo que denominamos la tradición de la *tolerancia política*. Stouffer empezó por identificar varios grupos anormales o desdeñados, para luego preguntar si se debía permitir que los miembros de estos grupos (por ejemplo, comunistas, ateos, homosexuales) realizaran actos de expresión en diversos lugares (*e.g.* incluir un libro en una biblioteca; dar un discurso en un auditorio público de la ciudad del entrevistado; dar clases en una universidad; postularse para un cargo público). Sin embargo, la manera en que formula sus preguntas pudiera prestarse a confusión entre las actitudes hacia una acción con las actitudes hacia un grupo en particular, lo que pudiera explicar el hecho de que los investigadores posteriores concluyeran que en general los entrevistados se habían vuelto más tolerantes cuando únicamente las actitudes hacia un grupo determinado —como los comunistas o los ateos— se habían tornado más favorables.

De igual manera, las preguntas de Stouffer dejan sin definir el contenido real del mensaje (es muy probable que se juzgue de manera

<sup>5</sup> Para obtener una revisión detallada de los diversos medios usados para medir la tolerancia y la libertad de expresión, véase Andsager, Wyatt y Martin (2004: 19-31).

distinta a un ateo que presente un material sexualmente ofensivo de aquel que exhorte a una responsabilidad ambiental). Además, la idea de la identidad grupal no se aplica a muchos de los mensajes de los medios, donde no hay un grupo definible responsable de la comunicación. Sin embargo, Stouffer confirmó que las primeras preguntas abstractas sobre el compromiso hacia las libertades civiles —refrendadas casi universalmente por todos los estadounidenses, incluso en esa era represiva— fueron malos mecanismos de predicción de las actitudes hacia los derechos de los grupos que difieren de lo establecido.

Para superar las actitudes confusas hacia ciertos grupos cuando se trata de medir la tolerancia general, otros investigadores siguieron el procedimiento establecido por Sullivan y sus colegas (Sullivan, Pierson y Marcus, 1982) donde a los entrevistados se les permitía seleccionar su propio grupo “más despreciado” para evaluarlo, en lugar de que alguien más especificara los grupos. Pero incluso ese procedimiento ha sido criticado porque varios grupos despreciados —por ejemplo, los activistas homosexuales en algunas culturas, los terroristas internacionales en otras— pueden ser muy desiguales en cuanto a la amenaza que representan (Caspi y Seligson, 1983). Sin embargo, el procedimiento de Sullivan claramente es más apropiado para estudios transnacionales, donde los miembros de un mismo grupo genérico (digamos comunistas o ateos) pueden ser vistos de manera distinta de un país a otro, o no existir.

Pero el procedimiento de Sullivan no logra tocar una cuestión de suma importancia para aquellos preocupados por la libertad de expresión: ¿cuál es el apoyo que los ciudadanos brindan a las diversas acciones más específicas (por ejemplo, criticar a los militares, usar señas obscenas, quemar la bandera, participar en obscenidades) presentadas por los diferentes medios (por ejemplo: periódicos, galerías de arte, conversaciones privadas) en diversos contextos (digamos un empleado en el trabajo, un ciudadano en una reunión, un reportero periodístico o de televisión en el trabajo)? Y, ¿cuál es la relación entre el apoyo a los distintos medios y las conductas de expresión individuales y la protección que la ley les confiere?

*Apoyo a las libertades civiles.* Herbert McClosky y Alida Brill usaron la palabra *tolerancia* en el título de su importante estudio *Di-*

*mension*es de la tolerancia (*Dimensions of tolerance*, 1983)), pero el subtítulo: *lo que los estadounidenses creen sobre las libertades civiles* (*What Americans believe about civil liberties*), refleja mejor la dirección y el énfasis de su trabajo. Desde nuestro punto de vista, preferimos restringir el uso de la *tolerancia* para referirnos específicamente a los estudios realizados dentro de la tradición Stouffer, que se centran en la comunicación de los grupos que causan desagrado más que en el contenido específico de la comunicación.

El libro de McClosky y Brill se basa en gran medida en una investigación realizada entre el público en general. Además, también se encuestó a las élites legales, los líderes de opinión y los oficiales de policía. Su cuestionario contenía una serie de 69 reactivos de comunicación moderadamente específicos relacionados con varias de las libertades civiles. A partir de ellas, McClosky y Brill ensamblaron una Escala Integrada de Libertades Civiles muy completa que incluye las subescalas de libertad de expresión, libertad de prensa y expresión simbólica (pp. 481-482) además de otras cuestiones. Algunos de los puntos de la escala de McClosky y Brill son dicotomías o simples polaridades, pero otros proporcionan a los entrevistados fundamentos detallados para su opción dicotoma —las libertades que potencialmente pueden causar confusión con las razones dadas para apoyarlas u oponerse a ellas. La inclusión de los motivos para la decisión también dificulta las comparaciones directas entre las preguntas relacionadas o contrastantes.

Un ejemplo de una pregunta que emplea una exposición razonada para cada una de las opciones es: “Si en un referéndum la mayoría vota a favor de prohibir la expresión pública de ciertas opiniones, ¿se debe seguir la opinión de la mayoría?”. Las opciones: “No, porque la libertad de expresión es un derecho más fundamental que los designios de la mayoría”, o “Sí, porque ningún grupo tiene un derecho mayor que la mayoría para decidir cuáles son las opiniones que se pueden expresar y cuáles no”. Para muchas personas, estas exposiciones razonadas no incluyen toda la gama de consideraciones en las que debería fundamentarse la pregunta para tomar una decisión, incluyendo, en Estados Unidos, los factores constitucionales. Aun así, en contraposición con los reactivos sobre la tolerancia de Stouffer-Sullivan, el enfoque

de McClosky y Brill no nos permite evaluar cuestiones específicas al presentar preguntas moderadamente específicas sobre conductas y derechos dados. Esto nos ayuda a entender uno de los principios más importantes del apoyo a la libertad de expresión: que el apoyo a las libertades civiles no es una cuestión abstracta.

Tan pronto como las preguntas sobre la libertad de expresión, presentadas en abstracto, se llevan hacia el ejercicio de la libertad de expresión aplicada en situaciones en particular, el nivel de apoyo se reduce abruptamente [...] limitado, incluso, por muchas de las mismas personas que en abstracto refrendan el valor honorífico del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (McClosky y Brill, 1983: 49).

Es decir, si bien las personas pueden apoyar de manera categórica los sólidos valores y nobles principios de la libertad de expresión, cuando dicha expresión se vuelve perniciosa, nociva, insultante, amenazante o perturbadora, la ciudadanía puede apresurarse a limitar las expresiones concretas, que tan de buen grado refrendó en abstracto.

### **El estudio realizado por la Sociedad Americana de Editores de Periódicos y réplicas internacionales**

Dados estos resultados sobre el apoyo concreto *vs.* el apoyo abstracto a la libertad de expresión, ideamos (Wyatt, 1991) un cuestionario que pregunta no sólo acerca del apoyo en abstracto a la libertad de expresión sino que también incluye 24 reactivos moderadamente específicos que miden el apoyo individual a la libertad de expresión y 26 reactivos que miden el apoyo a los derechos de los medios. Este estudio se realizó con el patrocinio de la Sociedad Americana de Editores de Periódicos (ASNE, por sus siglas en inglés) para conmemorar el ducentésimo aniversario de la adición del Primer Artículo constitucional de Estados Unidos.

Preguntamos si, por ley, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de prensa deberían estar protegidos todo el tiempo, si algunas veces deberían estar protegidos, o si nunca deberían estar protegidos —enmarcando con esto los derechos de expresión dentro de

su contexto constitucional y legal. Los reactivos sobre la libertad de expresión variaron desde conductas muy populares (defender a cualquier candidato de elección popular, estar en desacuerdo con el jefe sobre política) hasta acciones por lo general condenadas (quemar la bandera en protesta; gritar “fuego” en un teatro atestado de gente, por hacer una maldad). En cuanto a los derechos de los medios, las preguntas variaron desde las cuestiones ampliamente aprobadas (proteger la publicación de un libro, incluso cuando haya objeciones sobre su contenido; que un determinado periódico favorezca a algún partido durante la campaña electoral), hasta aquellas que reciben apoyo mínimo (transmisión de sexo explícito en TV, publicidad de productos que difunden afirmaciones falsas o engañosas). En total los 50 reactivos y las sub-series de libertad de expresión y libertad de prensa produjeron escalas confiables integradas, que permitieron realizar comparaciones transnacionales. Las 50 preguntas se tradujeron al idioma apropiado para realizar las réplicas internacionales y se adicionaron con otros reactivos particularmente relevantes para cada una de las culturas.<sup>6</sup>

Por causa de las diversas dificultades metodológicas (principalmente la longitud del cuestionario cuando fue necesario hacer entrevistas telefónicas), no todas las preguntas se incluyeron en todas las investigaciones. No obstante, pudimos construir varias escalas confiables a nivel transnacional que permiten la comparación de los niveles globales de apoyo a la libre expresión en general, así como los derechos de expresión de las personas y los derechos de expresión de los medios. Las investigaciones se realizaron en Estados Unidos en 1990 en un momento de relativa paz nacional, con una actualización en 1991, en la noche anterior a la primera guerra del Golfo Pérsico; en Israel entre ciudadanos israelíes tanto de etnicidad judía como árabe durante la primera Intifada y la acción continua militar en el Líbano; en Hong Kong, en 1994 y 1997, durante la transición de la regencia británica a la China,<sup>7</sup> y en Moscú, en 1996, durante la euforia, la confusión y la incertidumbre posteriores a la caída del régimen comunista. Tales cir-

<sup>6</sup> Para ver la lista de preguntas completa, véase Andsager, Wyatt y Martin (2004: 261-270).

<sup>7</sup> El resumen de las escalas no incluye a Hong Kong porque los distintos grupos de preguntas se asignaron aleatoriamente a las encuestas poblacionales para administrar la entrevista telefónica larga.

cunstancias extraordinarias —que de hecho son bastante ordinarias en la época contemporánea— sin duda afectaron los resultados. Pero en el campo de la investigación siempre hay circunstancias desconcertantes. ¿Cuándo podríamos encontrar tiempos “normales” en varias culturas? ¿Representa acaso la fecha en el calendario la misma época cultural o política para todas las naciones?

Los resultados generales del estudio a través de diversas culturas y sociedades de nuestros diversos estudios incluyen lo siguiente:

*A pesar de las diferencias significativas entre culturas, el apoyo general a la libre expresión no es radicalmente distinto.* Por ejemplo, una escala que compara 28 derechos de expresión de Estados Unidos, Israel (árabes y judíos) y Moscú, produjo una media global de 1.82, donde 3 era el apoyo más alto. Los estadounidenses, dada su tradición de apoyo constitucional, obtuvieron una puntuación de 1.87, ligeramente superada por los rusos que aún celebraban la democratización y obtuvieron 1.88. Los judíos israelíes tuvieron una puntuación ligeramente menor de 1.79; en tanto que 1.72, los árabes israelíes.

A los entrevistados se les preguntó si respaldaban la protección legal para cada uno de los 14 derechos de prensa y los 14 derechos de expresión: todo el tiempo, en ciertas circunstancias, o para nada.<sup>8</sup> Los derechos examinados incluyeron grabaciones que mostraban temas sexuales, drogas o cultos religiosos; el uso de lenguaje insultante relativo a actos sexuales; transmisiones televisivas de desnudos; discursos en favor de la dictadura comunista; periodistas que hacen reportajes sobre información clasificada; anuncios de productos dañinos; quema de la bandera como protesta; discursos que ofenden la religión de las personas; jurar el nombre de Dios en vano; un empleado que está en desacuerdo con el jefe sobre asuntos políticos; reportajes que dañan la seguridad nacional; discursos que ofenden a una persona de otra raza o grupo étnico; defensa del satanismo u otros cultos, y conductas desafiantes adicionales de las personas o de los medios.

Así pues, el nivel global de protección entre las culturas fue ligeramente inferior que la respuesta “protegido en ciertas circunstancias”,

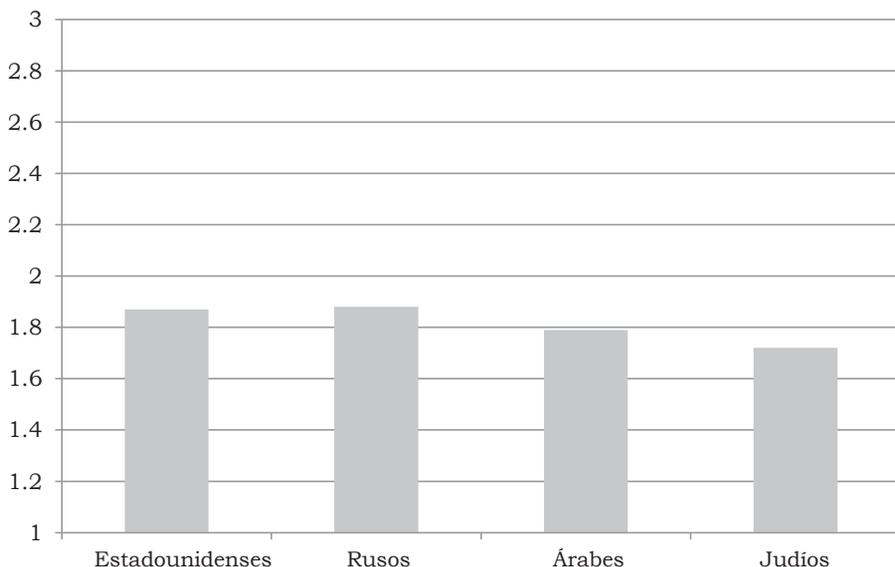
<sup>8</sup> Los detalles y confiabilidades de las escalas se obtuvieron solicitándolas al autor por correo electrónico, a [rwyatt@mtsu.edu](mailto:rwyatt@mtsu.edu)

la cual no es una respuesta poco razonable dada la naturaleza polémica de muchas preguntas. La Gráfica 1 ilustra la relación.

Los absolutistas de la libre expresión —si tal cosa existe— pueden, por supuesto, mostrarse desilusionados porque la expresión menos política (estar en desacuerdo con el jefe, los periodistas que discuten sobre el presidente, los periodistas que critican a los militares) no recibió una protección casi universal todo el tiempo, en todas las naciones. Pero otros pueden estar de acuerdo en que los niveles de apoyo a la libre expresión representan un razonamiento global sólido de la población.

*La protección de los derechos del individuo supera en calificación a la de los derechos de los medios.* Si bien es imposible realizar una comparación exacta de los derechos del individuo *vs.* los derechos de los medios, dada la naturaleza de las preguntas subyacentes, la comparación de derechos similares fácilmente ilustra la brecha que favorece a los derechos de los medios sobre los derechos de la libertad de expresión del individuo.

Gráfica 1. Apoyo global a la libertad de expresión en cuatro culturas: estadounidenses, moscovitas, árabes y judíos



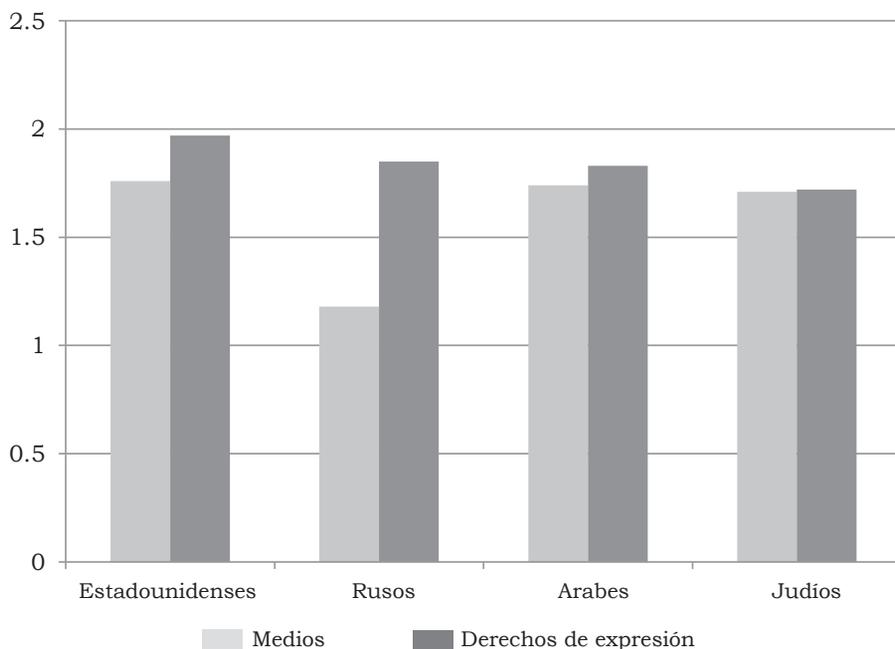
Por ejemplo, 66% de los ciudadanos estadounidenses cree que el derecho a estar en desacuerdo con el presidente debe protegerse todo el tiempo; número que en 1996 se elevó a 76% entre los moscovitas, y que se encuentra en un nivel inferior a 47% entre los judíos-israelíes y 45% entre los árabes-israelíes. Recuérdese que los árabes israelíes son ciudadanos, no residentes de los territorios ocupados de Cisjordania o la Franja de Gaza, tienen sus propios intereses tanto en la seguridad de Israel como en la promoción de su causa. En contraste, 32% de los estadounidenses cree que los periodistas que critican a los políticos deben recibir una protección total —número que resulta impactantemente bajo para muchos miembros de los medios. Entre los rusos, aún jubilados por sus nuevos derechos, el número es un porcentaje alto: 75%, pero cae a 40 para los judíos-israelíes y a 34 para los árabes-israelíes. De nuevo, en lo que respecta a un derecho radicalmente diferente, 35% de los estadounidenses protegerían todo el tiempo el derecho de alguien a comprar revistas con desnudos, en comparación con 49% de los moscovitas, 38% de los árabes-israelíes y sólo 18% de los árabes-israelíes. Pero en lo que respecta a la transmisión televisiva de desnudos, las cifras se reducen a 14, 26, 22 y 15%, respectivamente.

Aun si comparamos las dos subescalas no equivalentes de 14 derechos de los individuos y 14 de los medios que conforman la escala total ilustrada anteriormente, la brecha sigue siendo obvia, según ilustra la Gráfica 2.

Obsérvese la brecha especialmente amplia en Moscú, donde los rusos aún desconfían de sus medios anteriormente dominados por el Estado. Obsérvese también el apoyo equivalente entre los israelíes, donde la intimidad y la vida en común de la sociedad pueden haber tenido influencia sobre los resultados.

*Todas las culturas agrupan las cuestiones de la libertad de expresión y de prensa en grupos o categorías similares, aunque no idénticas.* No era de esperarse que las dimensiones subyacentes de los derechos de la libertad de expresión y de prensa fueran idénticas entre las diversas culturas, medidas por escalas multidimensionales y un análisis factorial. Es importante observar que, entonces, las distintas culturas pueden asignar los derechos a categorías diferentes. No obstante, en-

Gráfica 2. Apoyo a los medios y derechos de expresión en escalas no equivalentes: estadounidenses, rusos, árabes y judíos



tre las culturas surgen algunas dimensiones restrictivas tanto para los derechos de expresión como para los de prensa, incluyendo:

- Las comunicaciones políticas (que recibieron alta protección),
- Las comunicaciones nocivas (con consecuencias negativas directas),
- Las comunicaciones insultantes (con variaciones culturales), y
- Las comunicaciones de rutina.

Aquí los resultados son complejos y se entienden mejor leyendo el informe completo (Andsager, Wyatt y Martin, 2004).

En Estados Unidos, por ejemplo, las preguntas sobre la libertad de expresión se toman como un factor de la expresión basado en la moralidad (jergas sexuales), la expresión política (disentir con el jefe sobre política), los discursos extremistas (hablar en favor de un dicta-

dor de derecha), la expresión ofensiva (usar palabras ofensivas para referirse a un grupo étnico), y la expresión peligrosa (declaraciones que puedan dañar la seguridad nacional). En Israel encontramos la expresión indecente, la expresión política, la expresión subversiva y las expresiones ofensivas para ciertos grupos (evitamos usar esas mismas categorías en Estados Unidos porque no queríamos implicar que los reactivos subyacentes recibían la misma carga de significado en los mismos factores). Rusia, en contraste, produjo resultados sobre expresión basada en la moralidad, la expresión ofensiva, la expresión polémica y la expresión antipatriótica.

Respecto a los derechos de los medios, las dimensiones de Estados Unidos incluyeron contenido dañino (publicidad de productos ilegales), contenido objetable (vender libros después de objetarse su contenido); periodismo de rutina, incluyendo política (reportar sobre los hábitos sexuales de las figuras públicas), identificación cuestionable (identificar a un delincuente juvenil acusado de algún delito, una víctima de violación). En Israel encontramos como categorías los ‘medios indecentes’, el ‘periodismo político’, los ‘medios dañinos’ y la ‘publicidad dañina’. Por su parte, en Moscú: ‘contenido dañino’, el ‘contenido objetable’, ‘el periodismo’, los ‘artículos político-editoriales’ y la ‘identificación personal’.

Además, las diferentes culturas muestran diversos grados de sensibilidad hacia ciertos derechos específicos, por ejemplo:

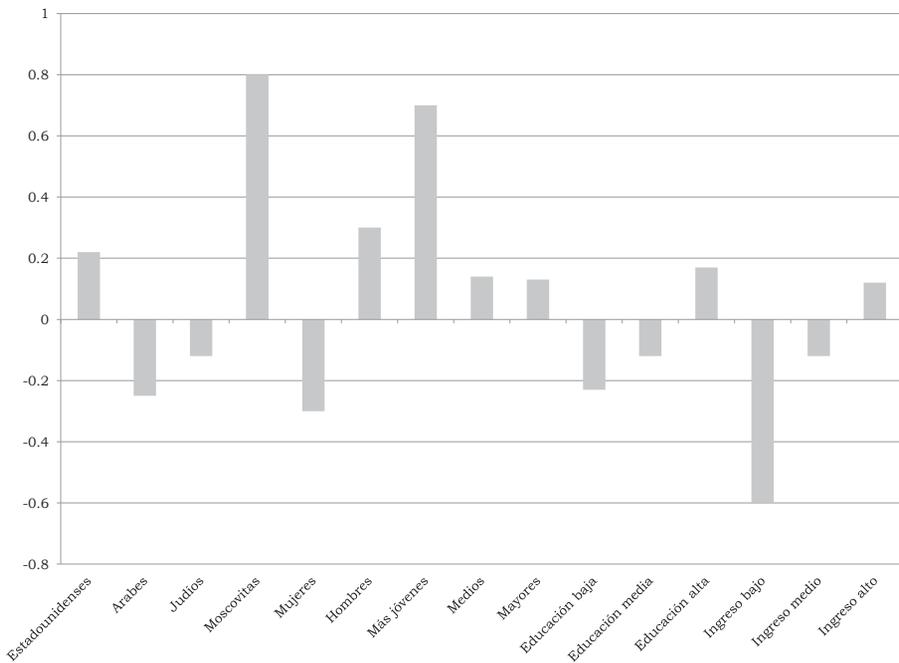
- Los árabes-israelíes mostraron menor apoyo a la comunicación sexualmente explícita que otras culturas;
- Los judíos-israelíes fueron más sensibles a las comunicaciones que pudieran poner en peligro la seguridad nacional, y
- Los estadounidenses se sintieron especialmente ofendidos por las comunicaciones simbólicas como son la quema de la bandera o las señales obscenas en público.

*Riqueza, educación, juventud y género aumentan el apoyo por la libertad de expresión.* Las categorías demográficas que indican empoderamiento y seguridad —mayor ingreso, educación, pertenencia al sexo masculino, juventud— son los mejores factores de predicción de apoyo

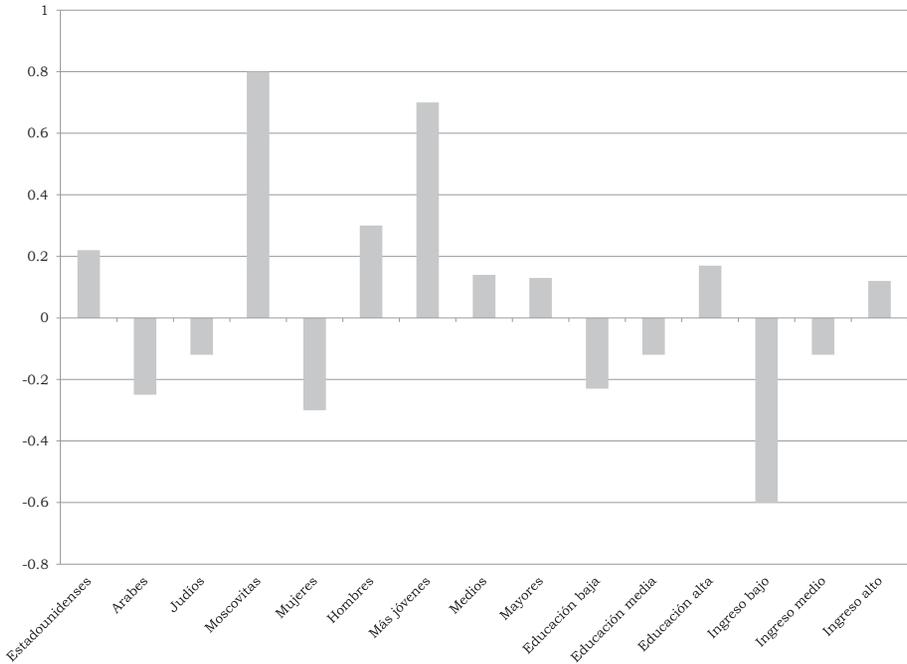
a la libre expresión. Esta relación, si bien compleja, está presente en todas las culturas. A continuación se ilustran los resultados transculturales (salvo Hong Kong) utilizando una escala de libertad de expresión estandarizada de 24 preguntas y una escala de libertad de prensa estandarizada de 26 puntos (gráficas 3 y 4).

Estos resultados alientan a consolidar nuestros argumentos al poder teorizar que los ciudadanos más seguros, establecidos y privilegiados —los hombres, los más jóvenes, los mejor educados, los más ricos— encuentran que las libertades de expresión son algo agradable, normal, natural, inevitable y justo. Lo que ven y oyen refleja, en la mayoría, su propio punto de vista y reafirma su estatus privilegiado —que aceptan como la verdad. Explícitamente pueden creer, con razón, que las libertades de expresión les ayudan a mantener su seguridad porque tienen más acceso y control que otros, o porque el proceso puede ser más inconsciente. En contraste, los menos po-

Gráfica 3. Apoyo transcultural a los derechos de expresión por población y demografía



Gráfica 4. Apoyo transcultural a los derechos de los medios por población y demografía



derosos y seguros pueden considerar a los medios como otra entidad poderosa más que manipula, priva del derecho de representación, o que simplemente les ofende, y pueden tener miedo a expresarse por su condición de *desempoderados* o por el sentido de inutilidad al hacerse oír.

*Las circunstancias históricas bien pueden alterar los niveles globales de la libre expresión.* No existe una forma científicamente válida y controlada para comparar la libre expresión entre naciones y culturas. La comparación no sólo puede alterarse por las profundas diferencias nacionales y culturales, sino que cada nación y cada subcultura experimenta simultáneamente ambientes políticos, económicos y religiosos disímiles. De hecho, dadas las vicisitudes continuas de la historia, difícilmente puede existir algo llamado “épocas normales” donde puedan realizarse observaciones neutrales.

Sin embargo, nuestra primera investigación en Estados Unidos sí se realizó en una época relativamente normal —tiempos de prosperidad económica y relativa paz. Pero esta normalidad —en sí misma anormal y fugaz— rápidamente transmutó hacia tiempos de tensión cuando en 1992 estalló el debate sobre si participar o no en la primera Guerra del Golfo. En 1992 tuvimos oportunidad de realizar un seguimiento adicional —aunque reducido— al estudio de 1991 y encontramos cambios interesantes en el apoyo a la libertad de expresión en momentos en que la nación debatía libremente sobre si ir a la guerra contra un déspota del Medio Oriente, Sadam Husein, que recién había invadido Kuwait. El contraste entre la democracia y la dictadura difícilmente podría haber sido más marcado.

Y de hecho el debate sobre la guerra dio lugar a un mayor apoyo a la libre expresión política. Si bien en 1990, 64% de los estadounidenses protegía el derecho a disentir con el presidente y otros funcionarios, para 1991 aumentó a 73%. De igual manera, el apoyo a la libertad de expresión creció en la mayoría de las demás categorías, incluyendo la pornografía. Por ejemplo, el porcentaje dispuesto a proteger de manera absoluta el derecho a comprar revistas o libros que muestran desnudos saltó de 33 a 50%. Sin embargo, hubo una excepción mayúscula: la seguridad nacional, donde se observa polarización. El porcentaje dispuesto a proteger absolutamente el derecho de los periodistas a reportar cuestiones sobre seguridad nacional sin la autorización gubernamental se incrementó ligeramente de 17 a 19%. Pero los que estuvieron dispuestos a ampliar su aprobación para que *no* hubiera ninguna protección a la cobertura de los reportajes sobre seguridad nacional aumentó considerablemente de 45 a 59 por ciento.

En Moscú, como ya indicamos anteriormente, el apoyo a la mayoría de las formas de libre expresión superó incluso los niveles estadounidenses habituales, un efecto que atribuimos a la vigorizante aceptación de los valores democráticos posterior a la desaparición del comunismo. Por supuesto que esto es sólo una conjetura. Sería sin duda muy útil si de nuevo pudiéramos investigar a los moscovitas, ahora que la sociedad se ha estabilizado y el gobierno ha adoptado una postura mucho más autoritaria.

En Hong Kong también contamos con la fortuna de realizar nuestra investigación justo en una época de transición cuando la antigua colonia británica regresaba al gobierno de China continental, y los resultados son claros: conforme se acercaba el gobierno continental, los residentes de Hong Kong cada vez apoyaron menos la libertad de expresión. Por ejemplo, el porcentaje de los que todo el tiempo estaban dispuestos a proteger el derecho a disentir con el mandatario u otros funcionarios disminuyó de 60 a 54%; los que estaban dispuestos a proteger totalmente el derecho de expresarse en favor de otro país disminuyó de 37 a 30%. Tal y como lo resume Martin:

Los chinos de Hong Kong continuamente demuestran su pragmatismo, el poder del espíritu y su gran laboriosidad, ya sea en los negocios o en la libre expresión. Sin embargo, en la época de la transición de 1997, el apoyo a las libertades de expresión y de prensa no fue tan alto. Un pragmatismo hacia las libertades —especialmente las libertades políticas del periodismo y de expresión individual— tiene un apoyo templado (Andsager, Wyatt y Martin, 2004: 244).

Cuestionar si ese apoyo prevalece hoy día —más de una década después— es un gran enigma —enigma que otra vez sugiere que nuevas réplicas del estudio en todo el globo podrían ofrecer información crucial para los estudiosos de los valores democráticos.

*Inhibición de expresión.* El estudio también incluyó una batería de 33 reactivos sobre la “inhibición de la expresión” diseñados para medir la razón por la que las personas no dicen lo que piensan y no defienden sus puntos de vista en varias situaciones cotidianas —los reactivos se replicaron entre árabes y judíos-israelíes (Wyatt, Katz, Levinsohn y Al-Haj, 1996).<sup>9</sup> Las tres culturas se vieron inhibidas principalmente por acciones relacionadas con la sociabilidad: el temor de herir a otros, de iniciar una discusión, de ofender a alguien. Las preguntas que miden el miedo a la desaprobación de otros —incluyendo el miedo al aislamiento de la mayoría (espiral del silencio) y el miedo a

<sup>9</sup> Hayes (2010 y 2005) desarrolló y validó una escala compacta transnacional que llega a la cuestión subyacente de muchos de los reactivos de inhibición de expresión que desarrollamos.

las restricciones legales —recibieron una calificación menor. Un índice global de las preguntas sobre inhibición demostró ser muy confiable transculturalmente. Los estadounidenses fueron los menos inhibidos y los árabes-israelíes los más inhibidos. Los hombres y aquellos con niveles de educación e ingresos más altos también fueron menos inhibidos en las tres culturas, de nuevo indicando que la seguridad y el empoderamiento se relacionan vitalmente con la libertad de expresión. El miedo al monitoreo o al control por parte del gobierno tuvo una clasificación relativamente inferior que las consideraciones sociales interpersonales, sorprendentemente incluso entre los árabes-israelíes.

En Hong Kong, los asuntos de sociabilidad también dominaron como inhibidores —no querer verse involucrado, evitar discusiones, que no vale la pena decir lo que se piensa. Sin embargo, en Hong Kong el miedo a las represalias se incrementó conforme se acercaba la transición hacia el gobierno de China continental (Wyatt, Andsager y Martin, 2004: 236). Lo interesante es que el miedo a las represalias también fue un inhibidor más fuerte para los entrevistados de Hong Kong identificados como muy occidentales en contraposición a los muy chinos. Los miedos de los entrevistados occidentalizados también estaban relacionados con el trabajo (p. 241), mientras que aquellos identificados como muy chinos eran más propensos a tener miedo al daño físico.

*El estudio piloto mexicano.* Hasta el momento, un estudio piloto mexicano muy limitado ha indicado que el apoyo mexicano a la libre expresión es un tanto inferior al apoyo estadounidense pero las prioridades entre las acciones de comunicación específicas son similares (Rojas, Nares, Wyatt, Blake y Reineke, noviembre de 2009). En particular, el ingreso ha demostrado ser un buen factor de predicción al apoyo de la libre expresión (Nares, abril de 2010). Además, al clasificar los reactivos de acuerdo con la tipología de Siebert *et al.* (1956), más mexicanos que estadounidenses son autoritarios y más estadounidenses son libertarios (Rojas, Nares, Wyatt, Blake, & Reineke, 2009 y mayo de 2010); éste es ciertamente un hallazgo razonable dada la historia de ambas naciones. Pero las limitaciones del cuestionario y de las muestras hacen que estos resultados estén poco fundamentados.

¿Y entonces qué?

Dados los hallazgos internacionales y los resultados del proyecto piloto, una réplica completa mexicana del estudio ASNE y de sus estudios hermanos sobre la libertad de expresión podría permitirnos entender la visión que se tiene sobre la libertad de expresión en una democracia relativamente nueva y de rápido desarrollo que enfrenta enormes presiones internas. ¿Serán igual de ciertas en otros lugares las tendencias demográficas de México? ¿Cuáles serán las sensibilidades particulares mostradas por los ciudadanos mexicanos? ¿Cómo se compara el apoyo global a los derechos de los medios y los derechos de expresión con otras democracias establecidas y emergentes? Por igual, estas son preguntas vitales para los ciudadanos, los investigadores, los encargados de formular políticas públicas, los políticos y los grupos de interés.

Lo que es más importante, un estudio bien diseñado, adaptado a la cultura y al lenguaje mexicanos que patrocinen organizaciones destacadas, debería permitir que México inicie un diálogo público sobre los derechos de los medios e individuales: lo que se debe permitir, lo que se debe alentar, y lo que se debe limitar y cómo. Los resultados de la investigación, además de su importancia como indicadores científicos de los valores sociales y políticos, también son posturas públicas sobre la importancia de debatir un tema en particular. Y, en su calidad de posturas públicas, las investigaciones se pueden usar en diversos foros para explorar aspectos vitales en una variedad de públicos, incluyendo las élites políticas, económicas, sociales y religiosas. Pero —tal vez lo que resulta más importante— las investigaciones se pueden usar para iniciar conversaciones entre los ciudadanos comunes y corrientes en toda la nación. Tales diálogos constituyen el ingrediente básico de la democracia representativa en las asambleas formales y de la democracia deliberativa entre los ciudadanos comunes.

Un debate nacional también podría ampliar la discusión sobre la libertad de expresión en varias formas no convencionales. Por ejemplo, la mayoría de los defensores de la democracia deliberativa y representativa apela a la participación ciudadana a través de diversos medios abstractos y altruistas. Habermas (1989 [1962]) por ejemplo, es un caso destacado. A los ciudadanos se les insta a discutir sobre política para ejercer su derecho a la expresión política. Se les invita a votar porque es su deber cívico; porque es lo correcto; porque, si no

votan, no tienen derecho a quejarse del resultado de las elecciones o del resultado de una decisión oficial. Esto significa, por supuesto, que los ricos y los poderosos tienen razones muy concretas y personales y los medios adecuados para votar, para cabildear y para contribuir generosamente a las campañas, mientras que la ciudadanía en general es atraída sólo por los principios clásicos relacionados con los intereses públicos, pero no por sus intereses personales.

En una serie de estudios, Kim, Katz y Wyatt (Wyatt, Katz y Kim, 2000; Wyatt, Kim y Katz, 2000; Kim, Wyatt y Katz, 1999) han argumentado que la democracia deliberativa —la que se fragua en las conversaciones políticas comunes de la ciudadanía en un ambiente familiar— no sólo incrementa la calidad de la opinión sino también estimula la participación política.<sup>10</sup> Ciertamente, Mutz (2006) encontró que las conversaciones transversales entre personas con puntos de vista distintos pueden disminuir el compromiso hacia una perspectiva en particular y reducir la participación política. En varios casos, la mayor actividad política de quienes mantienen perspectivas contrastantes también puede llevar a la polarización y a la discordia, así como a una mayor representación. Empero, casi la misma queja podría elevarse contra las élites, cuyos incentivos incluyen el poder y el lucro. Sin embargo, en general, queda ya bien establecido que las conversaciones congruentes entre quienes comparten puntos de vista pueden incrementar el compromiso y la participación.

¿Qué sucedería entonces si, al discutir el papel de los distintos derechos de expresión y de las acciones de comunicación política, también examinamos medios innovadores para proporcionar a los ciudadanos comunes incentivos personales que los lleven a participar en la conversación política; a participar en las organizaciones cívicas y políticas; a unirse a grupos de interés; a participar en el cabildeo, y a votar? ¿Qué sucedería, por ejemplo, si a cada uno de los ciudadanos que votara se le regalara un boleto para la rifa de un premio enorme, en efectivo, financiado por los candidatos y los partidos (en realidad, esto lo propuso un ciudadano de Arizona en las elecciones de 2004)? ¿Qué sucedería si en cada casilla hubiera un conjunto de música po-

<sup>10</sup> Aquí tengo una gran deuda con el trabajo en proceso de desarrollo, pero aún no publicado de Elihu Katz (julio de 2011).

pular, cerveza gratis al que presentara su comprobación de haber votado y la oportunidad de ganar un automóvil nuevo proporcionado por los distribuidores automotrices de la localidad? ¿Qué sucedería si a 100 votantes afortunados se les diera un comprobante que ofreciera devoluciones de uno, cinco o diez por ciento en su impuesto sobre la renta nacional? ¿Qué sucedería si a aquellos que participan en los foros públicos o que llaman a los programas de entrevistas de radio o televisión se les diera la oportunidad de aparecer en los medios o de competir por diversos premios?

Cuando propuse tales incentivos heréticos en una asamblea de concededores en Corea, un estudioso renombrado, afectuosa pero muy sinceramente, me llamó *estúpido*. Bueno, estas pueden ser sugerencias estúpidas, pero con gusto me llevaría la etiqueta de estúpido a la tumba si mis sugerencias se tomaran en serio y condujeran a un mayor diálogo político y a una mayor participación cívica y política. Vale la pena la polarización, vale la pena el riesgo del caos (esperemos que limitado), vale la pena el riesgo de enderezar las posiciones políticas o de destituir los intereses establecidos, vale la pena el riesgo de desarrollar una democracia más vital. Pero digan lo que digan, muchos políticos, activistas e intelectuales sólo parecen desear la participación política de los ciudadanos en el discurso y la retórica, pero en el fondo desconfían profundamente, creo, de los instintos y de las acciones de la población —y aunque se disfracen como el demócrata John Dewey—, muchos tienen el alma de un Walter Lippmann (1922, 1925), que prefiere la opinión de los expertos al proceso democrático.

## **Bibliografía**

- Andsager, J. L., R. O. Wyatt y E. F. Martin (2004), *Free expression and five democratic publics: Support for individual and media rights in the United States, Israel, Russia, and Hong Kong*, Cresskill, NJ, Hampton Press.
- Habermas, J. (1989 [1962]), *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society* (traductor T. Burger), Cambridge, MIT Press.

- Hayes, A. F., C. J. Glynn y J. Shanahan (2005), "Validating the willingness to self-censor scale: Individual differences in the effect of the climate of opinion on opinion expression", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 17, pp. 443-455.
- Hayes, A. F., B. Uldall y C. J. Glynn (2010), "Validating the willingness to self-censor scale II: Inhibition of opinion expression in a conversational setting", *Communication Methods and Measures*, vol. 4, pp. 256-272.
- Katz, E. (julio de 2011), "Some dilemmas of deliberative democracy", ponencia presentada en la reunión de la International Association for Media and Communication Research, Estambul, Turquía.
- Kim, J., R O. Wyatt y E. Katz (1999), "News, talk, opinion, participation: The part played by conversation in deliberative democracy", *Political Communication*, vol. 14, pp. 361-385.
- Lippmann, W. (1922), *Public opinion*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- (1925), *The phantom public*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- McQuail, D. (2005), *Mass Communication Theory*, 6<sup>a</sup> ed., Londres, Sage Publications.
- Mutz, D. (2006), *Hearing the other side: Deliberative vs participatory democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nares, Y. (abril de 2010), "Libertad de expresión", ponencia presentada en la reunión regional de la World Association for Public Opinion Research, México.
- Nerone, J. C. (coord.) (1995), *Last Rights: Revisiting Four Theories of the Press*, Urbana y Chicago, University of Illinois Press.
- Rojas, J., Y. Nares, R. O. Wyatt, K. R. Blake y J. B. Reineke (noviembre de 2009), "Mexican support for free expression in international perspective", ponencia presentada en la reunión de la Midwest Association for Public Opinion Research, Chicago, IL.
- (mayo de 2010), "Toward an empirical typology of free expression support", ponencia presentada en la reunión de la World Association for Public Opinion Research, Chicago, IL.
- Schudson, M. (1997), "Why conversation is not the soul of democracy", *Critical Studies in Mass Communication*, vol. 14, pp. 297-309.

- (1998), *The good citizen: A history of American civic life*, Nueva York, The Free Press.
- Siebert, F. S., T. Peterson y W. Schramm (1956), *Four theories of the press: The authoritarian, libertarian, social responsibility and Soviet communist concepts of what the press should be and do*, Urbana, IL, University of Illinois Press.
- Tarde, G. (1989 [1901]), *L'opinion et la foule [Opinion and the public]*, París, Presses Universitaires de France.
- Wyatt, R. O. (1991), *Free expression and the American public: A survey commemorating the 200th anniversary of the First Amendment*, Washington, DC, American Society of Newspaper Editors.
- , E. Katz, H. Levinsohn y M. Al-Haj (1996), "The dimensions of expression inhibition: Perceptions of obstacles to free speech in three cultures", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 8, pp. 229-247.
- , A. Julie, M. Al-Haj y H. Levinsohn (1998), "Nothing absolute: Support for free expression rights among Israeli Arabs and Jews and US citizens", *Journal of International Communication*, vol. 5, pp. 191-210.
- , J. Kim y E. Katz (2000), "How feeling free to talk affects ordinary political conversation, purposeful argumentation, and civic participation", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 77, pp. 99-114.
- , E. Katz y J. Kim (2000), "Bridging the spheres: Political and personal conversation in public and private spaces", *Journal of Communication*, vol. 50, pp. 71-92.

# Alternancia política y transición a la democracia en México

*Rosendo Bolívar Meza*<sup>1</sup>

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de alternancia política y transición a la democracia en México. De éstas, la segunda (la alternancia) es la que más ha avanzado en el ámbito de la Presidencia de la República y se ha realizado en dos ocasiones, en 2000 y en 2012, mediante cambios de partido político en la jefatura del Poder Ejecutivo federal, siendo todavía insuficiente lo referente a realizar los cambios políticos estructurales que conduzcan al país hacia una democracia madura y consolidada (transición a la democracia).

*Palabras clave:* alternancia política, transición a la democracia, consolidación democrática, México, partidos políticos, reforma del Estado.

## **Political Turnover and Transition to the Democracy in Mexico**

The objective of this article is to analyze the process of transition to democracy in Mexico and political alternation. Of these, the second (alternating) is that more progress has been made in the field of the Presidency of the Republic and taken twice, in 2000 and in 2012, by changes in political party at the headquarters of the federal executive power, still insufficient relation to perform structural political changes that will lead the country toward a more mature and consolidated democracy (transition to democracy).

*Keywords:* political alternancy, transition to democracy, democratic consolidation, Mexico, political parties, reform of the State.

<sup>1</sup> Rosendo Bolívar Meza, Instituto Politécnico Nacional, México. Correo electrónico: rbolivarm@ipn.mx.

## Introducción

*Alternancia política y transición a la democracia* son dos conceptos y dos procesos diferentes que suelen concebirse como si fueran sinónimos o iguales, pero la realidad es que no lo son. Por *alternancia política* debe entenderse el cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este proceso es producto de un proceso electoral competido. En cambio, por *transición a la democracia* se entiende el puente que se cruza para pasar de un régimen autoritario hacia uno democrático; implica llegar a un nuevo pacto fundacional y en el trayecto se van construyendo nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos. La transición concluye una vez que se ha logrado la consolidación democrática, en que los actores políticos están satisfechos con la nueva estructura económica y con la superestructura jurídico-política, siempre y cuando brinden condiciones de gobernabilidad, equidad, justicia y desarrollo.

En este sentido, pese a que se han presentado dos alternancias políticas en el Poder Ejecutivo federal, el México actual se encuentra inmerso todavía en la transición hacia la democracia, ya que persiste el sistema presidencialista aunque la figura presidencial ya no goza de los poderes que le daba el control absoluto que tenía del Poder Legislativo federal y del partido hegemónico o dominante, como lo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos que lo antecedieron (el Partido Nacional Revolucionario —PNR— y el Partido de la Revolución Mexicana —PRM—), durante los últimos 71 años del siglo pasado.

Uno de los avances más significativos que ha tenido México en el proceso de transición a la democracia —que se considera inicia en 1977 con la reforma política y electoral de ese año— es que se ha dado la alternancia política. Este proceso fue de abajo hacia arriba y de la periferia al centro, ya que se inició en las presidencias municipales, continuó en las gubernaturas (por primera vez en 1989, en Baja California) y prosperó a nivel presidencial en dos ocasiones (la primera en 2000 y la segunda en 2012).

En el Poder Legislativo consistió en que, a partir de 1979, se fue incrementando el número de legisladores de oposición al partido go-

bernante, hasta que éste dejó de ser hegemónico, cuando a partir de 1997 se presenta claramente en México un sistema tripartidista conformado por el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), aunque hay además otros partidos emergentes pero todavía minoritarios.

La realización de elecciones limpias y la alternancia política parecían ser la solución a los problemas del autoritarismo y un camino seguro hacia la democracia liberal, pero no fue así, pues hacía falta garantizar condiciones adecuadas de gobernabilidad; es decir, gobernar con eficacia y eficiencia, además de garantizar una real y efectiva reforma del Estado, aspectos de la mayor relevancia, aunque a efecto de no distraer del tema central de esta investigación no se abordan en este trabajo.

### **La alternancia política como parte de la transición a la democracia**

El valor fundamental de la alternancia política es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa. No es sólo un cambio de individuos, programas o ideologías, sino una modificación en la distribución del poder acompañado de una introducción de controles institucionales a la discreción gubernamental, generar incentivos para hacer políticas públicas más eficientes y equitativas, incitar a los políticos a satisfacer de manera más efectiva los intereses de sus representantes y contribuir a disminuir la incertidumbre asociada a cualquier proceso de transición.

Para hacer posibles los primeros gobiernos de alternancia en México fue indispensable garantizar que hubiera condiciones para que estos gobiernos fueran electos democráticamente mediante procedimientos limpios y equitativos. Para ello hubo que recorrer un largo camino con el fin de tener reglas electorales que permitieran una competencia real y transparente: que ya no fuera el propio gobierno el que se encargara de la organización y calificación de las elecciones, cortar el flujo de recursos públicos hacia el partido gobernante y distribuirlos equitativamente entre todos los partidos políticos con base en su

propia presencia entre el electorado, crear organismos electorales ciudadanizados como lo fue el Instituto Federal Electoral (IFE), que próximamente se transformará en Instituto Nacional Electoral (INE); darle confiabilidad a los instrumentos de los comicios (padrón electoral, listas, actas, urnas, información, credencial de elector infalsificable, mecanismos de impugnación, etcétera) y tener una dinámica creíble de los procesos electorales. Junto con esto se realizaron diversas reformas electorales que han registrado avances considerables (Aziz y Alonso, 2003a: 56), pero que aún son insuficientes.

La transición a la democracia es más amplia y profunda que la alternancia política, por lo que no se limita únicamente a un resultado electoral que genera un cambio de gobierno o que un partido sustituya a otro en el poder. Es innegable que los asuntos electorales son el punto de partida de la transición a la democracia, aunque la democracia va más allá de las cuestiones electorales. El ejercicio de elecciones libres y transparentes facilita que los valores en torno a la libertad del ser humano prosperen y a la vez permitan su desarrollo integral. En el plano político, los procesos electorales democráticos otorgan la legitimidad necesaria para que los gobernantes se desempeñen con aceptación de la ciudadanía.

Esto se logra de mejor manera cuando en las elecciones pueden participar todos los partidos políticos que tienen representatividad e influencia en la ciudadanía, cuando hay una competencia equitativa entre los contendientes y cuando se respeta el resultado de las elecciones.

De acuerdo con Enrique Suárez-Íñiguez (2003: 154-156, 162), la democracia está compuesta de tres fases claramente distinguibles:

1. Las condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse el proceso electoral de manera limpia y confiable.
2. La realización de las elecciones propiamente dichas, acompañadas de un voto libre, secreto, universal, creíble y legítimo.
3. La manera en que funciona después de las elecciones: el gobierno democrático propiamente dicho, ya que hay gobiernos elegidos democráticamente pero que no gobiernan democráticamente.

Gobernar democráticamente no tiene que ver con quién tiene el poder sino a quién beneficia el poder. Gobernar democráticamente es, entonces, gobernar en beneficio del pueblo. Si se toma en cuenta que la raíz etimológica de democracia viene de *demos* (pueblo) y de *cracia* (poder), entonces el *demos* debe estar por encima del *cracia* o, si se prefiere, la *cracia* debe estar al servicio del *demos*.

La democracia no resuelve los problemas, sino que, mediante las elecciones como parte integrante de la democracia, se elige a quienes los deben resolver. Trata no sólo de cómo se elige un gobierno, sino de cómo se gobierna y, sobre todo, para quién se gobierna. La democracia sólo puede florecer dentro de un Estado de derecho y defiende la igualdad de oportunidades. Implica alternancia en el poder; remoción pacífica de los gobernantes; prohibición del mandato imperativo; transparencia en el ejercicio del poder; descentralización, pluralismo razonable y amplia tolerancia; debate público frecuente y canales de expresión de la voluntad general (además de elecciones) como el referéndum y el plebiscito (Suárez-Íñiguez, 2003: 170-171).

Una de las características principales de la democracia es permitir reformas (como las políticas y electorales) sin violencia y, por consiguiente, poder remover pacíficamente a los gobernantes cuando no cumplan bien con su función. Esto último se hace mediante las elecciones. Si un gobierno no resulta bueno, los ciudadanos lo deben castigar eligiendo otra opción política, es decir, otro partido, en las siguientes elecciones, por lo que la alternancia en el poder es condición para la democracia.

En el caso de México, entre 1929 y 1977, desde la creación del PNR y su transformación posterior en PRM, en 1938, y luego en PRI en 1946, y hasta 1977, año de la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y de la puesta en práctica de la reforma política más importante que se haya implementado en el país, el sistema político mexicano se definió como de partido hegemónico, con su figura central: el PRI, el cual ejercía tanto el gobierno federal como la mayor parte de los estatales y los municipales, así como con amplias mayorías tanto en la Cámara de Diputados federal y el Senado, como en los congresos estatales, sin que hubiera alternancia política en el ámbito federal ni se cumplieran las condiciones de democracia descritas anteriormente.

En contraparte, los partidos de oposición que surgieron durante la época de hegemonía del PRI en la segunda mitad del siglo XX eran políticamente débiles, y se podían dividir claramente en tres bandos:

1. Los partidos satélites, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), creado en 1954, y el Partido Popular creado en 1948 y reestructurado en 1960 para convertirse en Partido Popular Socialista (PPS), que recibían pequeñas cuotas de poder y subsidios oficiales e inclusive se adherían a las candidaturas presidenciales del PRI, que por su poca representatividad perdieron su registro a fines del siglo XX por no obtener los votos necesarios para mantenerlo.
2. La llamada *oposición leal*, representada por el PAN —creado en 1939— oponiéndose principalmente a la intervención del Estado en la economía.
3. La oposición extrainstitucional, representada fundamentalmente por el Partido Comunista Mexicano (PCM) creado en 1919 y desaparecido como tal en 1981 para dar paso a la creación de otros partidos de izquierda, que representaba una oposición real pero excluida de los cauces y procedimientos electorales. Este partido logró su registro en 1979 y posteriormente se transformó y se unió con otras fuerzas de izquierda, para dar paso a la creación del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en 1981, con lo que continuó el proceso de aglutinamiento de la izquierda en México hasta dar paso a la creación del Partido Mexicano Socialista (PMS) en 1985, el cual cedió su registro para crear el PRD en 1989 (Bolívar, 2005: 27-92).

Cabe recordar que la década de 1960 se caracterizó por el surgimiento de movimientos sociales de carácter urbano que cuestionaron la eficacia del sistema político mexicano. El movimiento estudiantil-popular de 1968 fue uno de ellos y con éste se generalizó la crítica al autoritarismo del sistema político mexicano, ya que sus demandas hicieron evidente la falta de democracia y la necesidad de realizar cambios políticos.

La respuesta del gobierno a las demandas de democratización de aquella época fue mediante la represión, por lo que a partir de entonces surgieron algunos actores políticos que más que la negociación buscaban la confrontación con el gobierno, como es el caso de algunos movimientos guerrilleros que buscaron hacerse del poder mediante la vía armada.

En contraparte se crearon nuevos partidos de izquierda y de derecha que buscaban llegar al poder mediante la lucha electoral. Sin embargo, muchas de estas luchas fracasaron al toparse con un partido hegemónico o dominante: el PRI y su gobierno, capaz de movilizar a grandes sectores de la población y de dar respuesta satisfactoria a algunas de las demandas sociales a través de políticas públicas de beneficio social, además de lograr cooptar a algunos integrantes de la oposición al sistema.

Una de las consecuencias del movimiento estudiantil-popular de 1968 fue la llamada “apertura democrática”, pues —como su nombre lo indica— el grupo gobernante buscó abrir espacios políticos y democráticos mediante la creación de nuevos partidos políticos, a quienes quisieran seguir el camino de la lucha electoral. Pero, quienes no participaron en este camino y buscaron la toma del poder por la vía armada, mediante la lucha guerrillera, fueron combatidos con la llamada *guerra sucia* orquestada por distintas corporaciones policiacas y militares del gobierno federal, y que consistió en exterminar físicamente a las guerrillas y controlar, por medio de la represión, a la disidencia política que no quisiera participar por las vías institucionales.

A principios de la década de 1970, con la “apertura democrática” del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), surgieron nuevos partidos políticos como el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), que ampliaron la gama de opciones políticas en el país, aunque sin posibilidades reales de triunfo, pues el PRI seguía siendo hegemónico (Ramos, 1995: 16).

Realmente, en todo este periodo las elecciones se realizaron con regularidad, pero en un esquema de competencia controlado por las instituciones del Estado, por lo que se convirtió en un ritual de renovación de los poderes federales y locales, así como en espacios de negociación con diversas fuerzas políticas, pero no en la arena donde se desarrollaba la lucha real por el poder.

Pese a esta apertura política y al incremento de las opciones electorales, había sectores de la población que no se sentían identificados ni representados por los partidos políticos, por lo que conformaron grupos guerrilleros por considerar que el cambio sólo se podría dar por la vía de las armas.

Gracias a la inteligencia política de Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), se buscó una serie de alternativas para evitar que se generalizara la violencia y se pudiera caer en la ingobernabilidad. Por eso, en 1977 se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que además de ser una reforma electoral, fue también una reforma política que logró atraer a los actores y a los partidos políticos de oposición para acercarlos a la lucha electoral y a la actividad parlamentaria. Esto no significó, de ninguna manera, un cambio de régimen político, ya que aunque gradualmente los partidos de oposición venían ganando espacios en la Cámara de Diputados, en lo fundamental el PRI seguía ocupando un lugar predominante en los tres poderes federales y en las gubernaturas de los estados.<sup>2</sup>

Es precisamente aquí donde se presenta lo que los “transitólogos”<sup>3</sup> consideran como el inicio de la transición a la democracia, o lo que otros consideramos como el inicio de la construcción de la alternancia política, ya que la reforma político-electoral de 1977 logró que el espacio electoral se convirtiera en el centro de la lucha por conquistar ciertos espacios de poder para una parte importante de las fuerzas de oposición, permitiendo que se desarrollaran viejos y nuevos partidos que todavía

<sup>2</sup> En este espacio retomo la observación de uno de los dictaminadores anónimos de este artículo, quien planteaba la necesidad de asentar que si bien con esta reforma de 1977 se realizaron acuerdos políticos importantes entre el gobierno, el PRI y los partidos de oposición, no se hizo lo mismo para afrontar la crisis económica que se comenzó a perfilar desde entonces.

<sup>3</sup> Sin que sea propiamente una corriente de politólogos o analistas políticos, denomino como “transitólogos” a aquellos estudiosos del sistema político mexicano o de los sistemas políticos comparados, que consideran que en México se inició la transición a la democracia a partir de 1977, y que ésta concluyó con el cambio de grupo y partido gobernante en el 2000. Muchos de quienes consideraban que la transición a la democracia había concluido ese año, han matizado sus opiniones al considerar que, en realidad, la transición a la democracia sigue en marcha y lo que se ha dado ha sido más bien la alternancia política.

en ese momento no representaban un serio peligro para la hegemonía del PRI como partido gobernante.

Con la reforma política y electoral de 1977 se presentó un doble proceso: por un lado, se incrementó la legitimidad del gobierno, ya que fue una apertura promovida desde el Poder Ejecutivo y, por el otro, el autoritarismo comenzó a debilitarse, ya que las demandas de participación política se incrementaron, los partidos diferentes al PRI se volvieron más competitivos y la importancia del voto aumentó.

Fue en 1977, con la aprobación y puesta en vigor de la LFOPE, cuando al menos en el ámbito electoral se inició la construcción de la alternancia política en México. Con esta reforma política y electoral se comenzó a sanear el sistema político mexicano por medio de la flexibilización del Estado ante la sociedad civil, a partir de la incorporación y organización de las minorías descontentas en partidos políticos registrados o condicionados al resultado de las elecciones, por medio de lo cual buena parte de la lucha política manifestada por vías no institucionales pasó a manifestarse por medio del voto electoral y por los debates parlamentarios, con lo que el Estado logró la institucionalización de la oposición y el control del descontento.

La reforma política y electoral de 1977 fue una salida a la inconformidad de ciertos sectores de la sociedad que no tenían acceso a la participación política; surgió como respuesta a la falta de confianza y credibilidad en el sistema político mexicano, que se encontraba en crisis desde 1968.

La burocracia política gobernante se valió de la reforma política y electoral de 1977 como vía para salvar y fortalecer el sistema. Para ello, tuvo que abrirse democráticamente y dar espacio a la acción de las corrientes políticas opositoras. Con esto logró recuperar cierto consenso, credibilidad y legitimidad, ya que daba la apariencia de ser un régimen democrático y pluralista.

Los cambios políticos impulsados por el propio grupo gobernante y avalados por los partidos de oposición brindaron la posibilidad de promover reformas políticas y electorales que en lo general permitieron avanzar en la democratización.

A la reforma política y electoral de 1977 expresada en la LFOPE le siguieron otras reformas más electorales que políticas, como el Código Federal Electoral de 1986 y el Código Federal de Instituciones y Proce-

dimientos Electorales (Cofipe) de 1990, con sus respectivas reformas y adiciones hasta la actualidad,<sup>4</sup> que liberalizan paulatinamente al régimen político, amplían los espacios de participación de las fuerzas políticas opositoras y permiten el crecimiento de segmentos de la sociedad civil cada vez más críticos, que empiezan a utilizar su voto como lo hacen todos los ciudadanos de los países democráticos. Simultáneamente se han ido construyendo partidos políticos cada vez más aptos para la competencia electoral y con cierta presencia en la ciudadanía, a grado tal de lograr mantener su registro, aunque no en todos los casos esto ha sido así, ya que se han creado partidos que han desaparecido por no alcanzar el mínimo de votación que les demanda la ley electoral.

Este prolongado proceso de reformas electorales ha significado avances y retrocesos en la consolidación de un sistema plural de partidos con instituciones capaces de garantizar la transparencia en la organización y calificación de las elecciones. En muchos sentidos, las constantes reformas electorales fueron una de las maneras en que el PRI y el gobierno respondieron a las demandas y presiones de los grupos sociales y los partidos de oposición, ya sea para abrir espacios a la participación o para cerrarles el paso, evitando que ciertas fuerzas opositoras crecieran en importancia, pudieran coaligarse o presentar candidaturas comunes, así como establecer la antidemocrática “cláusula de gobernabilidad” para garantizar la mayoría en la Cámara de Diputados al partido con más votos, aunque éste no rebasara el 50% del total de la votación.

Se desarrolló un proceso en el cual los movimientos sociales y políticos dieron mucha importancia a las elecciones y los partidos, hasta llegar a las elecciones de 1988, cuando entró en crisis el sistema político y electoral, tanto por la salida del PRI de importantes integrantes de la clase política, como por el alto nivel de competencia alcanzado por la oposición, en particular por el Frente Democrático Nacional (FDN) que apoyaba la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la Presidencia de la República, quien obtuvo un alto porcentaje de la votación y que seguramente logró más votos de los que se le reconocieron oficialmente. Esto mismo pudo haber pasado en las elecciones

<sup>4</sup> El Cofipe es la ley electoral que más tiempo ha durado y se pretende sea la definitiva. Le antecedieron la Ley Electoral, de 1918; la Ley Electoral, de 1946; la Ley Electoral, de 1954; la Ley Electoral, de 1963; la Ley Electoral, de 1973; la LFOPPE, de 1977, y el Código Federal Electoral, de 1986.

nes presidenciales de 2006 con la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador. La flexibilidad del sistema político le permitió reconstituirse, aún después de esas cuestionadas elecciones presidenciales, al realizarse diversas modificaciones en materia electoral.

Prácticamente durante las dos últimas décadas del siglo xx se dieron pasos importantes para romper el sistema autoritario, ya que los diferentes actores políticos empujaron hacia la realización de una serie de reformas electorales que posibilitaron la alternancia en el poder iniciándose, como ya se mencionó, de la periferia al centro, es decir, comienza en los municipios, continúa en los congresos locales y en el Congreso federal, pasa por las gubernaturas, hasta llegar a la Presidencia de la República (Aziz y Alonso, 2003b: 36-37).

Aunque el PRI logra conservar la mayoría en el Poder Legislativo federal hasta 1997, y la Presidencia de la República hasta el 2000 (aunque la recupera en 2012), la votación en su favor disminuyó elección tras elección, a grado tal de perder varias presidencias municipales, gubernaturas y espacios en el Poder Legislativo. Durante este lapso, muchas elecciones fueron fuertemente cuestionadas por falta de transparencia en los resultados y por la desigualdad en las condiciones de la competencia. En todo este proceso, el PRI —como partido hegemónico y dominante— gradualmente fue despojado de sus privilegios y, al mismo tiempo, los demás partidos dejaron de estar subordinados al sistema.<sup>5</sup>

## **La alternancia política a partir de 2000**

La transición de un régimen autoritario a uno democrático no puede consumarse plenamente con la llegada al poder de un gobierno electo

<sup>5</sup> En todo este proceso México transitó de un sistema de partido hegemónico a un sistema plural de partidos, de elecciones sin competencia a elecciones altamente competitivas. Se pasó de un espacio habitado casi por una sola fuerza política (el PRI) a otro habitado por la diversidad política y por varios partidos. Se pasó de un poder presidencial casi omnipotente a un Poder Ejecutivo acotado; de un Congreso subordinado en lo fundamental a la voluntad presidencial a otro con pluralismo equilibrado. También en todo este proceso los partidos acudieron a elecciones y gracias a ellas se fueron fortaleciendo paulatinamente y a partir de este fortalecimiento lograron modificar el marco normativo e institucional en que transcurren las elecciones en México (Woldenberg, 2012: 13-16).

mediante procedimientos electorales pacíficos y legales, aunque ese gobierno provenga de un partido de oposición, diferente al que gobernaba anteriormente. Esto es, la alternancia política no hace milagros, sino que, por el contrario, en ocasiones puede generar nuevos problemas. Un gobierno de alternancia llega precedido de una serie de expectativas de cambio, que difícilmente puede cumplir por razones diversas, como problemas fiscales para tener suficientes recursos para realizar los planes y programas prometidos, la resistencia al cambio por parte de los desplazados del poder, los largos tiempos de aprendizaje que tiene que invertir el nuevo grupo gobernante para ejercer sus funciones, entre otros. Los gobiernos producto de la alternancia también se vuelven blanco del ataque y de la vigilancia del partido que perdió el poder y de los otros partidos que no ganaron las elecciones.

La alternancia genera una nueva cultura política —o al menos así debería de ser—, en donde el voto ciudadano se vuelve importante como instrumento de opinión y de presión. Las relaciones de un gobierno producto de la alternancia entran en un vínculo de contrapeso con los otros poderes (Legislativo y Judicial) y con otros factores reales de poder como los medios de comunicación, los partidos políticos, los gobiernos estatales de oposición al presidente que son electos por partidos diferentes, por mencionar algunos casos.

En las elecciones presidenciales de 2000, después de 71 años ininterrumpidos en el poder como PNR/PRM/PRI, este partido perdió la Presidencia de la República, pero mantuvo la mayoría simple en la Cámara de Diputados, una buena cantidad de senadores, la mayoría de los congresos locales, la mayoría de las gubernaturas y la mayoría de las presidencias municipales del país, pudiendo regresar al poder presidencial en 2012, en mucho capitalizando los desaciertos e insuficiencias de los dos gobiernos panistas encabezados por Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

El cambio de partido y de grupo gobernante cuando el PAN sustituyó al PRI en el Poder Ejecutivo federal, a partir de 2000, fue una alternancia política insuficiente,<sup>6</sup> ya que en esos 12 años no se hicieron las leyes ni

<sup>6</sup> “Equivocadamente, los enamorados de la alternancia apostaron por un nuevo inquilino, en lugar de construir una casa nueva. Creyeron que la modernidad política de México era un asunto de personas, no de instituciones, que ‘sacar al PRI de Los Pinos’ era causa suficiente para que las cosas mejoraran. Y este enfoque de la ‘transición a la

se reformaron las instituciones como el cambio democrático requería. Cambió el partido en el poder con la llegada de un grupo gobernante distinto, pero no necesariamente mejor capacitado ni más experimentado políticamente que el anterior. Hubo alternancia en el poder, pero no necesariamente una democracia acabada.<sup>7</sup>

El resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000, con las que se inició la primera alternancia presidencial, no sólo cambió la composición del poder político en México, sino que también modificó, de manera radical, el curso del debate sobre la transición mexicana a la democracia. De un lado estaban los que daban por concluida la transición a la democracia con la derrota electoral del PRI en la Presidencia de la República, mientras que del otro lado estábamos los que considerábamos que la transición sólo había avanzado con la alternancia en el poder a partir del triunfo electoral de Vicente Fox Quesada y la Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por lo que esta fuerza encabezó el primer gobierno de la alternancia política en México de 2000 a 2006, sin que esto significara una transición concluida o una consolidación democrática (Bolívar, 2006).

Con el resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000 se originó la alternancia política, sin duda alguna la parte más importante de la transición, ya que el PRI dejó de ocupar la Presidencia de la República y su lugar lo ocupó un presidente electo propuesto por otros partidos, en este caso del PAN y el PVEM, su aliado para esa coyuntura.

Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox (autodenominado como el “gobierno del cambio”) no cumplió del todo sus promesas de campaña cuando éste fue candidato, ni realizó el cambio prometido, en parte porque no pudo o no se atrevió a ello y en parte derivado también de los problemas propios a los que se enfrenta un gobierno de alternancia, como idealizar las promesas de la democracia y luego entrar en el ciclo

---

democracia’ fue equivocado porque lo relevante no era cambiar de inquilino sino transformar el sistema clientelista, impune y corrupto por uno democrático, liberal y con Estado de derecho” (Ugalde, 2012: 12).

<sup>7</sup> La democracia no es algo terminado, definitivo, ni una panacea, ni se limita sólo a los procesos electorales, sino que es algo que se construye diariamente y que incluye una diversidad de elementos. Por sí misma la democracia no resuelve los problemas. Aunque incluye libertades y elecciones, no se agota en ellas (Suárez-Íñiguez, 2003: 151-152).

de la gran decepción, las resistencias al cambio, así como reclamos de la opinión pública y de la ciudadanía por las promesas incumplidas.

Después de la alternancia política de 2000 en México, la transición a la democracia entró en una fase de estancamiento en la que aún se encuentra, ya que no hubo la capacidad ni la voluntad política del gobierno federal encabezado por Vicente Fox para impulsar la reforma del Estado necesaria para consolidar un nuevo régimen democrático.

La alternancia política en la Presidencia de la República no garantizó por sí misma la reforma del Estado, entendida como los cambios legales e institucionales que se requieren para el mejor funcionamiento del Estado. A esto se agrega la incapacidad o desinterés del gobierno de Fox para darle congruencia al proyecto de cambio que lo llevó a la jefatura del Poder Ejecutivo federal. Por ello, después de la alternancia política de 2000, el gran desafío para México fue y sigue siendo realizar la reforma del Estado, en lo cual generalmente coinciden casi todos los actores políticos, aunque no todos están de acuerdo en qué reformas realizar y para qué forma de Estado.

A partir de entonces se hizo claro que la única alternativa viable en México para consolidar la alternancia política y avanzar en la transición a la democracia era y sigue siendo realizar seriamente una profunda e integral reforma del Estado, que haga que las leyes e instituciones sean compatibles y generen un ambiente democrático (Cansino, 2004: 32 y 44-45).

En la democracia la alternancia política no significa por sí misma transición ni consolidación democrática. Un verdadero sistema democrático ofrece y permite —mediante la competencia electoral— la renovación del grupo que gobierna, de las élites políticas, de los partidos y hasta los proyectos de nación, sin que esto signifique llegar a rupturas institucionales. Cuando existe un régimen democrático, la alternancia en el poder entre un partido y otro no significa por sí misma transición (si no hay un cambio de régimen político y se mantiene el mismo sistema político), pero cuando esto sucede en regímenes políticos no del todo democráticos —como en el caso mexicano—, el cambio de grupo gobernante puede tener más importancia.

La primera alternancia política en México realizada en 2000 debió servir para iniciar la transformación del antiguo aparato de domina-

ción, sustentado muchas veces en una amplia red de complicidades que durante los años de la hegemonía y el dominio priista prevaleció en México. Por ello la alternancia en la Presidencia de la República debió servir para avanzar y profundizar hacia la plena democratización del poder y la sociedad, y sentar las bases para una reforma del Estado que incluyera los cambios estructurales que tanto institucionalmente como legalmente se necesitaban —y siguen necesitándose.

La alternancia del 2000 que llevó al PAN a la Presidencia de la República se hizo sin mediar un proyecto de gobierno que incluyera las reformas económicas, sociales y políticas para consolidar la democracia y lograr una mejor gobernabilidad.

Más aún, el voto del 2000 cambió mínimamente la realidad del poder (hubo un redimensionamiento y una nueva relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y se presentó un presidencialismo acotado), pero no se transformó sustancialmente la estructura política, pues no hubo un cambio del régimen político; el sistema político mexicano prácticamente se mantuvo intacto y el marco legal sólo sufrió algunas adecuaciones.

Este señalamiento es muy importante, porque pese a la alternancia política, durante el gobierno de Vicente Fox se seguía viviendo con casi las mismas instituciones y con similares modos de hacer las cosas como en la era priista, a pesar de que el poder se había dispersado. Ya sin el PRI, la Presidencia de la República resultaba ser muy débil en términos constitucionales, por lo que era necesario reconstruir la eficacia de la acción gubernamental y restaurar la capacidad del sistema en la toma de decisiones y emprender acciones en un marco de rendición de cuentas y con pesos y contrapesos efectivos (Rubio, 2002: 51-52).

Si bien es cierto que la alternancia política realizada en 2000 era una necesidad para el proceso de democratización del país, a lo largo del gobierno de Vicente Fox y sobre todo cuando éste concluyó en 2006, fue evidente que la mera alternancia era una condición necesaria, pero no suficiente, para acelerar los cambios políticos y económicos que el país necesitaba y sigue necesitando.

En el 2000 debió haber empezado la consolidación democrática a partir de la alternancia política. Sin embargo, ni Vicente Fox ni sus

colaboradores estuvieron a la altura de su responsabilidad histórica y frustraron el proceso de consolidación democrática desde su etapa inicial, por la falta de visión y de grandeza tanto del jefe del Poder Ejecutivo como de su gabinete, la mayoría formados en el mundo de la gran empresa privada y carentes de experiencia política.

El cambio no llegó, al menos no en la forma en que se prometió: la actividad económica siguió casi igual, la estructura social siguió siendo muy desequilibrada, el marco legal tuvo cambios menores y la estructura institucional mantuvo en muchos casos su ineficacia (Meyer, 2007: 13 y 195).

La estrategia que siguieron Vicente Fox y sus operadores políticos no fue la adecuada para lograr los acuerdos legislativos y políticos necesarios, pues se privilegió la imposición mediática sobre la negociación política. Esta falla estratégica es también otro de los aspectos que ayudan a explicar el fracaso de ese gobierno para sacar adelante gran parte de sus reformas, al menos las más importantes, que fueron las llamadas reformas estructurales y la propia reforma del Estado.

Ya en el gobierno del también panista Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), a quien siempre acompañó el cuestionable resultado del proceso electoral de 2006, se plantearon diversas iniciativas que buscaban acabar con el debilitamiento del poder presidencial que comenzó a darse a partir de la alternancia política del 2000, donde el presidente perdió algunas de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales, además de considerar que el pluralismo había resultado hostil a la modernización de México y propiciado un alejamiento progresivo entre la ciudadanía, la política y los políticos (Zamítiz, 2012: 55-88).

Al no estar en condiciones de consensuar reformas estructurales tanto por su cuestionamiento de origen como por la no consolidación política del partido al que pertenecía, el gobierno de Felipe Calderón se concentró en promover reformas políticas que buscaran consolidar la alternancia política y abrieran espacios para una gobernabilidad democrática. Sin embargo, su propuesta de reforma política fue recibida con diversos cuestionamientos por parte de los legisladores, fundamentalmente de los de oposición al PAN, por lo que tardaron casi tres años en dictaminarla y sacar su propia propuesta, en algunos sentidos distinta a la enviada por el presidente.

Con estas reformas aprobadas por el Congreso de la Unión al término de su mandato (por lo que éstas no lo beneficiaron a él), se logró que el presidente de la república tuviera nuevas facultades que no tuvieron sus antecesores.

Una de esas facultades fue la de presentar hasta dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones. Se contempla que si el presidente no puede tomar posesión de su cargo en el Congreso de la Unión el día 1 de diciembre del año electoral (cada seis años), podrá rendir protesta fuera del Congreso en caso de que haya problemas para hacerlo en ese recinto, pudiendo hacerlo ante los titulares de las mesas directivas de las dos cámaras legislativas, ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.<sup>8</sup> Otra reforma se refiere al mecanismo de sustitución presidencial en situaciones de excepción.

En aras del equilibrio de poderes se contempla la ratificación por parte del Senado de nombramientos que haga el presidente en casos como el Procurador General de la República, diplomáticos (embajadores y cónsules), empleados superiores de Hacienda, integrantes de órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; además de jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

## Conclusiones

Antes de la primera alternancia política, la de 2000, muchos consideraban que la derrota política del PRI al perder la Presidencia de la República se acompañaría de una crisis institucional. No ocurrió así porque como tal este partido no perdió todo el poder (sólo el Ejecutivo federal) y por tanto no desapareció, simplemente dejó de ser hegemónico, ya que siguió manteniendo el poder en la mayoría de los estados

<sup>8</sup> Cabe recordar que esto se hizo en respuesta a la accidentada toma de protesta de Felipe Calderón el 1 de diciembre de 2006, producto del cuestionado proceso electoral de ese año. Esto llevó a que a partir de entonces el informe presidencial se rindiera solamente por escrito, sin la asistencia del presidente al recinto legislativo.

y municipios, así como buena parte de las gubernaturas, las diputaciones federales y las senadurías.

Como bien lo señala John M. Ackerman (2012: 5), se equivocaron aquellos que imaginaban que con la derrota electoral del régimen del partido de Estado en las elecciones presidenciales de 2000 se desembocaría de manera automática en una convivencia política más democrática y una gestión gubernamental más eficaz. Durante los 12 años del PAN al frente del poder presidencial entre 2000-2012, sus dos gobiernos no pudieron, o simplemente no quisieron, desterrar las principales inercias constitucionales y prácticas sociales del pasado autoritario.

Aun con la doble alternancia en el poder presidencial (la de 2000 y la de 2012) sigue haciendo falta una renovada arquitectura legal para México, que derive en un régimen político con una democracia más funcional, que termine definitivamente con los resabios autoritarios y los estilos de hacer política del viejo régimen construido por el PRI.

El gran problema es que el PRI regresa al poder presidencial prácticamente sin haber cambiado. Durante los dos sexenios en que fue oposición a nivel federal (2000-2006 y 2006-2012), no realizó un debate interno que modificara su organización ni redefiniera su ideología y su programa. Se concretó a mantener y reforzar sus tres vertientes de control político que son la propiamente burocrática (manejar el PRI nacional y las candidaturas federales); la de los estados, donde tenía una fuerte presencia y mantenía el poder en varios de ellos; así como su relación con las corporaciones, sin renovarse realmente.

Con la segunda alternancia política en México a través del retorno del PRI al poder presidencial en 2012, se deberá dar también una alternancia al interior de ese partido en cuanto a los liderazgos, los grupos que lo dirijan y el proyecto que impulsen. Enrique Peña Nieto y su grupo cometerán un gran error si gobiernan con la mentalidad, los esquemas y los atavismos de cuando el PRI era el partido hegemónico.

La democracia mexicana sigue siendo pobre en resultados, ya que no basta sólo con hacer elecciones, competir y ganar o perder; hace falta también saber gobernar en democracia. No es lo mismo el acceso al poder que el ejercicio del poder. Sigue haciendo falta alcanzar un ejercicio del poder adecuado, eficaz y que ofrezca resultados (Robledo, 2012: 16).

Una de las razones principales del poco éxito de la transición mexicana ha sido la falta de transformación de los partidos políticos, principales instituciones responsables de la articulación y representación de los intereses e inquietudes ciudadanas en un contexto democrático, ya que no han sabido aprovechar el nuevo clima de mayor competencia política para acercarse a la población, democratizar sus procedimientos internos y rendir cuentas a la ciudadanía (Ackerman, 2012: 6).

La transición democrática mexicana sufrió una grave herida a consecuencia de la forma en que se realizaron y se calificaron las elecciones presidenciales de 2006 (Bartra, 2009: 9). Tuvo una regresión, dio una vuelta en U (Aguayo, 2010: 16, 18 y 24), porque sobrevivieron piezas fundamentales de un autoritarismo que se moderniza y porque la democracia funciona sólo para beneficio de unos cuantos, por lo que aún con los avances obtenidos hay una transición estancada y una democracia hasta ahora fallida, por lo que la democracia mexicana sigue siendo imperfecta y todavía está en construcción.

La democracia mexicana podría estar sometida a menores presiones y, sobre todo podría producir mejores resultados, si los actores políticos se pusieran de acuerdo en un conjunto de reformas que les permitiera hacer su trabajo de manera más eficiente y expedita.

Por lo menos en las últimas tres décadas ha sido mucho lo que se ha escrito y se ha discutido sobre la transición a la democracia, sobre todo en la coyuntura de la alternancia política. Lo que hace falta ahora es pasar de la etapa reflexiva a la etapa de presentación de propuestas legislativas que generen un nuevo marco legal e institucional para sustentar las reformas estructurales que el país requiere: en beneficio de toda la ciudadanía.

## **Siglas**

Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
IFE	Instituto Federal Electoral
LFOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
PAN	Partido Acción Nacional
PCM	Partido Comunista Mexicano

PMS	Partido Mexicano Socialista
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PVEM	Partido Verde Ecologista de México

## **Bibliografía**

- Ackerman, John M. (2012), Prólogo, en Hugo Sánchez y Gonzalo Farrera (coords.), *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Aguayo, Sergio (2010), *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus.
- Aziz, Alberto y Jorge Alonso (2003a), “Las primeras experiencias de alternancia”, en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- (2003b), “Los poderes y las instituciones”, en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Bartra, Roger (2009), *La fractura mexicana. Izquierda y derecha en la transición democrática*, México, Debate.
- Bolívar, Rosendo (2005), *El Partido de la Revolución Democrática: antecedentes, nacimiento, conformación, desarrollo y problemas para la institucionalización de la izquierda partidaria moderna*, México, Instituto Politécnico Nacional.
- (2006), *La construcción de la alternancia política en México*, México, Instituto Politécnico Nacional.
- Cansino, César (2004), *El desafío democrático: la transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Cuadernos de Metapolítica/Centro de Estudios de Política Comparada AC.
- Flores, Víctor (1997), *Entre la idea y la mirada, ¿qué democracia para México?*, México, Océano.
- Meyer, Lorenzo (2007), *El espejismo democrático*, México, Océano.

- O'Donnel, Guillermo y Philippe Schmitter (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Ramos, Daniel (1995), "Del gobierno y la oposición democrática en México: el pacto institucional", *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 8, julio-septiembre, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Robledo, Eduardo (2012), "El factor tiempo: entre el acceso al poder y el ejercicio del poder", *Este País*, núm. 257, septiembre, México.
- Rubio, Luis (2002), "Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz", *Nexos*, núm. 293, mayo, México.
- Suárez-Íñiguez, Enrique (2003), *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Ugalde, Luis (2012), *Por una democracia eficaz*, México, Aguilar.
- Woldenberg, José (2002), *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés.
- (2012), *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México.
- Zamítiz, Héctor (2012), "Encuentro y superposición de agendas: la reforma política aprobada por el Senado en 2011", *Estudios Políticos*, novena época, núm. 25, enero-abril, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

# Argumentos a favor de la estabilidad de los gobiernos parlamentarios en el mundo: una perspectiva desde el caso español

Ana Gabriela Núñez Pérez,<sup>1</sup> Gabriela Fuentes Reyes<sup>2</sup>  
y María de Lourdes Morales Reynoso<sup>3</sup>

El propósito de este ensayo es establecer que los regímenes parlamentarios son cruciales para el mantenimiento de la estabilidad política de las naciones que los ejercen, siempre y cuando se renueven y adapten a las nuevas circunstancias sociales, apuntando al horizonte de la negociación entre el gobierno y el Parlamento para afrontar la nueva realidad política que cada nación vive.

La garantía del desarrollo político de las naciones encuentra en la definición de su tipo de gobierno los diseños institucionales que registran los sistemas políticos para organizar, administrar y, en general, para hacer funcionar el poder del gobierno. Lo que responde a las características particulares de la configuración sociopolítica, económica y cultural de los Estados que los disfrutan —o padecen, según sea el caso.

*Palabras clave:* estado, gobierno, régimen político, sistemas parlamentarios, desarrollo político.

## **Arguments in Favor of the Stability of the Parliamentary Regimes. A Perspective from the Spanish Case**

The guarantee of nation's political development in the definition of the type of government, therefore, institutional designs registered political

<sup>1</sup> Ana Gabriela Núñez Pérez, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo electrónico: ana.gaby.nu@gmail.com.

<sup>2</sup> Gabriela Fuentes Reyes, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo electrónico: gafure77@hotmail.com.

<sup>3</sup> María de Lourdes Morales Reynoso, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo electrónico: mlmr71@hotmail.com

systems to organize, manage, and generally to operate the power of government are different, the above responds to the specific characteristics of social settings, economic and cultural development of the states that hold. Thus, throughout this essay states that parliamentary systems are vital to maintaining political stability of nations that hold, as long as you renew and adapt to new social circumstances, pointing to the horizon of the negotiation between the government and parliament to deal with the new political situation that each nation lives.

*Keywords:* state, government, political regime, parliamentary system, political development.

## **Introducción**

El argumento sustentado en este ensayo es que, pese a las críticas sostenidas por autores como Coopeland (1994), Patterson (1994), Arbor (1994) —entre otros—, sobre la crisis de los regímenes parlamentarios, éstos desempeñan un papel fundamental en el desarrollo político de las naciones y son imprescindibles para mantener la estabilidad política, teniendo entre sus principales virtudes la capacidad de adaptación a los desafíos del nuevo siglo, representar a los diversos puntos de vista de los ciudadanos en las decisiones públicas, la ejecución adecuada de políticas públicas, entre otras que se estudian en líneas posteriores. Lo anterior, considerando que la institución política del Parlamento es el ejemplo de consenso por antonomasia, al constituirse como el terreno de negociación y discusión de posturas divergentes.

La primera parte de este ensayo constituye una revisión teórico-analítica de las corrientes más representativas que estudian los regímenes parlamentarios. En este recorrido se analizan tanto los postulados críticos como aquellos que están a favor del régimen, a fin de comprender su funcionamiento e identificar las nuevas tendencias y comportamientos a nivel institucional y de los actores que intervienen dentro del régimen parlamentario, destacando los elementos que le permiten gozar de una reputación favorable en el desarrollo de las naciones. En un segundo apartado se realiza el análisis sobre el régimen parlamentario de España, mismo que resalta el papel que el Parlamento ha ocupado dentro del sistema político español, para lograr consolidarlo como un

sistema estable, así como los puntos de interacción con el resto de las instituciones del Estado que permiten a dicho país ostentar un buen desarrollo político. La tercera parte del trabajo sustenta el argumento del mismo, sosteniendo que el régimen Parlamentario encuentra en el Parlamento la figura vital para la estabilidad política y constituye el principal motor para la atención de las necesidades de la ciudadanía, a partir de la negociación política entre los diversos actores parlamentarios.

### **Algunas consideraciones teóricas sobre los regímenes parlamentarios**

Al estudiar analíticamente las variantes de los regímenes de gobierno contemporáneos resulta difícil alejarse del análisis visto como un mecanismo para exacerbar las cualidades de un régimen a la luz de los defectos de otro, de manera que el análisis se vicia de las subjetividades impuestas por el investigador. Una vez señalado lo anterior, con la finalidad de evitar que suceda dentro del presente ensayo, este apartado estudia los elementos que dan forma a los regímenes parlamentarios, así como los postulados teóricos más sobresalientes de los estudios dedicados a esta materia, subsecuentemente se exponen algunas de las críticas hechas al régimen considerando las nuevas tendencias de los regímenes parlamentarios, y finalmente se enuncian los fundamentos teórico-analíticos que permiten dar cuenta de la reputación a nivel mundial del parlamentarismo.

El régimen parlamentario constituye una forma de “organización de los poderes públicos caracterizado por una separación de poderes elástica o atenuada” (Béjar, 2000: 504); esto implica que se define por la existencia de un principio de colaboración de poderes, destacando el nexo existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, mismo que denota una relación de vinculación inmediata entre ambos, de manera que existe un mecanismo excepcional de pesos y contrapesos en los que la actuación del gobierno depende de la conjugación de las opiniones plurales respecto de los asuntos públicos. En este sentido destaca que no existe una separación normativa u orgánica del poder

del gobierno y las instituciones parlamentarias, por lo que el gobierno no se centra únicamente en el Poder Ejecutivo sino que comparte la actuación con una parte del Poder Legislativo.

El sistema parlamentario designa una forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado. En ese sentido y en este sistema, la formación del gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria. Esa mayoría puede surgir directamente de las elecciones, o bien, de una coalición. No es suficiente con que el Parlamento elija al jefe de gobierno para hablar de un sistema parlamentario. Es necesario también que el Parlamento no comparta con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos públicos (Espinoza, 2002: 17-18).

En el mismo sentido, el régimen parlamentario entraña en sí una de las formas más peculiares del ejercicio del gobierno, ya que en estos sistemas no existe una diferenciación entre el gobierno y el Parlamento, por lo que el ejercicio del poder es recíproco. De acuerdo con Garza (1997), por *régimen parlamentario* debemos entender a aquel en el cual el jefe de gobierno tiene una actuación “subordinada y sometida” a las decisiones que son tomadas por los órganos componentes del Parlamento, siendo estos últimos quienes imponen a los ministros conformantes del gabinete.

Como una forma de agrupar los elementos conceptuales que definen el sistema parlamentario se destaca al principio de *colaboración entre poderes* como la existencia de un nexo vinculatorio entre poderes Ejecutivo y Legislativo, la relación inmediata entre poderes, legitimidad de elección, elevado grado de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. De esta forma, los regímenes parlamentarios —independientemente del contexto en donde cobren forma— representan un sistema basado en la correlación necesaria entre el gobierno y el Parlamento; el primero es fruto del acuerdo entre mayorías del órgano legislativo, mientras que el segundo es corresponsable de su actuación ante el mismo Parlamento.

A partir de lo anterior y con base en las aportaciones teórico-empíricas hechas por autores como Hurtado (2001), Sartori (2001), Bringas

(2003) y Valenzuela (1997), se puede distinguir una serie de elementos fundamentales para cualquier régimen parlamentario, independiente de las variantes que éste pueda cobrar:

- El gobierno cuenta con la figura de jefe de Estado y jefe de gobierno.
- La jefatura de Estado puede ser: representativa, electa o hereditaria.
- El jefe de gobierno es electo por el Parlamento, como fruto del voto mayoritario dentro de la misma Cámara.
- El jefe de gobierno dirige al Ejecutivo de forma compartida con el gabinete electo por el Parlamento. Sus decisiones son colegiadas.
- Los ministros, en la mayoría de los casos, son parte de ambos poderes, como parte de responsabilidad política.
- El gobierno surge de la confianza otorgada por el Parlamento a la mayoría legislativa o la coalición construida para formar el gobierno.
- El Parlamento puede censurar, retirar la confianza y destituir al gobierno.
- El gobierno puede solicitar la disolución de las cámaras, como respuesta a la pérdida de confianza.
- Se basa en los principios de corresponsabilidad y equilibrio político.
- La función de orientación o dirección política es compartida por el jefe de Estado, de gobierno y del Parlamento.

El Parlamento —además de ser la figura esencial de los regímenes parlamentarios— determina el funcionamiento del sistema político en virtud de que el gobierno se elige de acuerdo a la composición parlamentaria, específicamente depende de la existencia de mayorías y minorías.

La primera distinción que se deriva de este principio es entre gobiernos de minoría y gobiernos de mayoría. Los primeros están compuestos por miembros de uno o más partidos, los cuales no tienen la mayoría de esca-

ños en la cámara representativa; mientras que en el segundo caso éstos sí tienen la mayoría requerida. La existencia de una situación u otra supone un papel diferente del Parlamento en el entramado institucional. Efectivamente, los gobiernos de mayoría dejan al Parlamento como un órgano de ratificación de las decisiones de los miembros del gobierno. En comparación, los gobiernos de minoría favorecen el debate político y la transacción entre los partidos con representación, pues no existe *a priori* un apoyo de escaños suficiente para dar por sentada la aprobación de los proyectos legislativos (Crespo, 1998: 97).

Es importante señalar que a partir de la composición parlamentaria se dilucidan y ajustan las diferencias, y se decide el alcance y dirección del gobierno. No obstante, para que esto pueda darse es fundamental la conformación de alianzas, aun en partidos con ideologías diametralmente opuestas, ya que de esta forma, además de lograr acuerdos, se reafirma la legitimidad con la que se elige a los representantes.

Dentro del análisis de los Parlamentos, respecto a procedimientos y funciones, destaca un elemento poco explorado en los análisis de los regímenes parlamentarios; nos referimos al programa de gobierno que, más allá de ser el instrumento donde se plasma el trabajo a realizar para atender las demandas sociales, representa el vínculo mediante el cual se llevan a cabo las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo; éste es el producto de la labor parlamentaria en el contexto del Estado social. Entonces, según Holgado, el *programa de gobierno* responde a una programación proyectiva y no reactiva, específicamente es la figura donde se plasman las necesidades que requieren atención, los cometidos que se necesita llevar a cabo y los medios de los cuales se dispone para tal actuación; “el programa sería el instrumento donde se concreta la determinación de la política general del Estado” (Holgado, 2005: 297).

Es así que el programa de gobierno, además de ser el mecanismo de transformación de demandas ciudadanas en políticas concretas, da cuenta del acomodo de poderes públicos, ya que de no llevarse a cabo por el gobierno éste puede ser removido por el Parlamento; en contraparte, y de no lograrse las alianzas en el Parlamento para ejecutarse, el gobierno lo disolverá, con lo que automáticamente se da el llamamiento a elecciones parlamentarias.

Ahora bien, respecto a los autores que aportan mayores elementos teóricos a favor del régimen parlamentario, se encuentran Linz (1993 y 1997), Sartori (1994), Nohlen (1991), Stepan (1996) —sólo por mencionar a los más representativos—, ellos coinciden en reconocer la superioridad de los regímenes parlamentarios sobre el sistema presidencial destacando como desventajas del presidencialismo “el juego de suma cero que produce el sistema, el problema de la doble legitimidad, la rigidez que genera el mandato fijo, el estilo de hacer política y los problemas de continuidad y estabilidad” (Serrafero, 1998: 167) sugiriendo que son debilidades a las que el parlamentarismo no es proclive y ,por el contrario, el régimen parlamentario se caracteriza por poseer una legitimidad democrática con flexibilidad en el actuar y duración del gobierno en función del trabajo realizado a la luz de los ciudadanos; la división entre jefatura de Estado y jefatura de gobierno es otra virtud del sistema parlamentario, ya que al encontrarse diferenciadas en ámbitos de competencia e individuos que las detentan, permite tener figuras adicionales para mediar entre los conflictos de intereses que puedan suscitarse.

Otro de los argumentos favorables sustentado en los elementos teóricos es que el régimen parlamentario, dada su flexibilidad y adaptación a la dinámica socioeconómica, permite gobernar asertivamente sociedades afectadas por conflictos de naturaleza diversa (étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos) precisamente porque el Parlamento permite la discusión, la negociación, la confrontación pacífica, el compromiso con la voluntad popular y la repartición del poder entre los diversos actores que participan en la toma de decisiones. En este sentido, el sistema parlamentario con las características que lo componen, representa la conjugación de la diversidad con la unidad política, por lo que es el mecanismo idóneo para representar el principio de ciudadanía.<sup>4</sup>

No obstante los argumentos favorables acerca del régimen parlamentario, existe otra parte de la literatura académica que centra su análisis en la crisis o declive del parlamentarismo. Dentro de tales críticas:

<sup>4</sup> Entendido como la responsabilidad individual de participación en los asuntos públicos. Se establece mediante la relación: una persona, un voto, una opinión (Cohen y Arato, 1992).

Se manifiesta su carencia de poder efectivo por estar sometida a las maquinarias de los partidos políticos; el vaciamiento de las principales funciones que tradicionalmente tenía atribuidas en beneficio de otras instituciones, fundamentalmente el Ejecutivo, o grupos; la ausencia de debate en su seno, actividad que la definiera en “otro tiempo”; la impotencia del parlamentario individual para cumplir el cometido que teóricamente debería realizar, etcétera (Oñate y Martínez, 1998: 72).

Sin embargo, estos argumentos únicamente cobran vigencia al comparar el régimen parlamentario con el modelo teórico que supone su existencia, y no al analizarlo con base en elementos empíricos que darían a la crítica mayor validez. Por tanto, numerosas críticas al parlamentarismo son fundadas en el argumento del desequilibrio de poderes ya que, al haber robustecido el Legislativo, el Ejecutivo pierde la fuerza suficiente para ejecutar las acciones de gobierno. No obstante, las críticas pierden de vista que el desequilibrio no es tal; en cambio, es una ampliación de facultades entre poderes que permite dar estabilidad al régimen mediante el sistema de pesos y contrapesos. Considerando lo anterior, para analizar el régimen parlamentario es menester contrastar los elementos teóricos con argumentos empíricos que permitan entender el régimen más allá de los modelos teóricos y se establezca su viabilidad no sólo como parte de un juicio de valor, sino como producto del análisis basado en evidencias.

### **Régimen español y desarrollo político**

Al analizar los regímenes parlamentarios no debe perderse de vista su importancia para el desarrollo político de las naciones considerando la estabilidad política inherente al régimen. El caso español ejemplifica perfectamente las ventajas de que goza el parlamentarismo, ya que al régimen parlamentario español se le atribuye el haber hecho frente a un acontecimiento de relevancia mayúscula: la transición de un régimen autoritario a uno democrático sin necesidad de utilizar la violencia.

Al respecto existe un acuerdo generalizado sobre el papel fundamental que desempeñó el Parlamento en el proceso de transición a la

democracia en España. El Parlamento se situaba en el centro del proceso de transición. Como los representantes no estaban comprometidos por las instrucciones de los electores, la institución parlamentaria se convertía en un espacio de deliberación, en un lugar donde los individuos conformaban su voluntad mediante la discusión y el intercambio de argumentos. De esta forma se explica la relevancia en el seno político del Parlamento español.

El Parlamento español para consolidarse como la institución política garante de la estabilidad y desarrollo político fue producto de un proceso histórico, del cual destacan, primero, sus orígenes: el establecimiento de las primeras cortes se remonta a 800 años atrás, cuando la península ibérica era un compuesto de reinos independientes; un segundo momento trasciende hasta el siglo XIX, cuando hay un solo Parlamento para toda España.

De acuerdo con González (2000), uno de los cambios más animosos de la vida parlamentaria española se suscitó con la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se reconoce que los ciudadanos poseen derechos naturales independientes del Estado y que las Cortes sean electas por los ciudadanos. Posteriormente, el régimen parlamentario sufre un cambio drástico nuevamente en el periodo del reinado de Fernando VII, que derogó la Constitución, dando paso a un nuevo ordenamiento fundamental en 1837.

No fue sino hasta el periodo de 1868 a 1874 que surge la primera república con dos cámaras electas por voto universal, tránsito hacia al Parlamento actual, denominándose Cortes Generales con la peculiaridad de ser bicameral. El Congreso de los Diputados es la cámara baja, mientras que el Senado es la cámara alta. Existen condiciones desiguales entre ambas cámaras, específicamente implica un bicameralismo asimétrico; es decir, con predominio del Congreso de los Diputados por sobre el Senado. Es también un órgano colegiado, representante del pueblo español. Cada Cámara cuenta con una diputación permanente que asume las facultades de las mismas en el caso de que éstas sean disueltas y mientras dura el periodo hasta la constitución del nuevo Parlamento (González, 2010).

Actualmente, como lo establece la Constitución, el Parlamento español se compone por:

Las Cortes Generales —que se caracterizan por su inviolabilidad y ejercen la potestad legislativa del Estado— aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. Dichas Cortes son bicamerales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

El Congreso de los Diputados —cuya circunscripción electoral es la provincia— y el Senado —que es la Cámara de representación territorial— ejercen sus competencias legislativas compartidas con una limitada acción legislativa del gobierno (LEFIS, 2010: 1).

Para llegar a la conformación actual de régimen parlamentario español, el Parlamento fungió como mediador para la integración de las múltiples fuerzas políticas a fin de regular y canalizar los diversos intereses, y establecer la resolución del conflicto social; consecuentemente su actuación derivó en la constitución y legitimación del nuevo sistema político. La inexistencia en aquel momento de otra élite que la política, reunida en el Parlamento, para representar los intereses de los ciudadanos, contribuyó, como se ha señalado (Capo *et al.*, 1990: 102), a ese protagonismo del Parlamento como exclusiva institución de representación.

No obstante la vitalidad que el Parlamento español ha demostrado para hacer frente a la transición entre regímenes, así como para garantizar la estabilidad del sistema político enarblando la legitimidad del sistema de la mano con la dinámica sociopolítica y económica a nivel mundial, vendrían nuevos desafíos. Si bien es cierto que el haber logrado transitar de un régimen a otro es uno de los logros que más puede destacarse dentro del régimen parlamentario español, también lo es que el mantenimiento de la estabilidad política representa el principal reto. Con ello la situación se complejiza más dado que una vez instaurado en lo fundamental el nuevo régimen, a lo que se aspira ahora es a desarrollar materialmente las normas fundamentales, dar consistencia a las nuevas estructuras, asentar sobre bases nuevas las relaciones entre los poderes, acomodar el comportamiento político a los valores y principios del orden democrático, hacer éste más aceptable, superar las resistencias de los sectores más hostiles inducién-

doles a transferir sus lealtades al nuevo régimen, a participar en él, a aceptar al propio Parlamento como la arena adecuada para dilucidar pacíficamente los conflictos.

La tarea del régimen no es fácil; aún se enfrenta a nuevos albores propios del mundo contemporáneo. El primero de ellos es lograr la estabilidad frente a los argumentos diametralmente opuestos entre los partidos políticos españoles. Lo anterior considerando que uno de los principales descabros del régimen parlamentario español se hizo notar con la victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en octubre de 1982. La mayoría absoluta del partido ganador (revalidada en sucesivas consultas electorales) y la constatación de la consolidación de la democracia pusieron fin a la política de consenso que caracterizó al periodo de transición. De esta forma, la homogeneidad y la disciplina que se impuso en el partido mayoritario —y correlativamente en su grupo parlamentario— inauguraron una dinámica diferente en el Parlamento, en la que éste fue relegado como foro de discusión, debate y decisión respecto de los principales problemas del país.

En este sentido, conforme la madurez política se iba alcanzado, la concertación de intereses se dificultaba por lo que la labor parlamentaria se vislumbraba más complicada; sin embargo, cuanto más complicado fuera el desafío a vencer, mayor sería el logro obtenido, en caso de llevar a buen término las resoluciones de conflictos. Existen algunos momentos clave que fundamentan la vitalidad del régimen parlamentario español, así como de su reputación para lograr la estabilidad política de España. Estos momentos —como se expone en líneas posteriores— se caracterizan por la búsqueda de consensos para lograr las mayorías entre las fuerzas políticas que integran el Parlamento a fin de determinar un gobierno legítimo y eficaz.

Entre los momentos que ilustran el mantenimiento de la estabilidad y el fortalecimiento del desarrollo político se encuentran: la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE en las elecciones de 1993, cuando un fortalecido Partido Popular (PP) estuvo cerca de arrebatárselo, incluso, la victoria electoral. El partido mayoritario tuvo que pactar con otras fuerzas políticas para encontrar el necesario respaldo gubernamental, lo que propició un renacimiento de la actividad parlamentaria que, a partir de entonces, iría paulatinamente incrementándose, así como

su repercusión en la vida pública (Alda y Nieto, 1993). Esa dinámica continuó una vez que el Partido Popular ganó las elecciones en marzo de 1996. Tampoco alcanzó la mayoría absoluta de escaños, por lo que igualmente tuvo que acudir a pactos con otras fuerzas del arco parlamentario para gozar del necesario apoyo en las cámaras.

Actualmente, durante la primera mitad de 2011, en España se han desatado una serie de protestas por las condiciones sociales, económicas y políticas de desigualdad entre los habitantes. De esta forma, el movimiento denominado 15-M (por haberse erigido el 15 de mayo) ha expresado vastas inconformidades que ponen de manifiesto la crisis política que deberá afrontar el régimen parlamentario. El 15-M comenzó como una simple protesta convocada en la Puerta del Sol, en Madrid, en contra de las medidas de austeridad económica proclamadas por el gobierno mediante recortes presupuestales al gasto social. Sin embargo, tras varios días de manifestación, el movimiento se tornó en una protesta similar a las movilizaciones de 1968, con lo que la manifestación se ha tornado en una movilización social con un problema de origen de la debacle económica: el sistema político.

De esta forma, los principales puntos que demanda el movimiento son:

- a) Reforma de la Ley Electoral. Que todos los votos de España cuenten lo mismo.
- b) Separación de poderes y reforma del Senado. Independencia real y total entre los poderes Ejecutivo y Judicial, y reforma del Senado, considerado por ellos como un “mero trámite”.
- c) Regeneración política. Apertura de listas, no financiación pública de partidos políticos, inhabilitación permanente de personas condenadas por corrupción, supresión de privilegios y publicación de patrimonios de cargos políticos (Paz, 2011).

Ante esta movilización social que tiene entre sus principales reclamos la “democracia real”, surge como pregunta fundamental: el Parlamento, siendo la institución política democrática más representativa, ¿podrá afrontar el desafío que lo cuestiona en su elemento más representativo, que es la legitimidad? La respuesta aparente pudiera

resultar complicada porque se ponen en tela de juicio algunos de los fundamentos del régimen que ostenta la institución que hasta hoy era considerada como el ejemplo de representación legítima por excelencia: el Parlamento. No obstante, la respuesta pudiera resultar más sencilla, y sería positiva, específicamente, el régimen parlamentario español es capaz de afrontar desafíos de esta magnitud, ya que constituye el enclave perfecto para la negociación de intereses en función del interés popular.

En este sentido, las protestas son propias del régimen parlamentario porque existe la libertad para expresar y ser escuchados, pero sobre todo, las protestas se dan porque existe la creencia razonable de que sus peticiones se transformarán en acciones. En todo caso, se trata de un régimen imperfecto que exhibe severas crisis políticas por las que atraviesa, pero que desarrolla una actuación aceptable frente a la sociedad que lo elige, y que goza de un apoyo difuso y amplio entre la población. De acuerdo con Crespo y Calvet (1998), el régimen goza de 3% de desaprobación únicamente; por tanto, el régimen parlamentario es imprescindible para mantener la estabilidad política en España. Con ello, puede afirmarse que se trata de un régimen creciente que fundamenta el desarrollo político español.

### **Regímenes parlamentarios: fundamentos del desarrollo político**

Al exponer algunas aportaciones teóricas favorables y críticas sobre el régimen parlamentario, así como los elementos empíricos de un régimen parlamentario en acción, se muestra el estado que guarda hoy día este tipo de regímenes, por lo que más allá de manifestar un estado crítico o un declive en su funcionamiento, implica reconocer su capacidad de adaptación ante la complejización de la vida política. Por ello, resulta preciso establecer los nexos entre los cambios que ha sufrido la institución parlamentaria, así como los logros que ha experimentado al adaptarse a los nuevos y complejos sistemas políticos contemporáneos.

De acuerdo con los elementos que dan forma a un régimen parlamentario, se obtiene como coincidencia fundamental que el Parla-

mento es la institución política medular para el funcionamiento del régimen, ya que es “la única institución que goza de legitimidad democrática” (Béjar, 2000: 504). Esto porque sus miembros son elegidos de manera directa por el pueblo, de tal suerte que se garantiza la participación de los ciudadanos en la elección del gobierno, puesto que el Ejecutivo y su gabinete (partes conformantes del gobierno) son elegidos por el Parlamento, por lo que su responsabilidad es ante los miembros de éste, únicamente. En este sentido, el funcionamiento de los poderes públicos, así como la permanencia en el gobierno, depende del Parlamento. Por tanto, el desempeño que guarde será vital para el funcionamiento del régimen.

Así, se sostiene que los regímenes parlamentarios son vitales para el mantenimiento de la estabilidad política de las naciones que los ostentan, ello por la capacidad de adaptación para hacer frente a las innovaciones y desafíos contemporáneos de la vida política. Con base en los elementos proporcionados hasta el momento se exponen las potencialidades del régimen parlamentario para lograr un desarrollo político estable.

Respecto a la reputación de la que gozan los sistemas parlamentarios, sostiene Nino Olivetti (1994) que el régimen parlamentario constituye un mecanismo de máxima eficacia en la estabilidad del gobierno, ya que éste debe contar con la confianza y el apoyo de los órganos parlamentarios para ejecutar decisiones. Adicionalmente se han realizado algunos estudios, como los de Riggs y Linz, “de carácter estadístico, en los cuales resalta que durante los años sesenta y setenta, mientras diversas democracias de sistema presidencial fracasaron, las de sistema parlamentario mantuvieron su estabilidad” (Carpizo, 2004: 10-11).

El argumento anterior se fortalece con elementos aportados por el propio Linz, quien señala: “sólo insisto en que el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo” (Linz *et al.*, 1997: 28). Los principales elementos en que se basa este ideólogo para sostener su tesis son: la legitimidad en la elección y actuar del Parlamento, la flexibilidad del régimen que se ajusta a la dinámica social, política y económica; las figuras de transparencia y rendición de cuentas son

igualmente aplicables a todos los poderes del Estado, por lo que existe una responsabilidad compartida frente a los ciudadanos.

De esta manera, a partir de lo establecido por autores como Linz y Valenzuela (1997), Carpizo (2004), Béjar (1998) y Olivetti (1994), destacan al régimen parlamentario como el sistema más efectivo y estable —en comparación con otros— debido a ciertos elementos que lo dotan de estabilidad como: *a)* se propicia mayor responsabilidad hacia el gobierno por parte de los partidos y líderes; *b)* existe una obligación mayor para la rendición de cuentas; *c)* se fomenta la necesidad entre partidos de cooperar para atender las demandas sociales; *d)* en caso de ser necesario un cambio de liderazgo, éste se efectúa sin una crisis de régimen, y existe continuidad en el gobierno, sin temor al totalitarismo o autoritarismo. Ante las fortalezas que hacen del régimen parlamentario un sistema popular e investido de buena reputación, vale destacar el caso español con el que se pueden contrastar los elementos teóricos con datos empíricos, de manera que la validación de dicha reputación trasciende el plano teórico y resulta aplicable en la realidad. Al menos para este análisis, el argumento es aplicable y se sustenta en el régimen parlamentario español.

## **Conclusiones**

Cuando se emprende la labor de análisis acerca de la discusión sobre el funcionamiento de un régimen político, debe tomarse en cuenta, primero, que la mayoría de los estudios que se han dado a esta tarea emiten resultados en función de la comparación entre regímenes, obviando que al final del estudio se tomará partido por uno y las conclusiones se contaminan de juicios de valor que no permiten ver la objetividad de los resultados; y, segundo, que todo análisis debe enmarcarse en un contexto determinado que permita vincular los postulados teóricos con los elementos empíricos que den cuenta del estatus del régimen a analizar. Lo anterior retrata lo que este análisis representó.

La mayoría de un pueblo tiene derecho a hacerlo todo, situando esta relación desde el punto de vista voluntario en donde converge la universalidad y obligatoriedad del propio poder de cada uno de los

estados. Sin embargo, en la mayoría podemos advertir tiranía o bien omnipotencia al elegir o al no elegir. Esto nos lleva a pensar en la naturaleza del ser humano, que al elegir y agruparse en sociedad se esclaviza ante un sistema o gobierno.

Grosso modo, todos y cada uno de los estados han descubierto a lo largo del tiempo un principio de acción pertinente que domine a los demás. Sin embargo, no se trata únicamente de comprender la situación ya planteada aunque sí el porqué y los fines que persigue un mismo estado de derecho. Luego entonces, lo que queda por descubrir son las vertientes modernas de la democracia y el cambio efectivo que produce en la sociedad.

Adicionalmente, una conclusión importante es que cualquier análisis hecho sobre el Parlamento —como figura fundamental del parlamentarismo— se basa en los nexos existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, situando al Parlamento como un órgano ratificador de decisiones, y lo hace con el respaldo de la soberanía popular; por tanto, “los parlamentos democráticos ocupan el lugar más alto en la estructura de los procesos representativos al permitir la conjugación de la diversidad con la unidad política” (Béjar, 1998: 302). Así, el papel que desempeña el Parlamento es fundamental en el proceso político de los gobiernos que ostentan un régimen parlamentario. Asimismo, por su naturaleza y posición dentro del sistema político, constituye el mecanismo idóneo para el procesamiento de las decisiones públicas mediante la unificación de las diferentes demandas de la sociedad y de los puntos de vista divergentes de los tomadores de decisiones.

Finalmente, el argumento sostenido a lo largo del ensayo, sustentado en evidencias teóricas, históricas y empíricas, deriva en que los regímenes parlamentarios son vitales para el mantenimiento de la estabilidad política de las naciones que los ostentan, siempre y cuando se renueven y adapten a las nuevas circunstancias sociales, apuntando al horizonte de la negociación entre el gobierno y Parlamento para afrontar la nueva situación política que cada nación vive. Entonces, nada impide que se considere al régimen parlamentario como un sistema eficiente y positivo con instituciones sólidas y eficaces dentro del propio entorno en el que perviven.

## Bibliografía

- Béjar, A. L. (2000), “Parlamentarismo”, *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Flacso.
- (1998), “Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación)”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 60, vol. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Coopeland, G. W. y S. C. Patterson (coords.) (1994), *Parliaments in the modern world. Changing institutions*, Michigan, Estados Unidos, The University of Michigan Press.
- Carpizo J. (1978), *Sistema presidencial mexicano*, México, Siglo XXI editores.
- (2004), “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, núm. 1, vol. 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Congreso de los Diputados (2008), *Historia y normas del Congreso de los Diputados*, en [[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Funciones1](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1)], consultado el 18 de mayo de 2011.
- Crespo, M. I. y C. J. Calvet (1998), “Parlamento y opinión pública en España”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Garza, G. C. (1997), *Derecho constitucional mexicano*, México, McGraw-Hill.
- Espinoza, T. R. (2002), *Sistemas parlamentario, presidencial y semi-presidencial*, México, Instituto Federal Electoral.
- Hurtado, J. (2001), *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara.
- Linz J. y A. Valenzuela (1997), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza.
- LEFIS (2010), *Introducción a la estructura jurídica-política general del Estado español*, en [<http://www.egobs.org/documentos/Estructura%20Juridica%20del%20Estado%20Espanol.pdf>], consultado el 21 de mayo de 2011.

- Oñate, P. y A. Martínez (1998), “El Parlamento en España. Procedimientos de elección y funcionamiento”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Paz, N. M. (2011), *15-M: claves para entender el movimiento que “revoluciona” España*, en [<http://latercera.com/noticia/mundo/2011/05/678-367196-9-15m-claves-para-entender-el-movimiento-que-revoluciona-espana.shtml>], consultado el 21 de mayo de 2011.
- Santamaría, J. (1998), “El Parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 60, vol. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Sartori, G. (2001), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero, M. (1998), Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Valenzuela, A. (1997), *El debate actual sobre el presidencialismo y el presidencialismo en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral.

# La brecha de género en las elecciones presidenciales en México

*Miguel Ángel Torhton Granados<sup>1</sup>*

El presente estudio explora las diferencias en la preferencia electoral entre hombres y mujeres en las elecciones presidenciales federales de 1994 a 2006. Se encuentra que durante este periodo las mujeres tendieron a votar más que los hombres por el candidato del partido en el gobierno. A partir de un análisis estadístico con base en encuestas de opinión pública se exploran algunas hipótesis para explicar la razón de tal fenómeno. De esta investigación puede concluirse que las diferencias en las preferencias electorales entre los sexos responden más a factores socioeconómicos que a motivaciones ideológicas.

*Palabras clave:* elecciones, brecha de género, México.

## **Gender gap in Mexican presidential elections**

This study explores the differences in electoral preferences between men and women in Mexican presidential elections from 1994 to 2006. During this time, it has been found that women tended to vote for the incumbent's party candidate more than men. Through a statistical analysis based on public opinion polls, this paper explores some hypotheses to explain such phenomenon. It is possible to conclude that the differences in electoral preferences between the sexes are the result of economic factors rather than a consequence of ideological motivations.

*Keywords:* elections, gender gap, Mexico.

<sup>1</sup> Miguel Ángel Torhton Granados, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Correo electrónico: miguel.torhton@gmail.com

## Introducción

En las sociedades democráticas se ha reconocido la igualdad de los derechos de hombres y mujeres en el ejercicio de la ciudadanía. Una de las manifestaciones institucionales de esta igualdad es la posibilidad de que quienes participan de la ciudadanía elijan a sus gobernantes y se postulen para cargos públicos. Sin embargo, incluso en instituciones igualitarias como ésta es posible reconocer diferencias motivadas por el género.

El reducido número de mujeres que ocupa los cargos públicos por medio de sufragio directo lo ejemplifica. Pese a tener iguales posibilidades de ejercer el cargo, las mujeres siguen siendo menos favorecidas que los hombres en las boletas de votación. Estas inequidades, traducidas incluso en las vías institucionales, son indicativas de los diferentes roles que desempeñan hombres y mujeres en la sociedad. Igualmente, un tema que muestra estas diferencias es el de las distintas preferencias electorales de los sexos. Si bien estas discrepancias son acaso menos discutidas en el debate público, desde mediados del siglo pasado han sido objeto de diversas investigaciones por parte de la ciencia política.

La brecha electoral de género puede definirse como la diferencia entre el porcentaje de mujeres y el porcentaje de hombres en favor de un candidato o partido. La presente investigación ha encontrado que la tendencia de esta brecha en México es que las mujeres votan más que los hombres por el partido en el gobierno, independientemente de cuál sea este partido.<sup>2</sup>

La respuesta que se ha propuesto para explicar este fenómeno es que la mujer ha desarrollado menos su cultura cívica; es decir, es menos participativa que los hombres. Esto significa que en el electorado

<sup>2</sup> En esta investigación se toman en cuenta las tres elecciones presidenciales de 1994 a 2006 con el fin de analizar si ha habido efectos persistentes en la brecha de género a lo largo del tiempo. De esta manera se puede indagar si la brecha ha respondido a efectos propios de cada elección o si hay elementos que han permanecido constantes pese a las diferencias en las contiendas. Cabe mencionar que se ha tomado como casos de estudio las elecciones para Ejecutivo federal debido a que han sido los comicios nacionales los más estudiados por la literatura sobre la brecha de género, además de la relevancia de las contiendas presidenciales en el desarrollo político del país.

femenino se ha mantenido un voto conservador que favorece más la estabilidad que las posibilidades de cambio político (Almond y Verba, 1963). Para explicar estas diferencias en la cultura cívica es preciso analizar factores como la educación, la inclusión al mercado laboral, la religiosidad, el interés en la política, la participación, el grado de conocimiento del sistema político y la aversión al riesgo (Almond y Verba, 1963; Inglehart y Norris, 2000; Manza y Brooks, 1998; Morgenstern *et al.*, 2001). Los datos que van de 1994 a 2006 muestran efectos diferenciados de estas variables en la probabilidad de votar por el partido en el gobierno según el género de quien emite el sufragio. De ahí que este trabajo proponga la hipótesis de que la brecha de género en las preferencias electorales en México es consecuencia de diferencias en la cultura cívica entre los sexos.

### **Marco teórico**

En este planteamiento teórico se busca explicar las razones que contribuyen a la brecha electoral de género en México a partir de la comparación con estudios anteriores. Por ello, es necesario definir en qué consisten las diferencias en el comportamiento electoral entre los sexos. Como ya se señaló, en los comicios para elegir Ejecutivo federal, las mexicanas han favorecido a los candidatos pertenecientes al partido en el gobierno.<sup>3</sup> Esto significa que en cada elección ha habido siempre un solo candidato al que las mujeres apoyan más que los hombres y que el candidato preferido por ellas ha sido siempre del partido gobernante.<sup>4</sup> En 1994, el candidato preferido de las mexicanas pertenecía al PRI. Ellas prefirieron al candidato de este partido en 42%

<sup>3</sup> Esta afirmación se obtiene a partir del análisis de los datos utilizados. Las bases de datos fueron la Encuesta Poselectoral de la Oficina de la Presidencia de la República, 1994, y los Estudios Comparativos de los Sistemas Electorales, de 2000 y 2006. Estos datos fueron obtenidos del Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<sup>4</sup> La presente investigación se centra en el análisis de las elecciones presidenciales desde 1994 hasta 2006. El motivo por el cual se usa 1994 como punto de partida se debe a la historia reciente del sistema político mexicano y a su relación con el fenómeno a analizar. Es decir, sólo al existir opciones reales de competencia electoral puede existir una brecha de género partidaria.

contra 38% de parte de los hombres. En 2000, las electoras optaron de nuevo por el candidato del PRI en mayor proporción que los hombres. Las proporciones fueron de 25 contra 24%. Aunque la diferencia es mínima —y que debido al margen de error del método de encuestas esta diferencia no es concluyente—, en esta elección ningún otro candidato fue más preferido por las mujeres. De ahí que pueda considerarse como una brecha en favor del partido en el gobierno. Finalmente, baste recordar que el sexenio de 2000 a 2006 lo gobernó el PAN.

Es curioso que también en este caso las ciudadanas apoyaran más al candidato del partido en el gobierno que el electorado masculino. La diferencia fue de 35 contra 31%. De esta manera, incluso si se considera la alternancia en 2000, las mujeres han preferido al partido gobernante en las tres últimas contiendas para elegir Ejecutivo federal.

Una observación necesaria para comprender los matices de esta brecha de género es el comportamiento del electorado masculino. De los datos de las encuestas se desprende que los hombres han tendido a votar más por la oposición que las mujeres, aunque su voto se ha repartido entre diferentes opciones políticas. En 1994, los ciudadanos prefirieron más a los partidos de oposición que las ciudadanas. Su primera opción fue el PAN y la segunda opción fue el PRD, aunque ambos fueron más preferidos por hombres que por mujeres. En 2000 se repitió la tendencia de la elección precedente. En 2006 los hombres prefirieron más a la oposición que las mujeres, aunque en este caso su primera opción fue el PRD y su segunda el PRI. Mediante estos datos es posible reconocer el carácter de la brecha de género en las elecciones presidenciales en México. Asimismo, es notoria la tendencia de que esta brecha de género se exprese mediante la preferencia o la oposición al partido en el gobierno.

En uno de los primeros estudios sobre el tema, Maurice Duverger señaló que la obtención del derecho al voto por parte de la mujer no había provocado diferencias significativas en los resultados electorales (Duverger, 1955). Desde entonces, sin embargo, han tenido lugar cambios en las sociedades democráticas que produjeron a su vez brechas de género en las preferencias electorales. A finales de la década de 1970, por ejemplo, las votantes estadounidenses han tendido a favorecer más que los hombres al Partido Demócrata (Box-Steffens-

meier, Boef y Lin, 2004). Estudios posteriores concluyeron que en la mayor parte de los países industrializados las mujeres habían reorientado sus preferencias políticas hacia partidos de izquierda (Inglehart y Norris, 2000). La creciente inclusión de la mujer en la esfera pública reorientó los valores de las naciones desarrolladas y favoreció la desaparición del “voto tradicional”, según el cual las mujeres votaban más conservadoramente que los hombres.

La brecha de género en los primeros años de sufragio igualitario entre los sexos difiere de la de las últimas décadas. Para Inglehart y Norris, los cambios culturales y estructurales en las sociedades industriales avanzadas han promovido que este voto tradicional deje de ser una tendencia importante en la preferencia política de las mujeres (Inglehart y Norris, 2000: 458). Al participar en la sociedad más allá del ámbito doméstico, las mujeres han adquirido mayor cercanía para juzgar los asuntos públicos. Asimismo, estos cambios han ido acompañados de cierto desapego con los valores morales religiosos en las sociedades industriales avanzadas.

Estos son los principales factores que han llevado a la disminución de la brecha de género tradicional y al surgimiento de una brecha en favor de opciones políticas menos conservadoras. Empero, Inglehart y Norris también han referido casos de países en los que las mujeres han mantenido el voto tradicional. En su estudio, México es uno de ellos.

Sin embargo, la explicación de estos autores falla al definir las características del voto tradicional en el contexto mexicano. Para Almond y Verba, los orígenes del voto tradicional de las mujeres varían con respecto a cada país y dependen en buena parte de la estructura social del mismo (Almond y Verba, 1963: 387-400). Es por ello que, antes de explicar sus particularidades en México, es necesario referir los elementos que definen el voto tradicional.

### *El voto tradicional de la mujer y la cultura política*

La tesis del voto tradicional de las mujeres se ha sustentado en el concepto de *cultura política*, de Gabriel Almond y Sidney Verba. Para

los autores, este término se refiere a las actitudes del individuo dentro de sociedades democráticas. La cultura política es la suma de orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas del individuo con respecto a los asuntos públicos y a su autoidentificación como actor político (Almond y Verba, 1963: 13).

De ahí se deriva un continuo que clasifica a los diferentes tipos de cultura política en tres: parroquial, sujeto y participante. En una cultura de tipo parroquial el individuo no es consciente del sistema político, no entiende los efectos ni los resultados que emanan de él y tampoco se considera involucrado como un participante activo (Almond y Verba, 1963: 17). En síntesis, el individuo parroquial no espera ni entiende nada del sistema político. En la cultura política de sujeto sólo se entiende al sistema político a partir de sus características generales y de los resultados que puede obtener el ciudadano del gobierno (Almond y Verba, 1963: 18). Esto genera una relación pasiva que se basa en el involucramiento afectivo del ciudadano hacia el sistema político en el que se desenvuelve, aunque no haya un desarrollo cognitivo del funcionamiento del gobierno ni de las formas de participación en el mismo. Finalmente, el individuo participante es el que comprende al sistema político y las formas de participar en la sociedad (Almond y Verba, 1963: 19). Estas definiciones son relevantes en tanto que la noción del voto femenino tradicional al que se refieren algunos estudios de brecha de género se relaciona con una cultura política poco participante en este sector del electorado (Almond y Verba, 1963). Así lo prueba el estudio de Almond y Verba para cinco democracias,<sup>5</sup> en el que las mujeres tendieron a mostrar menores niveles de socialización y participación que los hombres.

Pese a las notables diferencias entre estos países, la cultura política de las mujeres fue clave para explicar el voto parroquial, apático y conservador que mostraron los primeros estudios electorales de género (Duverger, 1955). A partir de estos resultados, estudios posteriores relacionaron la reubicación ideológica de la mujer con el aumento de

<sup>5</sup> El estudio fue realizado en los primeros años de la década de 1960. Los países analizados por los autores fueron Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Italia y México. Es discutible si México era o no una democracia en ese entonces; sin embargo, la prioridad de los autores era la comparación de diferentes sociedades y tipos de gobiernos.

su participación en la sociedad (Inglehart y Norris, 2000). Es por ello que estos antecedentes teóricos pueden servir para explicar qué implica la persistencia de una brecha de género tradicional en el electorado mexicano.

### *El voto tradicional de las mujeres en México*

Un argumento clave de esta investigación es que la cultura política es determinante en la formación de preferencias políticas. Para el caso mexicano se asume que una cultura política menos participante aumenta la probabilidad del voto por el partido en el gobierno. Esto se debe a que los factores que dan muestra de una cultura política menos participante generan formas de involucramiento menos críticas al gobierno y más conformes con el *statu quo*. Un votante parroquial preferiría electoralmente a las opciones políticas más conocidas; en contraste, un votante participante podría cuestionar al gobierno mediante su voto por la oposición. Dada esta hipótesis, es pertinente la comparación entre la *cultura política* y el *comportamiento electoral de los sexos*.

La mejor manera de medir las diferencias en la cultura política es mediante los factores que la componen. En la literatura se han evidenciado algunas de las variables que influyen de forma diferenciada en las actitudes hacia el sistema político entre hombres y mujeres. A partir de ellas es posible definir los mecanismos causales que relacionan a la cultura política con la diferencia en la preferencia electoral entre los sexos. Esta investigación explora, a partir de una revisión de la literatura, algunos de los factores que intervienen en la cultura política como posibles explicaciones para la brecha de género en México. Mediante estas hipótesis se proponen las explicaciones a comprobar en el modelo estadístico posterior.

#### *1) Escolaridad*

La hipótesis de educación en el electorado mexicano sugiere que a mayor educación la probabilidad de votar por el partido en el gobierno

es menor, debido a la capacidad crítica que dan los años de estudio al individuo. Tanto para hombres como para mujeres, a mayor educación la tendencia de votar por el partido en el gobierno es menor. La formulación matemática de esta hipótesis, para ambos sexos, es la siguiente:

$$\beta_{\text{ESCOLARIDAD, HOMBRE}} < 0$$

$$\beta_{\text{ESCOLARIDAD, MUJER}} < 0$$

En México, como en otros casos en Latinoamérica, puede constatar-se una diferencia en los años de estudio promedio entre hombres y mujeres: en las tres elecciones, las encuestas utilizadas para esta investigación apuntan a que los hombres completan la educación secundaria y las mujeres no. Esta tendencia se repite en los datos censales que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para los años 1990, 2000 y 2010 (INEGI: 39). En estos datos, que corresponden con los años analizados en la encuesta, se muestra que la escolaridad promedio ha tendido a ser menor para las mujeres. En 1990 los hombres tuvieron 6.8 años de escolaridad y las mujeres 6.2; en 2000, la diferencia fue de 7.7 contra 7.2; finalmente, en el censo más reciente, el promedio fue de 8.8 contra 8.5 de la población femenina.

Aunque las diferencias en los promedios se han reducido, es necesario resaltar que la tendencia de mayor escolaridad para los hombres se ha mantenido.

Esto quizá pueda dar indicios de un involucramiento más cercano al parroquial, lo que conduce a una mayor probabilidad de votar por el partido en el gobierno. Por esta razón se puede formular la hipótesis de que la variable de educación tendrá un efecto mayor para las mujeres que para los hombres, lo que implica que la relación entre voto por el gobierno y años de escolaridad será más negativa en el electorado femenino. La formulación matemática de esta hipótesis es la siguiente:

$$\beta_{\text{ESCOLARIDAD, HOMBRE}} > \beta_{\text{ESCOLARIDAD, MUJER}}$$

## 2) Trabajo asalariado

Esta hipótesis se basa en que las personas en la fuerza laboral, independientemente de su sexo, tienen menor probabilidad de votar por el partido en el gobierno. Puede sugerirse que esto se debe al proceso de socialización política que se enfrenta en el área de trabajo, así como por el interés individual en temas de política pública que pueden afectar el desarrollo personal y profesional. Matemáticamente, esto se formularía de la siguiente manera:

$$\beta_{\text{TRABAJO, HOMBRE}} < 0$$

$$\beta_{\text{TRABAJO, MUJER}} < 0$$

Para comparar las diferencias laborales en México es posible confirmar que el desempleo reportado en las encuestas usadas es mayor entre mujeres que en hombres. Esta tendencia también se advierte en los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Milosavljevic, 2007: 113-140). De acuerdo con este documento, en México la población económicamente activa, desde 1994 hasta 2004, se ha conformado por más hombres que mujeres. Estos resultados se repiten para todos los grupos de edad. La diferencia en la población económicamente activa masculina y femenina es a veces del doble; esto se debe a que en promedio las mujeres en estos años han participado más en los quehaceres domésticos que en la vida laboral. De hecho, este nivel de participación laboral sitúa a México como uno de los países con menor inclusión de las mujeres en la economía en toda América Latina.

De esta manera, las mujeres excluidas de las experiencias que ofrece el ingreso al mercado de trabajo, podrían mostrar una mayor tendencia a votar por el partido que gobierna, en comparación con los hombres. Esto significa que el trabajo asalariado en el voto por el partido en el gobierno tendría un efecto más fuerte para las mujeres, lo que implica que la relación de las variables sería más negativa para ellas. Esta hipótesis se puede expresar de la siguiente forma:

$$\beta_{\text{TRABAJO, HOMBRE}} > \beta_{\text{TRABAJO, MUJER}}$$

### 3) *Estado civil*

Podría esperarse que las personas casadas —independientemente de su sexo— tengan más probabilidades de votar por el partido en el gobierno. Básicamente asumir esta hipótesis se debe a que un voto conservador es generalmente equivalente a un voto por el partido en el gobierno. Si bien esta asunción es discutible por los factores ideológicos o morales que pueden conformar las preferencias políticas conservadoras, resulta una aproximación plausible en términos de la cultura cívica propuesta por Almond y Verba. Matemáticamente, esta relación se expresa de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \beta_{\text{MATRIMONIO, HOMBRE}} &> 0 \\ \beta_{\text{MATRIMONIO, MUJER}} &> 0 \end{aligned}$$

Acorde con los estudios del efecto del matrimonio en las preferencias políticas de las mujeres, es posible proponer la hipótesis de que para las mujeres el efecto del matrimonio en el voto por el partido en el gobierno será mayor que para los hombres. Esto implica que el matrimonio influirá de forma más positiva en el voto por el partido en el gobierno del electorado femenino que del masculino. Esta hipótesis puede expresarse como se indica a continuación:

$$\beta_{\text{MATRIMONIO, HOMBRE}} < \beta_{\text{MATRIMONIO, MUJER}}$$

### 4) *Religiosidad e ideología*

Es posible suponer que la religión, como un aproximado de las ideologías de los votantes, tiene influencia en la formación de las preferencias políticas. Al ser la base de preferencias más conservadoras y de formas parroquiales de participación según Almond y Verba, se puede sugerir la hipótesis de que la religión tiene efectos positivos en el voto

por el partido en el gobierno. Esto significa que a mayor religiosidad aumenta la probabilidad de los individuos de votar por el partido en el gobierno, debido al involucramiento parroquial que ésta genera. Matemáticamente, para hombres y mujeres esta hipótesis se puede exponer de la siguiente manera.

$$\begin{aligned}\beta_{\text{RELIGIÓN, HOMBRE}} &> 0 \\ \beta_{\text{RELIGIÓN, MUJER}} &> 0\end{aligned}$$

En México, los datos muestran que las mujeres son más proclives a la asistencia a lugares de culto que los hombres. Para las mexicanas, este involucramiento en la religión podría llevar a una participación política más parroquial que la de los hombres. Por tanto, el efecto de la religión sería más importante para las mujeres que para los hombres. De esta manera, el planteamiento matemático de la comparación entre los sexos es el siguiente:

$$\beta_{\text{RELIGIÓN, HOMBRE}} < \beta_{\text{RELIGIÓN, MUJER}}$$

##### 5) *Evaluación presidencial e identificación partidista*

Es posible formular la hipótesis de que a mayor aprobación presidencial, será mayor la probabilidad del voto por el partido en el gobierno. Esto se debe a que al aprobar a la opción política en turno es posible que se esté conforme con mantenerla (ya sea al mantener al partido o por reelección). Es posible que esto suceda para todo el electorado, independientemente del género. Matemáticamente, esta hipótesis puede ser planteada de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}\beta_{\text{APROBACIÓN, HOMBRE}} &> 0 \\ \beta_{\text{APROBACIÓN, MUJER}} &> 0\end{aligned}$$

En esta variable, las diferencias entre hombres y mujeres para México son interesantes. En promedio, para las tres elecciones analizadas, las mujeres han tendido a evaluar mejor al presidente en turno.

En conformidad con el trabajo de Bolce (1985), estos datos pueden sugerir la hipótesis de que la aprobación al presidente tendrá un mayor efecto (es decir, más positivo) en el voto de las mujeres por el partido en el gobierno que el de los hombres.

$$\beta_{\text{APROBACIÓN, HOMBRE}} < \beta_{\text{APROBACIÓN, MUJER}}$$

### 6) *Situación económica personal*

Es posible formular la hipótesis de que a mejor evaluación de su economía personal, los individuos serán más propensos a votar por el partido en el gobierno. Esta explicación se fundamenta en los estudios previos (Gómez y Wilson, 2001) que han evidenciado que la capacidad de relacionar a las preferencias electorales con la evaluación de la economía personal puede ser indicativa del nivel de sofisticación política individual. Matemáticamente, la hipótesis se puede expresar de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \beta_{\text{ECONOMÍA, HOMBRE}} &> 0 \\ \beta_{\text{ECONOMÍA, MUJER}} &> 0 \end{aligned}$$

Sobre las posibles diferencias de género en esta variable es notorio que los datos analizados no ofrecen grandes diferencias en términos de la evaluación de la economía personal en México. Acaso las mujeres han percibido ligeramente mejor su situación económica que los hombres, aunque la información no es concluyente. Empero, de los estudios previos se puede derivar la hipótesis de que el efecto de la evaluación económica individual tendrá más efecto en los hombres que en las mujeres en su probabilidad de votar por el partido en el gobierno. Esto se debe a una mayor sofisticación política que incide en que el electorado masculino valore más su situación económica personal en el momento de emitir su voto. Dicha hipótesis puede formularse también de la siguiente manera:

$$\beta_{\text{ECONOMÍA, HOMBRE}} > \beta_{\text{ECONOMÍA, MUJER}}$$

### 7) *Interés en la política y participación*

Se puede formular la hipótesis de que a mayor interés en la política es menos probable el voto por el gobierno. Esto se debe al efecto que tiene el involucramiento y la socialización política individual en la formación de un pensamiento crítico hacia el gobierno. Esta hipótesis puede expresarse de la siguiente manera.

$$\begin{aligned}\beta_{\text{INTERÉS, HOMBRE}} &< 0 \\ \beta_{\text{INTERÉS, MUJER}} &< 0\end{aligned}$$

Los datos sobre interés en México provenientes de las encuestas analizadas muestran una ligera tendencia a que los hombres muestren mayor interés en política que las mujeres. De ahí que, con el respaldo de lo señalado por la literatura, se puede formular la hipótesis de que el involucramiento en política tendrá un efecto mayor para las mujeres que para los hombres, lo que implica que la relación entre voto por el gobierno e interés reportado será más negativa en el electorado femenino. Matemáticamente, esta expresión puede expresarse de la forma siguiente:

$$\beta_{\text{INTERÉS, HOMBRE}} > \beta_{\text{INTERÉS, MUJER}}$$

### 8) *Aversión al riesgo*

De la evidencia de la literatura se puede formular la hipótesis de que a mayor aversión al riesgo es mayor la probabilidad de votar por el partido en el gobierno. Esto se debe a la preferencia por la estabilidad en los electores con más temor al cambio. Matemáticamente, esta relación se puede definir de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}\beta_{\text{AVERSIÓN, HOMBRE}} &> 0 \\ \beta_{\text{AVERSIÓN, MUJER}} &> 0\end{aligned}$$

Conforme con las encuestas analizadas es posible señalar que hay una ligera tendencia a que las mexicanas tengan mayor aversión al

riesgo que los mexicanos. De esta manera puede formularse la hipótesis de que el efecto positivo de la aversión al riesgo en el voto por el partido en el gobierno será mayor para las mujeres que para los hombres. Este planteamiento también puede expresarse con la siguiente relación matemática:

$$\beta_{\text{AVERSIÓN, HOMBRE}} < \beta_{\text{AVERSIÓN, MUJER}}$$

### **Modelo estadístico**

Para probar las hipótesis planteadas se propone un modelo de regresión logística estratificado entre hombres y mujeres para cada elección. De esta manera se comparan los efectos que tienen en el electorado femenino y en el masculino las variables propuestas. El modelo estratificado prueba por separado las variables en las muestras de hombres y mujeres para comparar si éstas tienen magnitudes distintas. El modelo de regresión logística (logit) se utiliza en este modelo debido al carácter binomial de la variable dependiente. Con ello se busca probar si los efectos de las variables en el voto por el partido en el gobierno son diferenciados entre los sexos.

### **Discusión de resultados**

El presente apartado muestra los resultados en cada una de las elecciones analizadas con el fin de contrastarlos con las hipótesis planteadas. Para fundamentar la discusión se presentan las siguientes tablas. En la primera se pueden apreciar los resultados de los modelos logísticos de mujeres y hombres para cada elección con sus desviaciones estándar y valores-p.

La segunda muestra los intervalos de confianza. Donde no se traslapan los intervalos se puede asegurar que hay efectos diferentes entre hombres y mujeres. Así, mediante este análisis, se puede conocer si las hipótesis que explican la brecha de género tienen sustento en las elecciones mexicanas.

Tabla 1. Efectos sobre voto por el partido en el gobierno

	<i>Elección 1994</i>		<i>Elección 2000</i>		<i>Elección 2006</i>	
	<i>Mujer</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Hombre</i>
Edad	0.190**	0.138*	0.0328	-0.0250	-0.0275	0.123
	(0.0792)	(0.0793)	(0.125)	(0.132)	(0.104)	(0.121)
	0.016	0.081	0.792	0.849	0.792	0.311
Escolaridad	-0.00398	0.0686**	-0.0979*	0.0141	0.0725*	0.0682
	(0.0349)	(0.0336)	(0.0506)	(0.0514)	(0.0434)	(0.0473)
	0.909	0.041	0.053	0.784	0.095	0.149
Trabajo	-0.177	0.359**	0.564***	-0.185	0.0145	0.312
	(0.149)	(0.156)	(0.209)	(0.267)	(0.187)	(0.240)
	0.233	0.022	0.007	0.487	0.938	0.195
Estado civil			0.176	-0.127	0.297	0.368
			(0.204)	(0.236)	(0.188)	(0.236)
			.389	.591	0.115	.118
Religiosidad			0.0710	0.0852	-0.161	0.0905
			(0.0888)	(0.0869)	(0.113)	(0.126)
			.424	.327	0.156	.474
Ideología			0.0132	-0.00455	0.0880***	0.105***
			(0.0222)	(0.0257)	(0.0209)	(0.0243)
			.553	.859	.000	.000
Evaluación presidencial	0.391***	0.390***	0.314***	0.469***	0.775***	1.061***
	(0.0439)	(0.0441)	(0.0526)	(0.0701)	(0.0938)	(0.113)
	.000	.000	.000	.000	.000	.000
Identificación partidista	1.160***	1.474***	0.914***	1.001***	0.559***	0.715***

	(0.0863)	(0.101)	(0.122)	(0.136)	(0.109)	(0.121)
	.000	.000	.000	.000	.000	.000
Situación personal	0.316***	0.123	0.0775	-0.0105	0.00179	0.00259
	(0.0916)	(0.0977)	(0.0812)	(0.0932)	(0.00179)	(0.00199)
	.001	0.206	.340	.910	0.318	.194
Interés en política	0.0181	0.0467	-0.180**	0.0249	0.127	-0.00063
	(0.0882)	(0.0917)	(0.0846)	(0.0849)	(0.108)	(0.120)
	0.838	0.610	.034	.770	0.239	.996
Participación	-0.346**	-0.138	0.0807	0.0606	-0.0642	-0.177
	(0.160)	(0.154)	(0.209)	(0.216)	(0.183)	(0.200)
	0.030	0.372	.699	.779	0.726	.375
Aversión	0.462***	0.495***	0.708***	0.844***	0.0469	0.232**
	(0.0669)	(0.0728)	(0.102)	(0.110)	(0.100)	(0.112)
	.000	.000	.000	.000	0.641	.039
Constante	-6.45***	-7.34***	-5.38***	-7.07***	-5.06***	-7.43***
	(0.519)	(0.538)	(0.749)	(0.808)	(0.680)	(0.783)
Número de observaciones	1547	1517	775	784	774	733

Desviaciones estándar entre paréntesis. Valores-p en cursivas.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo desarrollado.

Tabla 1. Efectos sobre voto por el partido en el gobierno

	Elección 1994						Elección 2000						Elección 2006					
	Mujer		Hombre		Mujer		Hombre		Mujer		Hombre		Mujer		Hombre			
Edad	034	0.190**	345	-0.16	0.138	293	-211	0.0328	277	-283	-0.0250	233	-231	-0.275	176	114	0.123	360
Escolaridad	-072	-0.00398	064	002	0.0686**	134	-197	-0.0979*	001	-086	0.0141	114	-012	0.0725*	157	-024	0.0682	160
Trabajo	-468	-0.177	113	.052	0.359**	665	154	0.564***	973	-707	-0.185	337	-352	0.0145	381	-159	0.312	782
Estado civil							-224	0.176	576	-588	-0.127	335	-071	0.297	665	-093	0.368	830
Religiosidad							-103	0.0710	245	-085	0.0852	255	-382	-0.161	061	-157	0.0905	338
Ideología							-030	0.0132	056	-054	-0.00455	045	047	0.0880***	128	057	0.105***	152
Evaluación presidencial	304	0.391**	477	303	0.390***	475	210	0.314***	416	331	0.469***	606	591	0.775***	958	834	1.061***	1.28
Identificación partidista	990	1.160	477	127	1.474***	167	675	0.914***	1.15	735	1.007***	1.26	344	0.559***	773	478	0.715	952
Situación personal	136	0.316***	495	067	0.123	314	-081	0.0775	236	-193	0.0105	172	-001	0.00179	005	-001	0.00259	006
Interés en política	-154	0.0181	190	132	0.0467	226	-345	-0.180**	-013	-141	0.0249	191	-084	0.127	338	-235	0.00063	234
Participación	-658	-0.346	-032	-439	-0.138	164	-328	0.0807	490	-362	0.0606	483	-423	-0.0642	295	-569	-0.177	214
Aversión	330	0.462	592	352	0.495***	637	508	0.708***	907	628	0.844***	1.05	-149	0.0469	243	012	0.232**	451

Los intervalos de confianza no traslapados aparecen en cursivas. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.  
Fuente: Elaboración propia con base en el modelo desarrollado.

### 1) *Edad*

La variable de edad fue una variable de control sobre la que no se planteó ninguna hipótesis y que no mostró ningún efecto en los comicios de 2000 y 2006. Sin embargo, se encontró que en la elección de 1994 la tendencia a votar por el partido en el gobierno era mayor conforme aumentaba la edad de los electores. Esta variable fue más significativa estadísticamente para las mujeres que para los hombres, aunque los intervalos de confianza se traslaparon. Esto indica que, en general, las personas de mayor edad prefirieron al partido en el gobierno independientemente de su sexo.

### 2) *Escolaridad*

La primera variable socioeconómica de interés es la de escolaridad. La hipótesis que se planteó en esta investigación es que más años de educación harían menos probable el voto por el partido en el gobierno. Asimismo, se propuso que los años de educación tendrían un efecto mayor para las mujeres que para los hombres. Los resultados de esta variable para las tres elecciones muestran que la escolaridad afecta de forma diferente la probabilidad de hombres y mujeres de votar por el partido en el gobierno. Sin embargo, los efectos no siempre fueron conforme a lo esperado.

En la elección de 1994, la variable fue sólo significativa para los hombres. A más años de educación, los hombres mostraron mayor probabilidad de votar por el partido en el gobierno. Esto contradice la hipótesis de que una menor escolaridad influía en votar por el *statu quo*. Sin embargo, es posible rescatar que hay un efecto diferenciado de género que se prueba al no haber traslape entre los intervalos de confianza. Para las mujeres la escolaridad no afectó en el voto por el partido en el gobierno, mientras que en los hombres sí.

En 2000 se probó la hipótesis que había sido planteada. A menor educación, las mujeres mostraron mayor tendencia a votar por el partido en el gobierno. Esta variable no fue significativa para los hombres, por lo que se comprobó también que el efecto negativo era más fuerte

para las mujeres. Además, los intervalos de confianza no se traslaparon, por lo que se puede reconocer un comportamiento diferenciado debido a la educación. Para las mujeres, menos años de educación formal influyeron en su voto por el partido en el gobierno, mientras que en los hombres la educación no tuvo efecto.

Contrario a lo esperado, en 2006 el patrón cambió. A mayor educación, las mujeres votaron más por el partido en el gobierno, mientras que en los hombres los años de escolaridad no mostraron ningún efecto. Cabe recordar que en este año el partido en el gobierno fue distinto al de las elecciones anteriores. Aunque los intervalos de confianza se traslaparon, la significancia entre hombres y mujeres prueba un efecto diferenciado. Las mujeres con más años de estudio tendieron a votar más por el partido en el gobierno.

### *3) Trabajo asalariado*

Otra variable socioeconómica de interés para esta investigación fue el trabajo asalariado. La hipótesis planteada antelaba que las personas en la fuerza laboral tendrían menor probabilidad de votar por el partido en el gobierno debido al proceso de socialización que podía derivarse de la vida laboral. Se asumía que para las mujeres este efecto sería menor que para los hombres. Los resultados de esta variable demostraron tendencias muy diferentes a estas hipótesis en las tres elecciones.

En 1994 los hombres mostraron una mayor probabilidad de votar por el partido en el gobierno al estar incorporados a la fuerza de trabajo, mientras que en las mujeres la participación laboral no tuvo efecto en su preferencia electoral. Esto contradice la hipótesis planteada sobre el efecto de participar en la fuerza laboral y votar menos por el partido en el gobierno. Sin embargo, es importante recalcar que hay un efecto diferenciado de género que se aprecia en los intervalos de confianza poco traslapados entre los grupos de mujeres y hombres.

En 2000, el resultado también fue opuesto al planteado en la hipótesis. Para las mujeres hubo un efecto significativo por el que a mayor participación laboral se mostró mayor tendencia a votar por el

partido en el gobierno. En cambio, en esta elección no hubo ningún efecto para los hombres. Esto contradice la hipótesis de que la socialización en la vida laboral sea menor para las mujeres, en tanto que se demuestra que el trabajo afectó al voto de las mujeres de forma más significativa que para los hombres. Tras estas tendencias resulta curioso que en 2006 la variable no mostrara ningún efecto significativo.

#### *4) Estado civil*

La variable de estado civil, al contrario de la hipótesis planteada, no mostró ningún efecto significativo. Aunque se pronosticaba que las personas casadas tendrían mayor tendencia a votar por el partido en el gobierno y que ello sería más probable para las mujeres que para los hombres, lo cierto es que en ninguno de los casos analizados hubo muestras de que hubiera una “brecha matrimonial” por género. De este modo se puede concluir que el estado civil no afecta de forma diferente la probabilidad de votar por el partido en el gobierno.

#### *5) Religiosidad e ideología*

Resulta notorio que las variables ideológicas mostraron pocos efectos en las dos elecciones en las que se probaron. Por una parte, la variable de religión, que suponía que las personas más fervorosas votarían más por el partido en el gobierno, no fue significativa ni para hombres ni para mujeres. Esto contradice la hipótesis de que las mujeres tienden a votar más por el partido en el gobierno debido a valores más conservadores. Por otra parte, también es interesante que la variable de control sobre ideología no mostrara efectos en 2000 y sí en 2006. El resultado de esta última contienda muestra que la identificación ideológica con la derecha llevó a una mayor tendencia a preferir al partido en el gobierno —lo cual puede ser predecible si se recuerda que en este sexenio el Ejecutivo en turno pertenecía a un partido identificado con la derecha. Sin embargo, es importante destacar que esta tendencia fue independiente del género. Los intervalos de confianza se traslapa-

ron, lo que significa que tanto los hombres como las mujeres ubicados en la derecha tendieron a votar por el partido en el gobierno.

#### *6) Evaluación presidencial e identificación partidista*

La variable de evaluación presidencial, y su control por identificación partidista, mostró resultados parecidos a lo largo de las tres elecciones analizadas. Como se anticipaba en la hipótesis, aquellos que evaluaron mejor al presidente tuvieron una probabilidad significativamente mayor de votar por el partido en el gobierno. Es interesante que no hubiera diferencias de género en las primeras dos elecciones, pero sí en la de 2006. En esta última contienda, los resultados contradijeron la hipótesis de que las mujeres son más influidas por su percepción del mandato del presidente. De hecho, fueron los hombres los que tuvieron un efecto más fuerte, si bien para los dos géneros una mejor evaluación del presidente llevó a una mayor probabilidad de votar por el partido en el gobierno.

La variable de control de identificación con el partido en el gobierno tuvo un efecto semejante al de la aprobación presidencial. Como puede evidenciarse, aquellos que declaraban identificarse con el partido en el gobierno tenían mayor probabilidad de votar por él. Sin embargo, algo que no necesariamente se desprende de este resultado es la diferencia de género que muestra la elección de 1994. Por medio de los intervalos de confianza se puede identificar que el efecto partidista fue mayor para los hombres que para las mujeres. En las dos contiendas restantes, sin embargo, no hubo diferencias de género identificables. Aunque no había una hipótesis prevista para esta variable, resulta interesante que tanto la evaluación presidencial como el partidismo mostraran efectos más significativos para los hombres que para las mujeres.

#### *7) Situación económica personal*

De esta variable se esperaba que las personas que evaluaran mejor su economía tuvieran mayor probabilidad de votar por el partido en

el gobierno. Esto significa que el individuo encontraría relación entre su situación económica y el actuar del gobierno, lo cual en la literatura se considera una muestra de sofisticación política individual. Esta hipótesis asumía que el efecto sería mayor entre los hombres debido a un mayor nivel de sofisticación. No obstante, los resultados parecen contradecir esta asunción en tanto que en ninguno de los procesos electorales hubo indicios de que esta hipótesis se cumpliera. En 2000 y 2006 la variable no fue significativa ni para hombres ni para mujeres. En 1994, en cambio, se obtuvo un resultado destacado. Para las mujeres, a mejor evaluación de su situación económica personal, mayor su probabilidad de votar por el partido en el gobierno. En esta contienda, la variable no tuvo ningún efecto para los hombres. Por ello, pese a que los intervalos se traslapan, se puede decir que hay un efecto diferenciado que contradice la hipótesis planteada. En el proceso de 1994, las mujeres consideraron su situación económica personal al votar por el partido en el gobierno, en tanto que los hombres no lo hicieron.

### *8) Interés y participación política*

Las variables sobre el involucramiento en política fueron en general poco significativas, pero mostraron algunas diferencias de género importantes de mencionar. Como se recordará, la hipótesis planteada fue que a menor interés en la política, mayor sería la probabilidad de votar por el partido en el gobierno, esto como consecuencia de una menor socialización política que llevaría a optar por alternativas más conocidas. También se planteó que este efecto sería mayor en las mujeres que en los hombres. En las elecciones de 1994 y 2006, la variable de interés no tuvo ningún efecto. Sin embargo, la elección de 2000 mostró un comportamiento muy parecido al de la hipótesis. La variable del *interés en la política* mostró en el electorado femenino que, a menor interés, había mayor probabilidad de votar por el partido en el gobierno. Hay una diferencia de género evidente en tanto que, en esta contienda, el interés en política no tuvo efectos significativos en la población de hombres.

Este resultado puede ser corroborado por la variable de control de participación. Aunque en las elecciones siguientes la variable no mostró efectos significativos, en 1994 se pudo apreciar que, a menor participación, las mujeres mostraban mayor probabilidad de votar por el partido en el gobierno. En este caso, al igual que en la variable del interés en política, los hombres no tuvieron un efecto significativo. De ahí que se pueda afirmar que un menor involucramiento de las electoras pudo favorecer el voto por el partido en el gobierno, a diferencia de lo sucedido en el electorado masculino.

### *9) Aversión al riesgo*

Finalmente, la última variable de interés propuesta en esta investigación es la de la aversión al riesgo. Se ha planteado que a mayor aversión al riesgo, mayor probabilidad de votar por el partido en el gobierno. La hipótesis contemplaba que las mujeres serían más adversas al riesgo que los hombres, por lo que el efecto sobre el voto por el partido en el gobierno sería mayor para ellas. En las tres elecciones analizadas se confirma la tendencia de que a mayor aversión al riesgo hay una mayor propensión a votar por el partido en el gobierno. En 1994 y 2000 esto ocurre independientemente de si el encuestado es hombre o mujer. Sin embargo, un efecto interesante para 2006 es que la variable no es significativa en las mujeres. De tal suerte, hay un efecto diferenciado por el cual los hombres tienen más en cuenta su aversión al riesgo en la formulación de su preferencia. Con ello se contradice la hipótesis de que las mujeres tienen mayor aversión al riesgo en la decisión de votar por el partido en el gobierno.

## **Conclusiones**

Esta investigación probó algunas hipótesis explicativas de las razones de la brecha electoral de género en México. Constituye un atisbo indagatorio de los factores por los cuales las mujeres han preferido al partido en el gobierno, más que los hombres. Estas

hipótesis se han basado en los estudios sobre otros países en que se han identificado diferencias por género en las preferencias electorales. Si bien esta paradoja ha sido poco estudiada para el caso mexicano, en la presente investigación se apuntan algunos efectos que pueden ser de interés para las investigaciones futuras sobre el tema. Igualmente, es posible contrastar el caso de México con el de otras democracias. Entre las principales conclusiones de esta investigación destacan:

Las variables socioeconómicas, específicamente las de escolaridad y de pertenencia a la fuerza laboral, han tenido efectos diferenciados por género en la probabilidad de votar por el partido en el gobierno. Aunque no en todos los casos los resultados correspondieron a las hipótesis planteadas, es notorio que estos factores incidieran de forma diferente en la formación de las preferencias electorales de los sexos. Acaso esto signifique que algunas de las desigualdades socioeconómicas —en promedio, las mujeres con menos escolaridad y participación en la fuerza laboral que los hombres— puedan ser fundamentales para explicar la brecha electoral de género.

Las variables de *ideología* y *conservadurismo*, que han sido fundamentales para explicar la brecha electoral de género en el mundo, en México no han mostrado ningún efecto. Esto significa que, contrario a lo propuesto por Ronald Inglehart y Pippa Norris, las diferencias entre hombres y mujeres en las preferencias políticas no han tenido una motivación ideológica. Asimismo, el voto tradicional que estos autores describieron para México, por el cual las mujeres votan más por los partidos de derecha, puede ser cuestionado por dos tendencias que aparecen en esta investigación. En primer lugar, por la propensión a que la brecha de género sea en favor del partido en el gobierno independientemente de su sesgo ideológico. Lo segundo es que no hay evidencia de que la adhesión a valores conservadores o religiosos tenga efectos en la preferencia electoral ni de las mujeres ni de los hombres.

Otro efecto interesante es que la preferencia partidaria, medida por las variables de *identificación partidista* y *evaluación presidencial*, ha sido una de las más influyentes en la probabilidad de votar por el partido en el gobierno. Asimismo, es notorio que este efecto dé indicios de ser mayor en los hombres que en las mujeres.

El voto de bolsillo, definido por la variable de *situación personal*, ha mostrado pocos efectos en la probabilidad de votar por el partido en el gobierno. La única diferencia de género identificable apunta a que las mujeres han considerado más que los hombres su situación económica al definir su preferencia electoral.

Las variables de sofisticación política, curiosamente, muestran ligeras tendencias que confirman que una menor participación en los asuntos públicos puede incidir positivamente en el voto por el partido en el gobierno. Es importante señalar que este efecto únicamente se ha encontrado en el grupo electoral de mujeres. De ahí que acaso pueda confirmarse que una menor sofisticación política de las mujeres sí puede afectar en la formación de sus preferencias electorales.

Finalmente, pese a que la *aversión al riesgo* ha demostrado ser una variable de suma importancia en la probabilidad de votar por el partido en el gobierno, no hay ningún indicio de que para las mujeres esta variable haya afectado sus preferencias más que en los hombres. Por el contrario, parece que en general los efectos de la aversión al riesgo son independientes del género, aunque pueden llegar a ser mayores para los ciudadanos que para las ciudadanas.

Empero, tras estos resultados, quedan algunas limitaciones e implicaciones que vale la pena resaltar. En primer lugar, es importante reconocer las posibles áreas de desarrollo futuro para esta investigación. Una de ellas es la pregunta de por qué los efectos de las variables cambian conforme a las distintas elecciones. Acaso podrían plantearse nuevas hipótesis sobre la influencia del fortalecimiento de las instituciones democráticas en estas variables. Es decir, cómo los cambios en las instituciones, o en el contexto político durante estos años, afectaron las tendencias expuestas en esta investigación. De este modo se podría profundizar en las explicaciones sobre la brecha electoral de género en México. La segunda área de oportunidad importante para este trabajo está en identificar si estos resultados pueden ser replicados a nivel estatal o municipal. Dado que la explicación que aquí se propone no incorpora las diferencias que existen entre los estados, sería interesante para futuros trabajos averiguar si en los electorados locales hay brechas de género que varíen según las características sociales o políticas de las regiones del país.

En cuanto a las implicaciones de este estudio, hay dos que vale la pena mencionar. En primer lugar, se muestra que las tendencias de la brecha electoral de género en México no son semejantes a las que se encuentran en otros países. Principalmente esta afirmación proviene de la falta de efectos en las variables de ideología, factores que han sido fundamentales para explicar este tipo de brecha de género en democracias consolidadas. De este modo, quizás esta investigación podría sentar algunas bases para entender la brecha de género en contextos democráticos semejantes al de México. La segunda implicación se refiere a las diferencias sociales entre mujeres y hombres en nuestro país. En esta investigación se ha buscado entender de qué forma los factores sociales afectan el comportamiento electoral de los géneros. En cierto modo, las preferencias de las mujeres en la vida política son indicativas de las características de nuestra democracia. Es por ello que conocerlas y analizarlas son un primer paso para una sociedad más incluyente y participativa.

## **Bibliografía**

- Almond, Gabriel y Sidney Verba (coords.) (1989), *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, Sage Publications.
- Blay, Eva Alterman y Susan A. Soeiro (1979), "The political participation of women in Brazil: female mayors", *Signs* 5, núm. 1, 1 de octubre de 1979, pp. 42-59.
- Bolce, Louis (1985), "The role of gender in recent presidential elections: Reagan and the reverse gender gap", *Presidential Studies Quarterly*, vol. 15, núm. 2, Priorities y Strategies in Foreign Policy, 1985-1989, pp. 372-385.
- Box-Steffensmeier, Janet M., Suzanna de Boef y Tse-min Lin (2004), "The dynamics of the partisan gender gap", *The American Political Science Review*, vol. 98, núm. 3, pp. 515-528.
- Burden, Barry C., "The social roots of the partisan gender gap", *Public Opinion Quarterly*, vol. 72, núm. 1, 20 de marzo de 2008, pp. 55-75.
- Campbell, Rosie (2006), *Gender and the vote in Britain: Beyond the gender gap?*, Londres, ECPR Press.

- Carrol, Susan (1988), "Women's autonomy and the gender gap: 1980 and 1982", en Carol Mueller, *The politics of the gender gap: The social construction of political influence*, Newbury Park, Sage Publications, Inc.
- Desposato, Scott y Barbara Norrander (2009), "The gender gap in Latin America: Contextual and individual influences on gender and political participation", *British Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 1, pp. 141-162.
- Duverger, Maurice (1955), *The Political Role of Women*, París, UNESCO.
- Edlund, Lena y Rohini Pande (2002), "Why have women become left-wing? The political gender gap and the decline in marriage", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, núm. 3, agosto, pp. 917-961.
- Erickson, Lynda y Brenda O'Neill, "The gender gap and the changing woman voter in Canada," *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 4, 1 de octubre, pp. 373-392.
- Gómez, Brad T. y J. Matthew Wilson (2001), "Political sophistication and economic voting in the American electorate: A theory of heterogeneous attribution", *American Journal of Political Science*, vol. 45, núm. 4, 1 de octubre, pp. 899-914.
- Howell, Susan E. y Christine L. Day (2000), "Complexities of the gender gap", *The Journal of Politics*, vol. 62, núm. 3, pp. 858-874.
- Hudson, Valerie M. (2012), "What sex means for world peace", *Foreign Policy*, 24 de abril, en [[http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/24/what\\_sex\\_means\\_for\\_world\\_peace?page=0,0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/04/24/what_sex_means_for_world_peace?page=0,0)].
- Inglehart, Ronald y Pippa Norris (2000), "The developmental theory of the gender gap: Women's and men's voting behavior in global perspective", *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, vol. 21, núm. 4, 1 de octubre, pp. 441-463.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI.
- Kaufmann, Karen M. (2006), "The Gender Gap", *PS: Political Science and Politics*, vol. 39, núm. 3, 1 de julio, pp. 447-453.
- (2004), "The partisan paradox: Religious commitment and the gender gap in party identification", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 68, núm. 4, 1 de diciembre, pp. 491-511.

- Kingston, Paul y Steve Finkel (1987), "Is there a marriage gap in politics?", *Journal of Marriage and the Family*, vol. 49, núm. 1, febrero, pp. 57-64.
- Lewis, Paul H. (2004), "The 'Gender Gap' in Chile", *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, núm. 4, 1 de noviembre, pp. 719-742.
- Manza, Jeff y Clem Brooks (1998), "The gender gap in US presidential elections: When? Why? Implications?", *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 5, 1 de marzo, pp. 1235-1266.
- Masters, Roger D. y Frans B. M. de Waal (1989), "Gender and political cognition: Integrating evolutionary biology and political science (with commentaries)", *Politics and the Life Sciences*, vol. 8, núm. 1, pp. 3-39.
- Milosavljevic, Vivian (2007), *Estadísticas para la equidad de género*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Morgenstern, Scott, Elizabeth Zechmeister (2001), "Better the devil you know than the saint you don't? Risk propensity and vote choice in Mexico", *Journal of Politics*, vol. 63, núm. 1, 1 de febrero, pp. 93-119.
- Plissner, Martin (1983), "The marriage gap", *Public Opinion* (febrero-marzo), p. 53.
- Sanbonmatsu, Kira (2003), "Gender-related political knowledge and the descriptive representation of women", *Political Behavior*, vol. 25, núm. 4, pp. 367-388.
- Tulchin, Joseph S., Meg Ruthenburg y Woodrow Wilson, International Center for Scholars. Latin American Program (2007), *Citizenship in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Zaremborg, Gisela (2009), *Mujeres, votos y asistencia social en el México priista y la Argentina peronista*, México, Flacso.

# La gobernación de lo público. El escenario del manejo público-privado del agua en México

*Ricardo V. Santes Álvarez<sup>1</sup> y Óscar Alberto Pombo López<sup>2</sup>*

Se discute la gobernación del agua en el contexto del esquema de participación público-privada (PPP). La complejidad y especificidad del recurso hídrico sugiere la necesidad de analizar las condiciones institucionales y sociopolíticas antes de llevar a la práctica el modelo, pues este arreglo cataliza el riesgo de privilegiar el interés económico a expensas del beneficio social. El reto de la política del agua en México es orientarse hacia el manejo integral, con una participación efectiva de actores sociales locales. Pese a que las inercias de la política pública y la escasa organización del sector social generalmente se contraponen al cambio de rumbo en el escenario nacional, aquí se discute la viabilidad de un modelo de asociación pública, privada y social para una mejor gobernación del agua.

*Palabras clave:* gobernación, política del agua, manejo del agua, modelo de participación público-privada, participación social.

## **The Governance of the Public Goods. The Scenario of the Public-Private Management of the Water in México**

We discuss the governance of water in the scheme of public-private participation (PPP). The complexity and specificity of water resources compels to analysing the institutional and socio-political conditions before implementing PPP, since this arrangement catalyzes the risk of favouring economic interests at the expense of social benefit. The challenge of water policy in Mexico is reorientation towards integrated management, with the effective participation of local stakeholders.

<sup>1</sup> Ricardo V. Santes Álvarez, El Colegio de la Frontera Norte AC, México. Correo electrónico: rsantes@colef.mx.

<sup>2</sup> Óscar Alberto Pombo López, El Colegio de la Frontera Norte AC, México. Correo electrónico: oapombo@colef.mx

Despite that the inertia of public policy and the meagre organization of the social sector generally oppose to changing the course of national life, here we speak out of an arrangement of public, private and social partnership, aiming at better water governance.

*Keywords:* governance, water policy, water management, public-private partnership model, social participation.

## **Introducción**

En el complejo mundo actual las necesidades y demandas sociales son abundantes y diversas, al grado que representan desafíos importantes para las instancias del sector público encargadas de atenderlas. Frente a una supuesta incapacidad estatal para brindar respuestas satisfactorias, los gobiernos abren la puerta a la estrategia mixta, o de participación pública y privada (PPP) esgrimiendo el argumento de que ambos sectores poseen características cuyas virtudes se complementan. Ese esquema de colaboración se corresponde con el pensamiento neoliberal del Estado mínimo, que defiende la primacía del mercado, al igual que con la política de los principales organismos financiadores (Roaf, 2006: 6).

La transición del estatismo a la PPP se muestra en los hechos con grandes obras de infraestructura, aunque también con la gestión de requerimientos tan básicos como la provisión de agua y saneamiento. Cabe apuntar que el manejo del agua por vía del modelo mixto exhibe connotaciones específicas (la principal distinción es que se trata de un recurso esencial para la vida) que exigen una atención que trasciende criterios de eficiencia económica, tal como se recoge en diversas experiencias (Saltiel y Maywah, 2007; Roaf, 2006: 6).

México ha mostrado inclinación hacia el modelo PPP en variadas iniciativas de inversión. En una administración federal que se identifica a sí misma como “el sexenio de la infraestructura” (Presidencia de la República, 2008a; *Milenio.com*, 2012), los proyectos de desarrollo en el sector comunicaciones y transportes son los ejemplos más palpables. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 alienta el concurso del sector privado en la generación de infraestructura y prestación de servicios (Presidencia de la República, 2007a), lo que paralelamente

implica reconocer magra capacidad estatal para cubrir esas necesidades. En materia de agua y saneamiento se arguye que la generación de infraestructura y prestación de estos servicios pueden realizarse bajo el modelo PPP (Presidencia de la República, 2007a: 124, 136; 2007b). Para tal fin, se ha conformado un tejido normativo en el que destaca la Ley de Asociaciones Público Privadas.

En este trabajo se estudia la gobernación del agua en México a la luz del esquema PPP. Se defiende que se trata de un asunto complejo, que demanda analizar el contexto institucional y sociopolítico antes de llevar a la práctica cualquier propuesta de manejo con ese matiz. Se afirma también que en la generación de infraestructura y prestación de los servicios de agua y saneamiento, la asociación público-privada cataliza el riesgo de privilegiar el interés económico a expensas del beneficio social, pues no repara en la especificidad del recurso, en su característica de “bien” además de “servicio”. En la siguiente sección se presenta un ejercicio conceptual sobre la gobernación de lo público y su evolución en un gradiente de prácticas convencionales a modos plurales e incluyentes. En la tercera parte se presenta el contexto global de la gobernación del agua; en tanto que en la cuarta se expone el escenario nacional; este último, de cara a una potencial reforma del marco institucional vigente. Cierra el documento una sección de conclusiones.

## **La gobernación de lo público**

### *Enfoques*

La gobernación de lo público se reconoce en el contexto de tres grandes visiones: *tradicional* o *estatista*, donde el Estado funge como actor individual en la atención de los asuntos; *nueva administración pública*, donde la participación de actores públicos y privados resulta más eficiente que el arreglo estatista para generar satisfactores y entregar servicios; y *gobernanza*, donde la calidad de la relación entre actores públicos, privados y sociales rige la administración del interés general.

El esquema tradicional, basado en principios como el de neutralidad (los recursos económicos y las cosas públicas son independien-

tes de los intereses privados), e inspirador del Estado de bienestar (Giddens, 1999) enfrentó retos que motivaron la búsqueda de otras opciones (Kjær, 2004: 19-21). Un primer reto fue la sobrecarga de responsabilidades: si inicialmente el Estado actuó como regulador, preservando el orden y proporcionando infraestructura básica, luego extendió su entrega de servicios (educación, salud, empleo, entre otros) lo que le condujo a incrementar presupuesto e impuestos. Y aunque sus tareas se consideraron adecuadas, fue criticado por estructurarse de manera “acartonada” y jerárquica (Pierre y Peters, 2000: 5), siendo incapaz de responder rápida y eficientemente a las demandas de “los clientes” (Kjær, 2004: 22).

La sobrecarga generó crisis de legitimidad gubernamental, pues era difícil respetar a quien falta a su responsabilidad de otorgar bienestar (Donolo, 1999: 23-40; Pierre y Peters, 2000: 9, 61-62; Vallespín, 2000: 123-126). En esa condición, el sector público palidecía en la medida que los intereses del sector privado se fortalecían, emergiendo así la crisis de gobernabilidad de la década de 1970 (Crozier *et al.*, 1975: 9, 12; Habermas, 1999: 21-27; Pierre y Peters, 2000: 51). Un segundo reto fue la falla de la representación plural, lo cual significó que los intereses privilegiados en las decisiones correspondían a las organizaciones poderosas, que ganaban acceso a la administración estatal y poseían presencia en diversos comités; el peso de esas organizaciones motivó el surgimiento de la “gobernación corporativa” (Kjær, 2004: 22-23).

En las décadas de 1980 y 1990 las deficiencias del modelo estatista detonaron la propuesta de la nueva administración pública (NAP) que enarbola propósitos como: 1) cambio deliberado de la burocracia; 2) innovación; 3) mejora de la eficiencia y eficacia de los servicios; y 4) combate la incertidumbre del cambio rápido en las organizaciones. En su recetario se halla la transferencia de principios del sector privado al público, así como privatización, competencia, creación de agencias *ad hoc*, descentralización y fortalecimiento político de los ciudadanos. Puede suponerse que el éxito de la NAP depende de la aplicación del recetario completo y que el modelo coadyuva a que la burocracia se desempeñe de manera óptima. Pero no ocurre así: en diversos países se documentan experiencias problemáticas (por ejemplo, la incumplida entrega eficiente de servicios) que se maximizan cuando existe una

administración pública débil. En ese sentido, la pertinencia y conveniencia de que la servidumbre de algunos recursos que se consideran básicos trascienda la rectoría del Estado y tolere la incursión del sector privado es cuestionable; sobre todo en países donde la infraestructura instrumental (legal-organizativa) y humana (política) conserva vocación centralista.

La NAP tuvo eco tanto de países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, “quienes han puesto en marcha reformas más abarcadoras con frecuencia han sido los de menor capacidad para lograrlo [pero lo hacen] porque poseen poco poder con el cual resistir las demandas de sus donantes” (Kjær, 2004: 31). En la Europa de mediados de la década de 1990 ese modo de gobernar enfrentó cuestionamientos cuando se argumentó que “la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil” (Prats, 2005: 130).

Prats introdujo la variable *calidad de la interacción*, que no se percibía en una administración pública enfocada a estándares, medidas de desempeño, resultados, tiempo y dinero (Kjær, 2004: 25; Natera, 2005: 802). Una reforma de estructuras y procedimientos debería seguir una lógica de *aporte* a la interacción; el foco de análisis habría de ser la relación entre los actores políticos, económicos y sociales, sin olvidar al ciudadano como referente del actuar público. Frente al papel cada vez más relevante de actores alternativos, sirve preguntar si la responsabilidad de la hechura de políticas y toma de decisiones ha de seguir residiendo solamente en el gobierno y las élites empresariales.

La reflexión sobre la calidad de la interacción detonó el pensamiento sobre la gobernanza, el cual no aparece libre de controversias; por una parte, se dice que debilita la capacidad directiva del gobierno central (Saward, en Kjær, 2004: 32); por otra, que promueve un movimiento de gobierno local a gobernanza comunitaria, involucrando organizaciones tanto del sector privado como del público (Rhodes, 1996: 658). La reconfiguración transita de un enfoque estructura-función a uno de interacción, donde la gobernanza supone la buena relación entre actores interesados, quienes tienen como referentes al ciudadano y al contexto donde los problemas ocurren (Santes-Álvarez, 2009: 46).

Pero incluso la gobernanza presenta una dimensión vertical; el Estado posee un estatus superior y asume el reto de preservar la calidad de la relación (cfr. Kjær, 2004: 44; Pierre y Peters, 2000: 3-4), así como asumir y distribuir responsabilidades de las decisiones tomadas y sus resultados. Acorde a Prats (2005: 132), la clave está en “saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia”. Luego de la primera década del siglo XXI, la gobernanza sigue siendo una construcción inconclusa que requiere no sólo debate conceptual sino mayor sustento empírico.

### *Obstáculos a la participación amplia*

El Banco Mundial ha sugerido incluir la participación de las comunidades locales en los proyectos de desarrollo, es decir, abrir la posibilidad de que individuos y organizaciones sociales influyan en la toma de decisiones (World Bank, 2011). Sin embargo, la sugerencia es minada por representantes gubernamentales y privados. Kliksberg (1999: 118-121) señala que el “discurso” de la participación comunitaria ha triunfado en Latinoamérica pero que no ha llegado a los hechos; lo anterior porque la participación es un proceso que implica cambios sociales profundos que “vulneran” intereses instalados, lo que genera resistencias y “estrategias de obstaculización”. Para Kliksberg, los principales impedimentos son:

- *Eficientismo cortoplacista*: la participación se cuestiona en términos de costo y tiempo);
- *Reduccionismo economicista*: los programas sociales se juzgan desde categorías analíticas puramente económicas;
- *Predominio de la cultura organizacional formal*: las claves de la eficiencia son el orden, la jerarquía, el mando, los procesos formalmente regulados y una percepción vertical y autoritaria de la organización;
- *Subestimación de los pobres*: sectores directivos y profesionales de las organizaciones que realizan proyectos desvalorizan las capacidades de las comunidades pobres;

- *Tendencia a la manipulación de la comunidad:* el clientelismo es una modalidad favorita de la manipulación, donde se prometen vías amplias de participación sólo con la finalidad de ganar apoyos efímeros; y
- *Problema del poder:* existen resistencias para dar detalles sobre la instrumentación de proyectos, así como desinterés en incrementar capacidades comunitarias; incluir la participación comunitaria en los proyectos es ceder poder.

Podría suponerse que, por esos obstáculos, diversos autores señalan a muchas organizaciones sociales como incapacitadas para la gobernanza (Alcázar y Wachtenheim, 2001: 29); en adición, que dos aspectos determinan la decisión sobre el esquema de gobernación de lo público que ha de seguirse: el “objeto” de interés general que debe atenderse, y el contexto socioeconómico donde ocurre la necesidad y la demanda. En lo que sigue centraremos el análisis en el caso del manejo del agua.

## **El contexto global**

### *Bien social y económico*

En la década de 1970 los temas del crecimiento económico y el bienestar eran discutidos por las agencias del desarrollo. Se comentaba que, para fomentar el crecimiento y la equidad, era necesario modificar patrones convencionales, y en los países pobres incrementar la productividad y mejorar el acceso a los servicios públicos básicos, como el abasto de agua y los servicios de saneamiento (World Bank, 1980).

El agua es esencial para la vida y en su carácter de recurso ha adquirido relevancia creciente en las últimas décadas, sobre todo conforme la relación demanda-disponibilidad se acerca a niveles de escasez en muchas regiones (ver, por ejemplo, WHO, 1997; Fisher y Askari, 2001; El Colegio de México, 2003; UNESCO, 2010; World Bank, 2010). Amplios sectores cobran conciencia de la importancia del recurso, lo

mismo que de las consecuencias de prácticas no sustentables de su manejo y utilización.

La Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible (ICWE, 1992) llama la atención sobre la necesidad de inhibir tendencias de consumo excesivo, contaminación y amenazas crecientes derivadas de sequías e inundaciones. Recomienda adoptar medidas locales, nacionales e internacionales, guiadas por cuatro consideraciones o principios en torno al agua:

- I. Es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente;
- II. Su aprovechamiento y gestión debe basarse en la participación de usuarios, planificadores y responsables de las decisiones a todos los niveles;
- III. En su abastecimiento, gestión y protección, la mujer desempeña un papel fundamental; y
- IV. Tiene un valor económico en todos sus diversos usos y debería reconocérsele como un bien económico.

El principio IV deja en claro el doble papel del agua en nuestra sociedad: un valor y un bien. El carácter del agua como bien económico es clave en la toma de decisiones para distribuir su servicio entre los diferentes sectores de la economía y los usuarios dentro de esos sectores, y es “particularmente importante cuando no se puede incrementar el volumen suministrado” (GWP, 2012); en este tenor, se reconoce como fundamental el derecho de todos los seres humanos al acceso a servicios de agua y saneamiento ambiental a un costo accesible.

La Declaración considera que administrar el agua como un bien económico es una de las mejores maneras de conseguir un uso eficiente y justo del recurso, y promueve su conservación y protección. Lo anterior significa que, desde el momento que se recoge el agua de su estado natural, adquiere un valor como bien social y económico. El no-reconocimiento de esta doble característica (por lo común subestimando el lado económico) es origen de buena parte de los problemas relacionados con los entes operadores del sector agua.

*Costos y tarifas*

El costo y las tarifas que se cobran por la servidumbre de agua son aspectos que deben diferenciarse. Mientras que el costo viene determinado por factores económicos más o menos definidos y fácilmente determinables por la teoría y práctica tradicionales, las tarifas son una herramienta económica que debe basarse en consideraciones políticas y sociales. Las tarifas son utilizadas por los administradores del sistema de agua para modificar comportamientos, promover el uso racional del recurso y, fundamentalmente, para apoyar y extender el servicio a las partes más vulnerables de la sociedad que frecuentemente no poseen los medios económicos para acceder al servicio. Lo anterior, mediante la provisión de incentivos económicos para administrar la demanda, la recuperación de costos y la voluntad de pago de los usuarios por mejores servicios de administración.

El hecho de que las causas subyacentes de los problemas del sector no sean exclusivamente técnicas y financieras sino también sociales y políticas, agrega un factor de complejidad a la decisión de permitir la inversión privada en el sector. Las autoridades no pueden soslayar que el ajuste de los niveles arancelarios, la rendición de cuentas de los proveedores de servicios, y las ponderaciones para lograr el máximo beneficio social y ambiental son asuntos independientes de la forma en que se administran los servicios públicos. Los operadores privados, por su parte, pueden inyectar dinamismo, mejorar la eficiencia, y construir una cultura de servicio y rendición de cuentas, pero no pueden obviar la necesidad de que el gobierno realice las decisiones importantes y difíciles. La dificultad de encontrar un modelo que garantice el servicio de agua potable de una manera social y económicamente viable revela cuestiones de fondo, que deben resolverse antes de aplicar cualquier modalidad mixta.

Por otra parte, con la provisión del servicio de agua potable surge el reto de disponer los volúmenes de aguas negras generados por los usuarios, que es en sí un problema de grandes dimensiones. El Banco Mundial ha estudiado la relación entre los costos del agua y los sistemas sanitarios, de lo cual se deriva, y se acepta sin dificultad, que el disponer de las aguas residuales tiene un costo varias veces superior

a la provisión de agua potable (World Bank, 1980; Feachem *et al.*, 1977; Churchill, 1987; Briscoe, 1990; Whittington *et al.*, 1993). En esto la escala no sólo no modifica el sentido de la relación sino que la hace más evidente; por ejemplo, en el supuesto de que una comunidad dispone de saneamiento mediante letrinas y agua por medio de una bomba manual, la relación de costos es de 1.3 a 1. A medida que incrementa el servicio de abastecimiento, la relación supera valores de 15 a 1 (Gunnerson, 1991; Pombo, 2004; Feachem *et al.*, 1977; Kalbermatten *et al.*, 1982; Mara, 1996).

### *Capacidades estatales y participación privada*

La modificación de patrones de manejo de agua se enmarca en la denunciada incapacidad del Estado como prestador de servicios y la consecuente “crisis” de gobernabilidad (Crozier *et al.*, 1975). La alternativa ha consistido en que el modelo convencional de la gestión pública dé paso a la incursión del sector privado. En materia de agua, la propuesta que contempla esa participación dicta arreglos entre entidades gubernamentales y privadas con el fin de proveer infraestructura y servicios relacionados. Es un modelo PPP que supone reparto de inversiones, riesgos y responsabilidades en rubros como financiamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura y servicios.

Se arguye que las sociedades más exitosas combinan las fortalezas de ambos sectores para establecer relaciones complementarias, pues tienen características únicas que les proporcionan ventajas específicas para realizar proyectos o proveer servicios de manera eficiente (ver por ejemplo, Tena y Vasallo, 2010: 96-97). Se aclara que las asociaciones PPP no sustituyen una gobernación fuerte y efectiva por parte del gobierno, el cual “sigue siendo responsable de generar proyectos y servicios de manera que se protejan y promuevan los intereses públicos” (CMMA, 1999: 5).

La mayoría de las PPP que surgieron en América Latina en la década de 1990 se orientó a atraer fondos de inversión y, por tanto, adoptó el sistema de concesiones. Firmas como las francesas Suez Lyonnaise des Eaux y Veolia Environnement, la británica Thames Water y la es-

pañola Aguas de Barcelona, han incursionado en el mercado del agua en el mundo en desarrollo; sin embargo, la terminación temprana de la mayoría de esas concesiones demuestra la vulnerabilidad inherente de esta modalidad en el entorno económico de los países en desarrollo (Ducci, 2007; Estrada, 2006; Ortiz, 2006a, 2006b; Saltiel y Maywah, 2007; Chávez, 2011; Cevallos, 2006a, 2006b; Lasso, 2006).

Una de las principales características de la gestión privada del agua es el alto costo que se impone a los usuarios, aproximadamente un 50% mayor del que imponen los sistemas municipales (Cevallos, 2006b). Esto fue un factor que en muchos lugares hizo que los usuarios presionaran hasta el grado de hacer retroceder la ola privatizadora. Se informa que incluso en Francia, donde las firmas de ese sector abastecen a 80% de los usuarios, la gestión privada resultó tan ineficiente que muchas ciudades empezaron a “municipalizar” el servicio. Quizá los casos más resonantes ocurrieron en Argentina, Bolivia y Uruguay. En los dos primeros, Suez intentó reiteradamente subir las tarifas del servicio (hasta en 400%). Mientras que en Argentina, Néstor Kirchner canceló todos los contratos con Suez; en Bolivia, las marchas indígenas contra esa empresa detonaron la renuncia de Carlos Mesa, en 2005 (Lasso, 2006; Gligio, 2006).

En Uruguay, la privatización comenzó en 2002 tras la firma de una carta de intención entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional, en donde se comprometía la extensión de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país (Santos y Villarreal, 2005); primero en favor de Suez y luego de la española Aguas de Bilbao; pero estas privatizaciones también tuvieron consecuencias negativas. Desde el punto de vista social se excluyó del acceso al agua potable a amplios sectores por no poder cubrir el costo de la conexión al servicio.

Desde el punto de vista económico, el “negocio” fue pésimo para el Estado uruguayo, pues las empresas no sólo incumplieron los cronogramas de obras de los contratos, sino que no hicieron efectivo el pago de los cánones previstos, acudiendo a una serie de reconsideraciones contractuales con el Estado, que asumió las pérdidas ocasionadas en cada caso. Aún más, desde el punto de vista ambiental, la empresa Aguas de la Costa (subsidiaria de Suez) fue responsable de la tragedia

ambiental de la desecación de la Laguna Blanca, que utilizaba como fuente para la potabilización. En 2005, Uruguay modificó su Constitución para impedir en el futuro la participación del sector privado en la administración del recurso; mediante esa enmienda estableció que los criterios de gestión de los recursos hídricos deberían estar basados en la participación ciudadana y la sustentabilidad (Santos, 2005 y 2010; Santos y Valdomir, 2006; Santos y Villarreal, 2005).

### *Riesgos del modelo PPP*

Financiadores y otros organismos internacionales han promovido el desarrollo de proyectos productivos a la luz del esquema mixto, de manera que las iniciativas de generación de infraestructura de agua y saneamiento no han sido excepción (World Bank, 2004; Dutz *et al.*, 2006). No obstante, el recetario de administración del servicio ha enfrentado obstáculos, pues poco se ha reparado en la complejidad de la gestión del agua. Una crítica principal al modelo público-privado es que someter el servicio de agua a un esquema privatizador vulnera el derecho fundamental de acceso a ese recurso vital, esto es, sólo puede tenerlo quien pueda pagarlo. Asimismo, se aduce que el modelo no ha logrado establecer sistemas sostenibles de gestión, pues la facturación de los organismos operadores de agua no es suficiente para recuperar los costos reales del servicio, lo que deviene en un paulatino detrimento.

En adición, el análisis de experiencias muestra que la corrupción es un factor de fracaso; de acuerdo con Hall y colaboradores (2001), la corrupción es parte inherente de los procesos de privatización del agua. En adición, el modelo privatizador no ha cristalizado las promesas de eficiencia y de ampliación efectiva en la cobertura, ya que las extensiones realizadas de las redes han sido contrarrestadas por los recortes del servicio ocasionados por la incapacidad de pago de grandes segmentos de la población (Hall, 2001; Hall *et al.*, 2001; Barkin, 2006a).

La mayor parte de los análisis tanto a favor como en contra de los modelos PPP en la provisión de agua y drenaje sanitario se ha concentrado en las grandes corporaciones internacionales, las que —como se

ha visto— en la década de 1990 estuvieron mejor posicionadas para conseguir grandes contratos en diferentes países (McGranahan y Owen, 2006; Marín, 2009). Sin embargo, el modelo PPP se ha aplicado y continúa aplicándose con algún éxito en pequeña y mediana escala en distintas partes (Davis, 2005; Baruah, 2007; Schippner, 2008; Marín, 2009).

Con todo, los resultados del modelo mixto de manejo del agua en áreas urbanas han sido variados (Finnegan, 2002; Ogunbiyi, 2004: 1; UN, 2005; Barkin, 2006a; Ouyahia, 2006; Roaf, 2006; IDRC, 2007; NCPPP, 2007; Saltiel y Maywah, 2007), permitiendo reconocer errores y aciertos, y destacar tres aspectos fundamentales del recurso: 1) es indispensable para el desarrollo y el bienestar social (World Bank, 1980); 2) se requiere analizar tanto su abasto como su tratamiento como agua negra, porque ambas condiciones son inseparables (Gunnerson, 1991); 3) la participación ciudadana es fundamental en su manejo. De esa manera se promueve una reforma a las directivas imperantes, apareciendo conceptos como el *manejo integral* y la *participación colaborativa* (Simon y Laurie, 1999; Barkin, 2006b; Gilbert, 2007).

### **La gobernación del agua en México**

México posee una gran diversidad de ecosistemas; sin embargo, la distribución de sus existencias hídricas es dispar: alrededor de 56% del territorio es árido y semiárido, 37% subhúmedo y sólo 7% húmedo (Conabio, 1998). El promedio nacional de disponibilidad natural de agua per cápita es de 4 960 m<sup>3</sup>/hab/año (INEGI, 2010), con lo que el país se ubica en condición baja, según indicadores internacionales. La distribución desigual y la escasez del recurso, aunados a la poca eficiencia en su aprovechamiento por parte de los diferentes sectores productivos, conforman una problemática compleja que afecta su uso sostenible e incide en el desarrollo nacional. La complejidad es mayor al considerar el escenario de la gobernación; existe un sustrato institucional, de normas y organizaciones burocráticas, que definen el manejo del agua y el saneamiento, cuyo conocimiento es condición para optimizar las estrategias de generación de infraestructura y prestación de servicios en el país.

*Diseño institucional*

La existencia de normativas e instrumentos se remonta al siglo XIX. La Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, de principios del siglo XX, ya clasificaba las fuentes de abastecimiento, regulaba los usos y formalizaba el régimen de concesiones. En 1926 se promulgó la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales; en 1934 y 1936 surgen, respectivamente, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, y su Reglamento; y en 1956 y 1958, también respectivamente, la Ley de Aprovechamiento de Aguas del Subsuelo, y su Reglamento, el que entonces empezó a regular la extracción y utilización de aguas de dicha fuente (Carabias y Landa, 2005). En 1972 se expide la Ley Federal de Aguas, y en 1975 se edita el primer Plan Nacional —que hasta la fecha sigue siendo un requerimiento de planeación. A partir de 1982, cuando se incluyen en la Ley Federal de Derechos las cuotas por uso y aprovechamiento de aguas nacionales, superficiales y del subsuelo, han ocurrido dos reformas fundamentales: la primera, en 1986, fue la introducción de cuotas en función de la disponibilidad regional; y la segunda, en 1991, sobre la consideración del cobro por descarga de aguas residuales contaminadas.

Hacia 1992 se promulga la Ley de Aguas Nacionales (LAN), que tiene como objetivos fundamentales la administración integral del agua; la mayor participación usuaria y privada en el financiamiento, construcción y operación; la seguridad jurídica sobre los aprovechamientos, y el desarrollo integral sustentable del agua, sus bienes y sus servicios (Presidencia de la República, 2008b). La LAN considera la posibilidad de que la iniciativa privada participe en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de los servicios respectivos; para ello, parte de tres premisas: la participación e inversión privada es un medio y no un fin en sí mismo; la infraestructura hidráulica federal no se privatiza, pues la ley no modifica el carácter de bien de dominio público que tiene; y la ley no prevé mecanismos para el cambio de titularidad, sino sólo mecanismos de participación e inversión privada para mayor eficiencia y capitalización de los bienes nacionales (Presidencia de la República, 2008b). Las tres nuevas figuras que se crean en materia de infraestructura hidráulica

federal, además de los tradicionales contratos administrativos de obra, suministro y servicios regulados por otras leyes, son los contratos “llave en mano”, concesiones para la prestación de los servicios aprovechando la infraestructura hidráulica construida, y concesiones para la construcción y operación de infraestructura nueva.

Un instrumento jurídico que ha de impulsar sustancialmente iniciativas de participación pública y privada en la gobernación del agua es la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP). Mediante decreto publicado en enero de 2012, la ley tiene como objetivo principal regular los esquemas de participación público-privada (PPP) que han de permitir al sector privado, por un lado, responder a las oportunidades de inversión en infraestructura y prestación de servicios al sector público o al usuario final; y por otro, coadyuvar al cumplimiento de la responsabilidad del sector público de entregar servicios a la población. Se supone que el nuevo esquema jurídico ha de propiciar mayores niveles de inversión en infraestructura, lo que redundará en el bienestar para la población. La LAPP puede ser detonante de una reforma sustancial al marco institucional vigente que defina el rumbo de la gobernación del agua en el país. Pretende:

- Generar un diseño que facilite la distribución equitativa de riesgos entre sector privado y sector público;
- Establecer condiciones que faciliten la percepción de riesgo de instituciones financieras y, con ello, facilitar la obtención de financiamientos a los proyectos; y
- Agilizar la valuación y adquisición de inmuebles, bienes y derechos requeridos para la prestación de los servicios y el desarrollo de proyectos PPP que el sector privado considere relevantes, mediante su propuesta a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En cuanto a instancias burocráticas, debe apuntarse que la Comisión Nacional de Irrigación es resultado de la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, de 1926, y fue la instancia encargada de llevar a cabo la construcción de las primeras obras de irrigación. Entre 1940 y 1950 surgen varias comisiones a nivel regional y sectorial, pre-

tendiendo establecer metas y estrategias para ordenar el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos (Ortiz *et al.*, 1998). En 1946, la Comisión Nacional de Irrigación se convierte en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que hasta 1980 administró el recurso con un enfoque de ingeniería hidráulica (Martínez, 2006). En 1989 se crea la Conagua, como autoridad única en la materia; se trata de un órgano desconcentrado dependiente actualmente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Las características y objetivos del modelo mexicano de gestión de agua se enmarcan en la primacía del crecimiento económico (Mussetta, 2009). Los derechos y obligaciones de los usuarios para la utilización de las aguas nacionales se reflejan en el Registro Público de Derechos de Agua (Repda), en dos documentos oficiales: el título de concesión que autoriza el uso de las aguas, zonas federales, extracción de materiales, construcción, operación o uso de la infraestructura hidráulica; y el permiso que autoriza la descarga de aguas residuales a cuerpos receptores de propiedad nacional, considerando determinadas condiciones de calidad. Además, la Ley Federal de Derechos establece (Art. 192-A) que es obligación de los usuarios pagar una contribución por el uso de las aguas y sus bienes inherentes, e incorpora como criterio de valorización el principio de que “paga más quien utiliza más agua y también quien descarga mayor cantidad de contaminantes” (Presidencia de la República, 2012; Velázquez, 2003). De lo anterior se desprende que el agua se considera como insumo para incrementar la productividad.

En el rubro de mando el modelo es centralizado, con instrucciones de “arriba-abajo”, mientras que la estrategia de desarrollo ha consistido en construir grandes obras para dirigir y controlar el flujo del recurso (Ortiz *et al.*, 1998). Tal vez por ello, las experiencias de manejo del agua no son halagüeñas y una crítica principal reside en los impactos ambientales resultantes por el transvase de cuencas y la ineficiencia en los servicios de la gestión (Barkin, 2004). Se hace mención, asimismo, a la sobreexplotación de acuíferos y a la incapacidad en la implementación de políticas de conservación, tratamiento y reutilización del agua tanto de los organismos operadores como de la propia Conagua.

*Inercias del sector y participación social*

En las políticas del sector se aprecia una tendencia hacia mayor intervención privada en la prestación de servicios, así como la búsqueda de la eficiencia económica en un esquema sometido al comportamiento del mercado. A esto ha contribuido el esquema rígido de la gobernanación convencional, pues si bien a partir de la promulgación de la LAN se transfieren los servicios de agua a las administraciones locales, esta transferencia no viene acompañada de una asignación de recursos financieros; con ello, se produce una desconcentración, no una descentralización. La falta de recursos y capacidad técnica de alrededor de 2 500 dependencias de agua a nivel local parece razón suficiente para ceder paso a los operadores privados. La gestión del agua tiene como premisa ampliar la cobertura del servicio, así como el saneamiento; en esa línea, las necesidades de inversión y profesionalización han dado paso al modelo de gestión mixta, donde el sector público cede en concesión el servicio a la iniciativa privada. Se rescatan algunas experiencias de este modelo “bipartito”, como las del servicio concesionado en Aguascalientes, el sistema semiprivatizado en Saltillo, Coahuila, y el sistema desalinización-tratamiento de aguas negras en Los Cabos, BCS (Garza, 2006; Barkin, 2006b; Pombo, 2007; Pombo *et al.*, 2008).

El caso de Los Cabos es aleccionador, pues ahí el agua es limitante para el desarrollo en general. Pombo (2007) relata que el abasto ocurre mediante plantas desalinizadoras. Económicamente ésa es la alternativa comercial, pero ambientalmente esas instalaciones producen impactos directos por razón de un costo en energía eléctrica y descargas de salmuera en el mar. La solución al abastecimiento de agua para la industria hotelera del lugar crea un problema mayor: un incremento de la demanda doméstica. El crecimiento de la hotelería como fuente de empleo intensifica la inmigración, presionando a las autoridades locales para cubrir la necesidad. La instalación de una desaladora para servicio comunitario se convirtió en la mejor opción. Queda el reto de diseñar mecanismos de distribución de los costos de la desalinización. En Los Cabos los propios desarrolladores turísticos se ocupan también del tratamiento de las aguas negras que generan, en lo que podría considerar-

se un arquetipo para desarrollos turísticos en otras localidades (Pombo, 2007; Pombo *et al.*, 2008). Al ser casi total el reuso del agua se preserva el valor estético de las playas, que redundan en importantes beneficios económicos al mantenerse la calidad en la oferta turística.

Los claroscuros del esquema PPP detonan iniciativas de reforma a la inercia imperante, de manera que las ideas de manejo integral y participación colaborativa (Simon y Laurie, 1999; Barkin, 2006b; Gilbert, 2007) destacan la importancia de la participación ciudadana en el manejo del agua. En el país existen algunas experiencias donde organizaciones sociales locales tienen influencia en la gobernación del recurso; Castillo (2012) presenta el caso de ocho organizaciones de la sociedad civil (osc) que actúan en la zona metropolitana de Xalapa, las cuales realizan algún servicio público del agua o intervienen en algún momento de la política hídrica de la región. El resultado de la labor de dichas organizaciones es variopinto; Castillo (2012: 117) comenta que tienen un funcionamiento diverso y no responden a reglas o a una normatividad común, y es contundente al afirmar que dichas organizaciones “no están exentas de los mismos vicios que las agencias gubernamentales o privadas pueden tener en la administración de los recursos hídricos”.

Pese a esta crítica, es evidente que la sola participación de esas organizaciones en la atención del recurso y en la prestación del servicio de agua en la región es indicativo de la viabilidad de extender el modelo de gobernación a la influencia de un espectro más amplio de actores, quienes podrían construir, con estrategias de acción más refinadas, una visión más abarcadora (integral) para el aprovechamiento sustentable del vital recurso.

El Pacto por México reconoce que el futuro del país depende de un manejo inteligente y sustentable del agua, y aunque su propuesta consiste en incrementar la cobertura (Compromiso 51) o lo que es lo mismo, continuar con la inercia sectorial y la tendencia a la mayor explotación, es claro que ello no puede lograrse sin antes optimizar la gobernación del recurso. En esto, la participación social es fundamental. Así se establece en el reciente PND 2013-2018, donde se argumenta que un México incluyente es garante del ejercicio efectivo de los derechos sociales, “que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la

economía en el marco de una nueva productividad social” y promueva la participación amplia (Presidencia de la República, 2013: 21).

La participación redunda en mayores beneficios cuando se realiza de manera organizada. El ciudadano es “agente de cambio, protagonista de su propia superación” (Presidencia de la República, 2013: 53), lo cual se logra mediante la organización social; en esa tesitura, un incremento en la cobertura de agua, lo mismo que en el saneamiento, tienen posibilidad de éxito en una gobernación que ubique a los ciudadanos organizados en un esquema de equidad y corresponsabilidad con los actores públicos y privados. Puede considerarse al agua como bien público y económico, pero no puede dejarse de lado que es también un bien esencial para la vida; por tanto, la corresponsabilidad ocurre respecto de un bien común y esencial para todos.

El PND 2013-2018 establece líneas de acción que derivarían en una mejora al modelo de gestión del agua; la meta *México incluyente* señala “potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva”. En adición, la meta *México próspero* indica “Asegurar agua suficiente y de calidad adecuada para garantizar el consumo humano y la seguridad alimentaria” (Presidencia de la República, 2013: 116, 134). Agregamos que estas directivas no deben perder de vista el factor de escala y de equidad (responsabilidades comunes pero diferenciadas); es el caso que: 1) atender necesidades de zonas urbanas es distinto que atender las de zonas rurales; 2) el peso específico de los actores es diferente, aunque es factible que en comunidades pequeñas se abrigue la opción de un modelo de gestión tripartita en el cual las osc adquieran un papel prominente. Con todo, la utilización del agua se ubica en el escenario de lo político; por ello, resta saber si los actores están dispuestos a apegarse a los grandes propósitos nacionales y construir una gobernación del recurso con perspectiva de sustentabilidad.

## Conclusiones

La transición de los modelos de gestión del agua está relacionada con el enfoque de desarrollo de un país. Tanto los aspectos más permanentes

de la política económica nacional, la manera en que una sociedad utiliza los recursos, la forma en que se relaciona con otras sociedades y crea sus propias estructuras institucionales conforman su enfoque de desarrollo (Sartor, 2006).

En la evolución de la gobernación del agua en el mundo se identifican tres modelos de gestión: pública; público-privada y la tripartita (o pública, privada y social). El primero corresponde al modelo tradicional de gestión pública basado en los principios de jerarquía, neutralidad y servicio público de carrera, donde el Estado es el ente rector del quehacer público.

El segundo corresponde al diseño de la NAP que propone, entre otros ajustes, innovación, mejora en los servicios y creación de agencias; donde un arreglo público-privado fija objetivos en función de estándares, desempeños, resultados y dinero. La gestión tripartita se aproxima a un modelo de gobernanza de redes que subraya la importancia de la interacción entre los distintos actores, donde los interesados se desenvuelven en un terreno de corresponsabilidad y el Estado es garante de la calidad de la relación.

La LAPP puede ser detonante de una reforma sustancial al marco institucional vigente que defina el rumbo de la gobernación del agua en el México del nuevo siglo. Presupone la inclinación del Estado hacia el modelo mixto, donde solamente los sectores público (gubernamental) y privado (inversionistas) tienen cabida; no obstante, no debe soslayar que en el asunto los actores sociales son cada vez más relevantes. En esa tesitura, el reto de la política hídrica de México es una orientación hacia la gestión integral.

Los nuevos desarrollos urbanos y rurales, o la ampliación de los existentes, significan oportunidades para aplicar mejores estrategias de planeación. Es urgente ensayar mejores esquemas de gobernación del agua que promuevan la sustentabilidad ecosistémica; que atiendan con similar importancia tanto los problemas e intereses de la pluralidad de actores, como los recursos que dan soporte a la sociedad. Las decisiones sobre las rutas a seguir están determinadas por dos aspectos: el "objeto" de interés público que debe atenderse, y el contexto socioeconómico donde ocurre la necesidad o problema. La gobernación del agua no puede obviar esta consideración.

En la perspectiva de desarrollo, integral y sustentable, la idea de *corresponsabilidad en la gobernación* es fundamental. Entendida como “el reconocimiento y aceptación de las partes, de las consecuencias formales o informales de sus acciones u omisiones, y de su eventual diferencial de peso específico, respecto a objetivos compartidos” (Santes-Álvarez, 2009: 30, 45) la corresponsabilidad adquiere sentido si redundante en una mejor gobernación del agua.

La problemática expuesta sugiere la pertinencia de un modelo de gobernación proclive a la participación activa de actores no estatales; se trata de un esquema tripartito que trasciende a la limitante propuesta PPP. Aunque debe apuntarse que dos aspectos se contraponen a este propósito; por un lado, las inercias de las prácticas convencionales (la gestión de proyectos de desarrollo es caso representativo) que marcan la política pública de países como México; y por otro, las condiciones estructurales de los actores sociales, cuyo grado de organización es determinante en la definición de acciones de gestión.

El aprovechamiento del agua no escapa al escenario de lo político. Por ello, es importante destacar las renovadas propuestas de atención al recurso por parte del gobierno federal. Tanto el Pacto por México como el PND 2013-2018 plantean reformas ambiciosas que tendrán repercusiones en la política y la administración pública. En consecuencia, se espera que reverberen en las interacciones de los actores públicos, privados y las osc; idealmente en aras de una gobernación integral, incluyente y con visión de sustentabilidad.

## **Bibliografía**

- Alcázar, L. y E. Wachtenheim (2001), “Determinantes del funcionamiento de los proyectos de Foncodes”, *Economía y Sociedad*, núm. 40, pp. 27-30, en [[http:// www.gestiopolis.com/ canales5/ eco/ consorcio/ archivos/ bol43.pdf](http://www.gestiopolis.com/canales5/eco/consorcio/archivos/bol43.pdf).] (fecha de consulta: enero 2012).
- Barkin, D. (2004), “La gestión popular del agua: respuestas locales frente a la globalización centralizadora”, *Futuros*, vol. II, núm. 7, en [[http:// www.revistafuturos.info/ boletin\\_7/ indice\\_f7\\_agua.htm](http://www.revistafuturos.info/boletin_7/indice_f7_agua.htm)] (fecha de consulta: febrero 2011).

- (2006a), “Las contradicciones de la gestión del agua en México, en D. Soares, V. Vázquez, A. Serrano y A. de la Rosa (coords.), *Gestión y cultura del agua*, tomo I, pp. 44-71, Jiutepec, Mor., IMTA-COLPOS.
- (2006b), *La gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar*, México, Universidad de Guadalajara.
- Baruah, B. (2007), “Assessment of public-private-NGO partnerships: Water and sanitation services in slums”, *Natural Resources Forum*, vol. 31, núm. 3, pp. 226-237.
- Briscoe, J. (1990), “Toward equitable and sustainable rural water supplies: A contingent valuation study in Brazil”, *World Bank Economic Review*, núm. 4, pp. 115-134.
- Carabias, J. y R. Landa (2005), *Agua, medio ambiente y sociedad: hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México*, México, UNAM/Colmex/Fundación Gonzalo Río Arronte.
- Castillo, E. (2012), *Elementos para la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil: hacia una gobernanza del agua en la zona metropolitana de Xalapa, Veracruz*, tesis de maestría en desarrollo regional, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC.
- Cevallos, D. (2006a), “Transnacionales del agua en retirada”, en [ipsnoticias.net. [http:// www.ipsnoticias.net/ nota.asp?idnews=36856](http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36856)] (fecha de consulta: febrero de 2012).
- (2006b), “Agua en manos públicas, una apuesta al alza”, en [ipsnoticias.net. [http:// www.ipsnoticias.net/ nota.asp?idnews=36928](http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36928)] (fecha de consulta: febrero de 2012).
- Chávez, F. (2011), “Cochabamba se aguanta la sed”, en [ipsnoticias.net. [http:// www.ipsnoticias.net/ nota.asp?idnews=97814](http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=97814)] (fecha de consulta: marzo de 2011).
- Churchill, A. (1987), *Rural water supply and sanitation. Time for a change*, The World Bank, Discussion Paper, WDP-18.
- CMMA (1999), “Public private partnership: A guide for local government”, *Canadian Ministry of Municipal Affairs*, en [[http:// www.cscd.gov. bc.ca/ lgd/ policy\\_research/ library/ public\\_private\\_partnerships. pdf](http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf)] (fecha de consulta: mayo de 2011).
- Conabio (1998), “División de Evaluación y Alerta Temprana del Programa (DEAT)”, *PNUMA*, en [[www.unep.org/ geo/ geo4](http://www.unep.org/geo/geo4)] (fecha de consulta: mayo de 2007).

- Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, NYU Press.
- Davis, J. (2005), "Private-sector participation in the water and sanitation sector", *Annual Review of Environment & Resources*, vol. 30, núm. 1, pp. 145-183.
- Donolo, C. (1999), *¿Cómo gobernar mañana?*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- Ducci, J. (2007), *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dutz, M., C. Harris, I. Dhingra y C. Shugart (2006), "Public-private partnership units", en [[http:// rru.worldbank.org/ documents/ publicpolicyjournal/ 311Dutz\\_Harris\\_Dhingra\\_Shugart.pdf](http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/311Dutz_Harris_Dhingra_Shugart.pdf)] (fecha de consulta: enero de 2012).
- El Colegio de México (2003), *Agua para las Américas en el siglo XXI*, México, Conagua.
- Estrada, D. (2006), "La movilización por el agua lo es todo", en [[ipsnoticias.net. http:// ipsnoticias.net/ nota.asp?idnews=93320](http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=93320)] (fecha de consulta: marzo de 2011).
- Feachem R., M. McGarry y D. Mara (1977), *Water, wastes and health in hot climates*, Chichester, UK, John Wiley & Sons.
- Finnegan, W. (2002), "Letter from Bolivia: Leasing the rains: The world is running out of fresh water and the fight to control it has begun", *The New Yorker*, en [[http:// www.newyorker.com/archive/2002/04/08/020408fa\\_FACT1](http://www.newyorker.com/archive/2002/04/08/020408fa_FACT1)] (fecha de consulta: febrero de 2008).
- Fisher, F. y H. Askari (2001), "Optimal water management in the Middle East and other regions", *Finance & Development*, vol. 38, núm. 3, en [[http:// www.imf.org/ external/ pubs/ ft/ fandd/ 2001/ 09/ finer.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/finer.htm)] (fecha de consulta: mayo 2010).
- Garza, G. (2006), "Visión ciudadana de un sistema de agua semiprivatizado, Saltillo", en D. Barkin (coord.), *La gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar*, México, Universidad de Guadalajara, pp. 103-126.
- Giddens, A. (1999), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus.

- Giglio, J. (2006), “Kirchner le rescindió el contrato a Aguas Argentinas”, *La Nación*, 22 de marzo, en [<http://www.rel-uita.org/agricultura/ambiente/agua/kircner-aguas-argentinas.htm>] (fecha de consulta: febrero de 2012).
- Gilbert, A. (2007), “Water for all: How to combine public management with commercial practice for the benefit of the poor?”, *Urban Studies*, vol. 44, núm. 8, pp. 1559-1579.
- GWP (2012), “What is IWRM?”, *Global water partnership*, en [<http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM>] (fecha de consulta: febrero de 2012).
- Gunnerson, C. (1991), “Cost of water supply and wastewater disposal: forging the missing link”, en H. Rosen y A. Durkin (coords.), *Water and the city: The next century*, Chicago Public Works Historical Society.
- Habermas, J. (1999), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cathedra.
- Hall, D. (2001), *Water in Public Hands*, London, PSIRU, University of Greenwich.
- , K. Bayle’s y E. Lobina (2001), “Still fixated with privatization: A critical review of the World Bank’s water resources sector strategy”, PSIRU, en [<http://www.psiru.org/reports/still-fixated-privatisation-critical-review-world-bank%E2%80%99s-water-resources-sector-strategy>] (fecha de consulta: abril de 2010).
- ICWE (1992), *The Dublin statement*, en [<http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>] (fecha de consulta: febrero de 2012).
- IDRC (2007), “Public private partnership for urban environmental management”, *International Development Research Centre*, en [[http://www.crdi.ca/en/ev-100052-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.crdi.ca/en/ev-100052-201-1-DO_TOPIC.html)] (fecha de consulta: mayo de 2009).
- INEGI (2010), “Estadísticas a propósito del Día Mundial de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Datos nacionales”, en [<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2010/sequia10.doc>] (fecha de consulta: enero de 2012).
- Kalbermatten, J., D. Julius y C. Gunnerson (1982), *Appropriate sanitation alternatives-technical and economic appraisal*, Washington, DC, The World Bank.

- Kjær, M. (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Kliksberg, B. (1999), “Seis tesis no convencionales sobre participación”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, pp. 107-124, en [<http://res.uniandes.edu.co/view.php/103/view.php>] (fecha de consulta: enero de 2012).
- Lasso, M. (2006), “Suez hace maletas para no volver”, en [[ipsnoticias.net.http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=37004](http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=37004)] (fecha de consulta: febrero de 2012).
- Mara, D. (1996), *Low cost urban sanitation*, Chichester, UK, John Wiley & Sons.
- Marin, P. (2009), *Public-private partnerships for urban water utilities. A review or experiences in developing countries*, Washington, The World Bank.
- Martínez, Ma. C. (2006), “Gestión del agua urbana en la segunda mitad del siglo xx. Esquemas institucionales, actores y agentes sociales: 1950-2004”, en D. Barkin (coord.), *La gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar*, México, Universidad de Guadalajara, pp. 57-63.
- McGanahan, G. y D. Owen (2006), *Local water companies and the urban poor*, Londres, International Institute for Environment and Development.
- Milenio.com* (2012), “Este ha sido el sexenio de la infraestructura para México: Calderón”, *Milenio*, 3 de septiembre, en [<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/500684cb88288f9a55c971e20e1c6ed8>] (fecha de consulta: septiembre de 2012).
- Melosi, M. (2000), *The sanitary city: Urban infrastructure in America from colonial times to the present*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins U. Press.
- Mussetta, P. (2009), “Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México”, *Espacios públicos*, vol. 12, núm. 25, pp. 66-84.
- Natera, A. (2005), “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4, pp. 781-817.
- NCPPP (2007), “Water-wastewater infrastructure”, *The National Council for Public-Private Partnership*, en [<http://ncppp.org/cases/index.shtml#water>] (fecha de consulta: marzo de 2011).

- Ogunbiyi, C. (2004), “PPPS: Fad or good for SADC?”, *SADC Banking Association Newsletter*, en [[http://www.sadcbanking.org/pdf/newsletters/SADC\\_Newsletter\\_Issue\\_1.pdf](http://www.sadcbanking.org/pdf/newsletters/SADC_Newsletter_Issue_1.pdf)] (fecha de consulta: marzo de 2011).
- Ortiz, G. (2006a), “Ola privatizadora se fue; desafíos quedan”, en [[ipsnoticias.net.http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=97807](http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=97807)] (fecha de consulta: marzo de 2011).
- (2006b), “Manejo hídrico trasciende el debate público o privado”, en [[ipsnoticias.net.http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=97816](http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=97816)] (fecha de consulta: marzo de 2011).
- , F. Cruz y J. Valencia (1998), “Aspectos relevantes de la política del agua de México”, *Office International de l’eau*, en [<http://www.oieau.fr/cieedd/contributions/at2/contribution/rendom.htm>] (fecha de consulta: julio de 2008).
- Ouyahia, M. (2006), “Public-Private Partnerships for funding municipal drinking water infrastructure: What are the challenges?”, Discussion paper, mayo, *Government of Canada*, en [[http://policyresearch.gc.ca/doclib/DP\\_SD\\_PPP\\_200605\\_e.pdf](http://policyresearch.gc.ca/doclib/DP_SD_PPP_200605_e.pdf)] (fecha de consulta: octubre de 2008).
- Pierre, J. y G. Peters (2000), *Governance, politics and the state*, Londres, Macmillan Press.
- Pombo, A. (2004), *Tijuana: agua y salud ambiental : sus estrategias*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- (2007), “Gli impatti dello sviluppo turistico nei Centri Aridi del Messico. Alternative tecnologiche per l’approvvigionamento idrico nella regione di Los Cabos”, *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. 38, núm. 89, pp. 181-191.
- , A. Breceda y A. Valdez (2008), “Desalination and wastewater reuse as technological alternatives in an arid tourism booming region of Mexico”, *Frontera Norte*, vol. 20, núm. 39, pp. 191-216.
- Prats, J. (2005), *De la burocracia al management; del management a la gobernanza*, Madrid, INAP.
- Presidencia de la República (2007a), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.
- (2007b), *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*, en [<http://www.infraestructura.gob.mx>] (fecha de consulta: enero de 2011).

- (2008a), “Mensaje... sobre infraestructura”, *Segundo Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, en [<http://www.youtube.com/watch?v=J4l40noHF0s>] (fecha de consulta: enero de 2012).
- (2008b), Ley de Aguas Nacionales, última reforma, 18 de abril de 2008, México, *Diario Oficial de la Federación*.
- (2012), Ley Federal de Derechos, última reforma, 9 de abril de 2012, México, *Diario Oficial de la Federación*.
- (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- (2013), *Pacto por México*, México.
- Roaf, V. (2006), “After privatisation: What next? An assessment of recent World Bank strategies for urban water and sanitation services”, *Global Issue Papers*, vol. 26, en [<http://www.globalalternative.org/downloads/GIP28en.pdf>] (fecha de consulta: 8 de marzo de 2012).
- Rhodes, R. (1996), “The new governance: Governing without government”, *Political Studies*, vol. 44, núm. 4, pp. 652-667.
- Saltiel, G. y N. Maywah (2007), “The Salta Water public-Private Partnership”, *En Breve*, vol. 107, en [[http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21455620/Feb07\\_102\\_Salta\\_EN.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21455620/Feb07_102_Salta_EN.pdf)] (fecha de consulta: enero de 2012).
- Santes-Álvarez, R. (2009), *Replanteando la interacción gobierno-sociedad: lecciones de la gobernanación ambiental en la Franja México-Estados Unidos*, Grupo Eumednet, Universidad de Málaga, en [<http://www.eumed.net/libros/2009c/603>] (fecha de consulta: enero de 2010).
- Santos, C. (2005), “Uruguay: victoria en la lucha social por el agua”, *Grain*, en [<http://www.grain.org/es/article/entries/1057-uruguay-victoria-en-la-lucha-social-por-el-agua>] (fecha de consulta: febrero de 2012).
- (2010), “Agua en Uruguay: lucha social y la emergencia de nuevos esquemas de politización”, *Theomai: Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, núm. 22, pp. 5-10.
- Santos, C. y S. Valdomir (2006), “Uruguay: la democracia directa en la defensa del derecho al agua”, *El otro derecho*, en [<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr034/elotrdr34-07.pdf>] (fecha de consulta: noviembre de 2011).

- Santos, C. y A. Villarreal (2005), “Uruguay: la victoria de la lucha social por el agua”, en Balanyá *et al.* (coords.), *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*, España, El Viejo Topo.
- Sartor, A. (2006), “Modelos de desarrollo”, Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Bahía Blanca, Argentina, en [[http://www.frbb.utn.edu.ar/carreras/materias/ing\\_soc/modelos\\_de\\_desarrollo.pdf](http://www.frbb.utn.edu.ar/carreras/materias/ing_soc/modelos_de_desarrollo.pdf)] (fecha de consulta: octubre de 2008).
- Schippner, B. (2008), “Construyendo una cultura del agua en el Perú”, *WSP*, en [[https://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/publications/Construyendo\\_una\\_cultura.pdf](https://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/publications/Construyendo_una_cultura.pdf)] (fecha de consulta: octubre de 2011).
- Simon, M. y N. Laurie (1999), “An emerging logic of urban water management, Cochabamba, Bolivia”, *Urban Studies*, vol. 36, núm. 2, pp. 341-357.
- Tarr, J. (1996), *The search for the ultimate sink: Urban pollution in historical perspective*, Akron OH, University of Akron Press.
- Tena, A. y J. Vasallo (2010), “Inversión en infraestructuras. Cuando lo público y lo privado se dan la mano”, *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol. 4, núm. 2, pp. 89-102.
- UN (2005), “Public-Private Partnership for service delivery: Water and sanitation”, *United Nations Economic and Social Council*, en [[http://www.uneca.org/chdcs/chdcs3/PPPS\\_CHDCS\\_3.pdf](http://www.uneca.org/chdcs/chdcs3/PPPS_CHDCS_3.pdf)] (fecha de consulta: octubre de 2008).
- UNESCO (2010), Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, UNESCO, en [[http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index\\_es.shtml](http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml)] (fecha de consulta: noviembre de 2010).
- Vallespín, F. (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- Velázquez, S. (2003), “Política del agua y participación social: del modelo centralizado al modelo de gestión integral por cuenca”, en P. Ávila (coord.), *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*, pp. 203-219, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán/Semarnat/IMTA.
- WHO (1997), *Guidelines for drinking-water quality: Surveillance and control of community supplies*, Ginebra, World Health Organization.
- Whittington D., D. Lauria, A. Wright, K. Choe, J. Hughes y V. Swarna (1993), “Household demand for improved sanitation services in Kumasi, Ghana: A contingent valuation study”, *Water Resources Research*, vol. 29, núm. 6, pp. 1539-1560.

- World Bank (1980), *Appropriate technology for water supply and sanitation: Summary of technical and economic options*, Washington, The World Bank.
- (2004), “Public and private sector roles in water supply and sanitation services”, *The World Bank*, en [[http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Publications/20249486/Guidance note Public and Private Sector Roles in Water Supply and Sanitation Services Apr 04.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWSS/Publications/20249486/Guidance_note_Public_and_Private_Sector_Roles_in_Water_Supply_and_Sanitation_Services_Apr_04.pdf)] (fecha de consulta: enero de 2012).
- (2010), “Water resources management”, *The World Bank*, en [<http://water.worldbank.org/water/topics/water-resources-management>] (fecha de consulta: abril de 2011).
- (2011), “Participation and civic engagement”, *The World Bank*, en [<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,menupk:410312~pagepk:149018~pipk:149093~theSitepk:410306,00.html>] (fecha de consulta: noviembre de 2011).

# Más allá del costo a nivel macro: los accidentes viales en México, sus implicaciones socioeconómicas y algunas recomendaciones de política pública

*Carlos Domínguez<sup>1</sup> y Marie Karaisl<sup>2</sup>*

El propósito de este trabajo es explorar las dimensiones socioeconómicas de los accidentes viales en México. En primer lugar se explora la magnitud de los costos económicos a nivel agregado y luego se analizan algunas posibles repercusiones económicas y sociales al nivel de los hogares. El artículo concluye que el costo de los accidentes viales en México como proporción del producto interno bruto (PIB) es similar al de otros países de ingreso medio que tienen tasas de motorización equiparables. Sin embargo, más allá de los costos agregados y las víctimas directas, esta investigación enfatiza las consecuencias catastróficas a nivel microeconómico, particularmente en el caso de los hogares de menor ingreso. Asimismo, se concluye que existe un enorme potencial para combatir el problema con políticas públicas y acciones legislativas adecuadas, sobre todo considerando que 90% de los accidentes viales son evitables.

*Palabras clave:* accidentes viales, política pública, costos socioeconómicos, costos microeconómicos.

## **Beyond the Macro-Level Cost: the Road Accidents in México, Their Socioeconomic Implications and Some Recommendations of Public Policy**

The paper explores key socioeconomic implications of road accidents in Mexico. The work first offers some estimates of economic

<sup>1</sup> Carlos Domínguez, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, México. Correo electrónico: [jdominguez@mora.edu.mx](mailto:jdominguez@mora.edu.mx).

<sup>2</sup> Marie Karaisl, Thelos Consulting sc, México. Correo electrónico: [marie.karaisl@gmail.com](mailto:marie.karaisl@gmail.com)

costs at the national level and then analyses possible economic and social repercussions at the household level. Although the majority of studies focus on calculating the costs of road accidents at the macroeconomic level, estimating aggregate costs and direct victims is not enough.

There are other appalling consequences at the microeconomic level, particularly in the case of low-income families. The good news is that 90% of accidents are avoidable and this offers a great potential to tackle the problem with the right legislation and public policies.

*Keywords:* road accidents, public policy, socioeconomic cost, microeconomic cost,

## **Introducción**

Cifrado con datos de la Organización Mundial de la Salud, cerca de 3 500 personas mueren cada día a causa de los accidentes viales alrededor del mundo. Esto es equivalente a 1.3 millones de decesos y entre 20 y 50 millones de lesionados cada año (OMS, 2009a). El registro de muertes por accidentes viales es alto incluso en comparación con otras causas de muerte como diabetes, VIH, malaria, tuberculosis, entre otras. A nivel mundial, los accidentes viales constituyen la principal causa de muerte en jóvenes de entre 15 y 29 años de edad. Es decir, personas en la etapa más productiva de su vida. Asimismo, los accidentes viales son la segunda causa de muerte de niños de entre 5 y 14 años de edad, quienes a menudo mueren como usuarios vulnerables: peatones, ciclistas o pasajeros por carecer de los administrículos adecuados de seguridad.

En comparación con otras causas de muerte, los accidentes viales figuran de manera prominente en el caso de los países de ingreso medio. Por ejemplo, entre 2002 y 2004, los accidentes viales en este grupo de países subieron de la posición 9 al lugar 6 entre las causas de mortandad. En el caso de México se estima que entre 10 mil y 20 mil fatalidades y casi 40 mil discapacitados anuales podrían deberse a este fenómeno.

En este contexto, el propósito de este trabajo es explorar las dimensiones socioeconómicas de los accidentes viales en México. En primer lugar, se explora la magnitud de los costos económicos a nivel agregado y luego se analizan algunas posibles repercusiones econó-

micas y sociales al nivel de los hogares. Finalmente, se identifican los principales factores que causan los accidentes viales y se ofrecen algunas recomendaciones de política pública que podrían contribuir a mejorar la cultura vial y combatir la epidemia de los accidentes viales en el caso de México.

El artículo concluye que el costo de los accidentes viales en México como proporción del producto interno bruto (PIB) es similar al de otros países de ingreso medio que tienen tasas de motorización equiparables, como son los casos de Argentina o Brasil. Pero más allá de los costos agregados y de las víctimas directas, el presente trabajo enfatiza las consecuencias catastróficas a nivel microeconómico, particularmente en el caso de los hogares de menor ingreso. Simultáneamente se concluye que existe un enorme potencial para combatir el problema con políticas públicas adecuadas, sobre todo si se toma en cuenta que 90% de los accidentes viales son evitables.

### **Marco teórico**

Las investigaciones económicas sobre los accidentes viales y la seguridad en caminos y carreteras se pueden dividir en dos grandes categorías. En primer lugar, hay una amplia variedad de trabajos que computan el costo económico total de los accidentes, sobre todo a nivel macro, donde el debate estriba en las mejores opciones metodológicas para capturar el valor no monetario de una pérdida humana (DFID, 2003; Lindberg, 1999; Dubour, Jones-Lee y Loomes, 1993; FITSA, 2008). Por otro lado, hay un número considerable de investigaciones que se enfocan en la evaluación económica de los factores que causan accidentes viales y de las medidas para evitarlos (Fowles y Loeb, 1995). Algunos ejemplos incluyen el análisis costo-beneficio de los límites de velocidad (Forester, McNowen y Singell, 1984), las restricciones en la ingestión de alcohol (Fowles y Loeb, 1992; Young y Bielinska-Kwapisz, 2006), las regulaciones sobre el uso de los cinturones de seguridad (Cohen y Einav, 2003; Sen y Mizzen, 2007) y regulaciones más generales sobre seguridad en carreteras (Keeler, 1994).

En el caso de la estimación de costos a nivel macroeconómico, se han empleado dos principales metodologías: el método de capital humano y el método de la disposición a pagar o *willingness-to-pay* (WTP). El primero se enfoca en los costos monetarios de los accidentes, incluyendo los daños materiales, los costos de hospitalización, los costos administrativos y el valor de la producción perdida debido a discapacidades o fatalidades causadas por los accidentes viales. El segundo método (WTP) basa sus estimaciones en la percepción del individuo sobre cuánto están dispuestos a pagar para prevenir un accidente vial que implique muerte o lesiones graves. Debido a distintas dificultades metodológicas, incluyendo el costo de recopilar una información a gran escala, este último método es usado principalmente por países industrializados. En contraste, el método de capital humano o producción perdida se considera más adecuado para estimar el costo económico de los accidentes viales en países con mayores restricciones presupuestales (DFID, 2003).

La diferencia teórica entre ambos métodos se explica entonces por las diferentes formas de valorar la vida humana. Mientras que el WTP incluye valuaciones subjetivas de la vida y la salud de una persona, el método de capital humano se basa en valores que pueden encontrarse más fácilmente en los mercados. Mientras que el WTP toma en consideración no sólo las implicaciones materiales de la producción perdida sino su valor intrínseco, el otro método basa el valor de una pérdida humana en la producción perdida en sí misma.

De esta manera, los resultados varían mucho de país en país no sólo por la escala del problema sino por el método que es empleado en cada caso para la estimación de los costos económicos. Por ejemplo, Alemania estima que el costo económico de los accidentes viales es equivalente a 30 mil millones de euros, en 2008 (Baum, Kranz y Westerkamp, 2010) y 1.32% del PIB; el Reino Unido estima un costo de 17.8 mil millones de libras, en 2005 (Departamento de Transporte del Reino Unido, 2005), equivalente a 1.03% del PIB. En contraste, en el caso de varios países del sur de Asia, como son Filipinas, Vietnam, Nepal o Bangladesh, el costo de los accidentes viales no supera 1% del PIB (OMS, 2009a; Kopits y Cropper, 2003).

Aunque 70% de los accidentes viales ocurren en países en vías de desarrollo, éstos sólo contribuyen con 15% del costo total global. Esta

discrepancia se explica por las diferentes metodologías, pero también por los diferenciales salariales, con la consecuencia obvia de que la producción perdida en un país en vías de desarrollo recibe estimaciones significativamente menores en comparación con los países industrializados donde los promedios salariales son mucho más altos (Silcock, Silcock, Astrop y Jacobs, 1997).

Ambas metodologías tienen sus propias limitaciones. En resumen, el método de capital humano ha sido criticado por no incluir el valor intrínseco de la vida humana y el sufrimiento y daño psicológico derivado de la discapacidad o pérdida de uno o varios familiares. Por otra parte, se considera que el método WTP tiene como falla inherente la valuación con base en percepciones subjetivas, las cuales a menudo se basan en respuestas espontáneas a una situación hipotética y que no necesariamente reflejan la verdadera disposición o habilidad para pagar en caso de que dicha situación se haga realidad.

En adición a las limitaciones conceptuales mencionadas anteriormente, hay otras debilidades que la literatura existente reconoce o menciona muy pocas veces. En primer lugar, el método de capital humano considera los daños incurridos como un costo para la economía. Es decir, no toma en consideración que los costos de reparar el daño también representan cierta producción económica cuyo valor es positivo (atención médica, reparaciones, entre otros sectores). Aunque este tema trasciende el alcance de este trabajo, lo relevante es señalar que más allá del “costo” a nivel macro es importante también analizar quién incurre en dicho costo y cómo se distribuye entre distintos grupos poblacionales.

En segundo lugar, ninguno de los dos métodos toma en cuenta las repercusiones y los costos a lo largo del tiempo, incluyendo las implicaciones de largo plazo de un mayor número de huérfanos y viudas a causa de los accidentes viales. Estos temas no han sido suficientemente estudiados a pesar de que las implicaciones microeconómicas podrían traducirse en impactos macroeconómicos considerables en el largo plazo (ETSC, 2007). Por ejemplo, aunque no hay estudios sobre las repercusiones que los accidentes viales tienen a través de mayores tasas de orfandad, la información disponible a partir de otros estudios patrocinados por agencias internacionales, como el Banco Mundial

en el caso de la pandemia del virus VIH, sugieren que la orfandad en ciertos rangos de ingreso puede tener repercusiones negativas sobre los niveles de capital humano de largo plazo.

Mientras que estos impactos pueden ser compensados a través de sistemas de seguridad social en países industrializados, éste no es necesariamente el caso de los hogares de bajo ingreso en países en vías de desarrollo donde no existen esquemas de aseguramiento básico o redes de seguridad social suficientemente sólidas. En el caso de un país de ingreso medio como México, el escenario más probable es la repercusión sobre el desempeño escolar y las tasas de deserción, pero en casos extremos (sobre todo cuando la madre es la víctima), el efecto también puede ser sobre los niveles de salud y nutrición de los niños.

Los pocos estudios disponibles sugieren que los accidentes viales tienen repercusiones significativas al nivel de los hogares no sólo por el gasto adicional en cuidados médicos y la inversión del tiempo necesario para cuidar a los lesionados, sino también por las repercusiones psicológicas en aquellos que sobreviven. La experiencia de un accidente vial grave puede cambiar no sólo el estado físico de una persona sino la salud mental de las víctimas y sus familiares, la rutina diaria, las relaciones intrafamiliares y las expectativas hacia el futuro. Un accidente fatal o con lesiones graves constituye un *shock* externo que puede cambiar significativamente los niveles de ingreso y los patrones de gasto, particularmente en el caso de hogares que no cuentan con seguro médico o con otros instrumentos de seguridad social (Pérez-Núñez, Pelcastre-Villafuerte, Híjar, Ávila-Burgos y Celis, 2011; Aeron-Thomas, Jacobs, Sexton, Gururaj y Rahman, 2004). En este sentido, mientras menor sea el ingreso de la víctima y sus familiares, mayor el potencial de empobrecimiento.

### **Análisis: el caso de México**

#### *El costo de los accidentes viales y la cultura vial*

En el caso de México, Karaisl y Domínguez (2011) han estimado que el costo de los accidentes viales asciende aproximadamente a 15.5 mil

millones de dólares, equivalentes a 1.43% del PIB. Esta estimación cae en el mismo rango que otras estimaciones anteriores: como es el caso de Aguilar-Zinser (2010), quien estima la cifra en 1.3%; Cenapra (citado en SSA, 2008:1), cuya estimación es de 1.2% y la estimación de 1.5% del INEGI (2010). Este costo económico es producto de más de 400 mil accidentes viales al año, los cuales causan casi 40 mil discapacitados y entre 10 mil y 20 mil víctimas fatales. De esta manera, 'la epidemia de los accidentes viales' (como la ha calificado la Organización Mundial de la Salud) constituye un serio problema de salud pública.

A partir de la comparación con otros países, se puede concluir que México se encuentra en un grupo intermedio cuya cultura vial está en transición y que se asemeja a los casos de otros países latinoamericanos como Argentina y Brasil, cuyos costos son equivalentes a 2 y 1.24% del PIB, respectivamente. Aunque Alemania y el Reino Unido también tienen costos elevados en proporción al PIB, sus casos no son equiparables al de México; no hay que olvidar que utilizan el método WTP, que tienen mayores tasas de motorización y mayores ingresos, lo que influye directamente sobre el cálculo de la producción perdida.

¿Cuál es el problema de México (y presumiblemente de otros países latinoamericanos) en materia de seguridad vial? Es importante enfatizar que el concepto de *cultura vial* no se refiere exclusivamente a la manera como conducen los automovilistas en un país determinado, sino que abarca otros aspectos, incluyendo la adopción de avances tecnológicos en la infraestructura y en el parque vehicular; la presencia de instituciones gubernamentales enfocadas en atender el problema de la inseguridad vial; la articulación de políticas públicas que coordinen adecuadamente el trabajo de distintos sectores en la materia (educación, salud, transporte, desarrollo urbano); la existencia de reglamentos que cumplan con la normatividad y las recomendaciones internacionales y, finalmente, el nivel de cumplimiento de la regulación existente (OMS, 2009a). La lógica detrás de esta definición amplia de cultura vial radica en una evolución hipotética que depende del número de automóviles, el cual a su vez depende de los niveles de ingreso de una sociedad.

Inicialmente, cuando el parque vehicular comienza a crecer a partir de un número pequeño de automóviles, los accidentes viales

tienden a crecer. En una segunda etapa, una vez que hay un mayor número de conductores, las personas comienzan a desarrollar su propia cultura vial como consecuencia misma de la interacción en un ambiente mucho más motorizado. Al mismo tiempo, conforme el volumen de automovilistas aumenta, el gobierno se ve obligado a desarrollar nuevas instituciones, a instrumentar reglamentos más sofisticados, a implementar nueva tecnología y a diseñar políticas públicas específicas para atender el problema. Es decir, el concepto de cultura vial se puede medir aproximadamente a partir del número de accidentes por vehículo, cuya curva de largo plazo sigue una especie de “U” invertida. De esta manera, según Kopits y Cropper (2003), los parámetros que caracterizan a un país con una cultura vial en transición son: tasas moderadas de motorización (entre 100 y 400 vehículos de pasajeros por cada mil habitantes), ingreso per cápita medio (entre 5 mil y 15 mil dólares al año) y costo de los accidentes viales relativamente elevado considerando que las tasas de motorización no son muy altas.

Bajo estos parámetros se podría decir que la magnitud del problema y el costo asociado a los accidentes viales en México tienen un comportamiento esperado si se toman en cuenta el nivel de ingreso per cápita y las tasas de motorización. Aunque hay algo de cierto en este diagnóstico: la posibilidad de terminar la transición hacia una cultura vial más avanzada y reducir el costo social, económico y humano, no sucederá de manera automática o espontánea. Más aún, existen problemas específicos en el caso mexicano que sugieren un amplio margen para combatir el problema con resultados positivos en el largo plazo, pero esto sólo será posible con la acción conjunta de los sectores público, privado y social.

Uno de los aspectos más preocupantes en México es el escaso cumplimiento de los reglamentos existentes. Aunque la normatividad cumple en general con recomendaciones y lineamientos internacionales (y a veces los supera), el resultado es inocuo si no se cumple en la realidad. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud publicó en 2009 un sondeo internacional sobre las políticas y regulaciones de seguridad vial y sobre su nivel de cumplimiento en 178 países. El reporte analiza las características de las regulaciones existentes y sus niveles de cumplimiento en distintos rubros, incluyendo límites de

velocidad, ingestión de alcohol, uso de casco para motociclistas, uso de cinturones de seguridad y otras medidas para niños, entre otros.

¿Cuáles fueron los resultados para México? En lo que se refiere al cumplimiento de regulaciones sobre límites de velocidad, México obtiene una calificación de 2 en escala de 0 al 10. Con respecto a la ingestión de alcohol, las regulaciones existentes son cercanas a los estándares internacionales aunque muestran algunas fallas, por ejemplo, que el límite máximo en la sangre no es de 0.05 g/dl sino de 0.08 g/dl. Más aún, no hay reglas que sean más estrictas para el caso de los conductores novatos, lo cual constituye un tema vital, como se discutirá más adelante, aunque de hecho esto no es lo más grave. La falla más importante es que el nivel de cumplimiento es de 3 en escala de 0 al 10, lo que implica que a pesar de las regulaciones, las autoridades tienen dificultades para controlar el consumo de alcohol de los conductores (OMS, 2009a).

Algo similar ocurre con el uso del casco para motociclistas. Aunque las regulaciones nacionales cumplen con los estándares internacionales en todo sentido, el cumplimiento deja mucho que desear al ser de 3 en escala de 0 al 10. De esta manera, los motociclistas que se ven involucrados en un accidente tienen mayor probabilidad de morir o sufrir una lesión grave. La historia se repite en el caso de los cinturones de seguridad. Aunque México tiene un reglamento relativamente avanzado en comparación con otros países, el cumplimiento deja mucho que desear con una calificación de 5 en escala de 0 al 10. Lo más grave en este sentido es que México obtiene una calificación de 1 en escala de 0 al 10 en lo que se refiere al uso de dispositivos especiales para proteger a bebés y niños (OMS, 2009a).

### *Otras dimensiones socioeconómicas sobre la inseguridad vial en México*

Más allá de los impactos incorporados como parte de los métodos tradicionales descritos anteriormente, es necesario analizar la distribución de costos entre distintos grupos poblacionales y preguntarse si hay otros efectos negativos que deban complementar los ejercicios que

son usados tradicionalmente para valorar el impacto de los accidentes viales.

Entonces, ¿quién sufre como consecuencia de los accidentes viales en México? Aunque las cifras sobre seguridad vial en México se encuentran dispersas entre distintas fuentes y, al igual que otros países en vías de desarrollo, hay un problema importante de subregistro y carencia de sistematicidad en la manera en que los eventos son contabilizados, es posible identificar al menos tres temas importantes. En primer lugar, las cifras del INEGI muestran que entre 1997 y 2009, 78% de las víctimas que murieron a consecuencia de accidentes de tránsito fueron hombres (base interactiva del INEGI, varios años). A esto hay que añadir que el rango de edad con mayor probabilidad de morir en un accidente de tránsito se encuentra entre los 15 y los 44 años de edad (SSA, 2008). En conjunto, ambas cifras sugieren que gran parte de las víctimas son hombres que se encuentran en edad productiva y que tienen una alta probabilidad de ser jefes de familia y de tener varios dependientes económicos. El costo económico de las víctimas directas sin duda se refleja a través del método recomendado de capital humano.<sup>3</sup> Sin embargo, el tema de los dependientes económicos y el empobrecimiento potencial de los familiares no se toma en cuenta adecuadamente.

En segundo lugar, en el caso de México hay que tomar en cuenta que casi la mitad de las víctimas fatales son peatones. Si uno toma en cuenta que el gasto en automóviles privados según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2008) es sumamente desigual y que 96% se concentra en los últimos cinco deciles del ingreso, esto significa que los grupos poblacionales que tienen mayor probabilidad de ser peatones (y de morir como peatones) son precisamente los que pertenecen a los primeros cinco deciles del ingreso. En pocas palabras, hay una buena parte de las víctimas que son jefes de familia y que además pertenecen a los grupos más desfavorecidos económicamente. Si además tomamos en cuenta que 42% de las personas que mueren en accidentes viales en México no cuentan con seguro

<sup>3</sup> Después de todo, el rubro específico de “producción perdida” se calcula al traer a valor presente el flujo de ingresos a lo largo de un número de años que es igual a la diferencia entre la expectativa de vida y la edad promedio de las víctimas.

médico, esto significa que las consecuencias trascienden la pérdida de víctimas directas y en muchos casos incluyen el mayor empobrecimiento de aquellas familias que ya se encuentran en una situación económica poco favorable.

El impacto negativo puede acontecer de varias formas. Una de ellas puede ser la pérdida del principal aportador de ingresos a una familia, pero además de esto hay que considerar el problema de los huérfanos y las viudas que quedan detrás. En el caso de los huérfanos, las autoridades del sector salud en México aseguran que los accidentes viales constituyen la segunda causa de orfandad en el país. En el caso de las viudas, Karaisl y Domínguez (2011: 49) ofrecen un cálculo que sugiere que al menos 600 viudas al año podrían ser resultado de los accidentes viales.

Al respecto, las consecuencias finales varían dependiendo de si se ha perdido al padre o a la madre y dependiendo también de la estabilidad que encuentre un niño huérfano en su nuevo ambiente. En algunos casos se ha demostrado que la condición de orfandad puede tener consecuencias sobre indicadores de salud y nutrición, particularmente en el caso de aquellos niños que han perdido a su madre (en contraste con aquellos que han perdido a su padre).

Además de las implicaciones en términos de salud física, un aspecto de particular relevancia para el caso de países de renta media como México es el impacto negativo sobre la trayectoria escolar de un niño y sus consecuencias sociales y económicas de largo plazo. Especialmente en el caso de aquellos hogares que se ven en una situación financiera difícil tras la muerte del jefe de familia, los niños pueden verse forzados a trabajar para ganar dinero en paralelo a sus actividades escolares o incluso desertar con el objetivo de contribuir a la economía familiar. En el caso de las hijas mayores, ellas pueden verse en la necesidad de cumplir con las labores domésticas que antes realizaba la madre.

Más aún, incluso si los accidentes viales no causan víctimas fatales, la posibilidad de que un familiar quede discapacitado permanentemente puede implicar también el empobrecimiento de una familia. Dependiendo de la situación familiar, un integrante puede tomar la responsabilidad de esto o bien se puede contratar a alguien que se

encargue de ello. En el primer caso, la solución implica que el integrante de la familia encargado de cuidar a la víctima ya no puede desarrollar sus actividades con la misma libertad, de tal manera que hay un importante costo de oportunidad. En el segundo caso, la solución implica que hay un costo más directo que es asumido por parte de la familia. Aunque no hay números confirmados al respecto, algunas estimaciones sugieren que los accidentes viales en México causan entre 20 mil y 40 mil discapacitados permanentes al año.

En tercer lugar, para completar el panorama de los accidentes viales en México, vale la pena revisar las circunstancias bajo las cuales suceden los accidentes. Según cifras de la Secretaría de Salud (SSA, 2008), 88% de los accidentes viales en áreas urbanas y suburbanas son causados por los conductores (sólo 2.1% es causado por los peatones) y mucho más dramático aún, 90% de los accidentes viales se deben a factores humanos evitables. Esto significa que hay algo que el conductor pudo haber evitado antes de subirse al automóvil o una vez que se encontraba conduciendo. Es decir, los factores humanos “evitables” incluyen al conductor que maneja cansado, bajo los influjos del alcohol, a exceso de velocidad, de manera imprudente o que habla y escribe con dispositivos de telefonía móvil.

Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que 25% de los accidentes viales en áreas urbanas y suburbanas involucran a conductores de entre 16 y 19 años. Esto significa que hay un aumento significativo en el momento en el que la gente recibe oficialmente la licencia para manejar. Ciertamente, hay un número de factores que contribuyen a este comportamiento irresponsable. La psicología de la gente joven en conjunto con la presión de amigos bajo la influencia del alcohol, la búsqueda de experiencias riesgosas, el uso de teléfonos celulares y otros factores similares son parte de la explicación de por qué los jóvenes están expuestos a mayores riesgos. Esto no es exclusivo del caso mexicano, sino que se trata de un problema a nivel internacional. Como lo muestra un reporte de la OCDE, aunque los jóvenes sólo representan 9% de los conductores en estos países, este grupo representa entre 18 y 30% de los conductores que mueren en accidentes viales. Entonces, no es sorpresa que los expertos y la comunidad internacional han hecho un llamado para garantizar los mayores estándares posibles en aque-

llos temas relacionados particularmente con conductores jóvenes, incluyendo límites de velocidad, niveles de alcohol, cinturones de seguridad y consumo de drogas. Desafortunadamente, a pesar de la magnitud de los costos y de las diversas implicaciones socioeconómicas, los estándares específicos para el caso de los jóvenes no existen en el caso mexicano.

En su conjunto, si tomamos en cuenta el perfil de las víctimas directas e indirectas, así como el perfil de los culpables, podemos ver que el panorama se amplía más allá de la historia que nos cuenta la estimación del costo económico de los accidentes viales a nivel macro. Si bien es cierto que los métodos tradicionales para estimar dicho monto nos dan una idea de la magnitud del problema, el análisis de otras implicaciones socioeconómicas ayuda a completar el panorama de los posibles costos en el largo plazo, nos alerta sobre el hecho de que los costos más dramáticos incurren a nivel micro por los hogares económicamente más desfavorecidos y provee mayores elementos para identificar recomendaciones de política pública.

### **Reflexiones finales y recomendaciones de política pública**

Uno de los principales aspectos que saltan a la vista es el hecho de que 90% de los accidentes viales se deben a factores humanos evitables y que uno de los principales problemas que padece México como país cuya cultura vial aún se encuentra en transición son los bajos niveles de cumplimiento o *enforcement* de los reglamentos existentes. Esto sugiere la posibilidad de actuar en dos vías. En primer lugar, no hay duda de que se requieren sanciones más estrictas y acciones disuasivas encabezadas por la propia autoridad para que los niveles de cumplimiento mejoren. Valdría la pena revisar, por ejemplo, si los menores costos de transacción derivados de requisitos laxos para la obtención de permisos y licencias de manejar compensan los costos asociados a mayores niveles de inseguridad vial.

También es necesario hacer un análisis riguroso del poder disuasivo que programas como el alcoholímetro en la ciudad de México tienen para definir si vale la pena replicarlos en otros estados de la república.

Con relación a este tipo de programas, también es necesario analizar los beneficios de tener límites de ingestión más estrictos para el caso de los conductores más jóvenes, sobre todo si consideramos que 25% de los accidentes viales se deben a conductores entre 16 y 19 años y si tomamos en cuenta que el alcohol juega un papel relativamente modesto en el total de accidentes, pero está presente en 60% de los accidentes viales fatales.

Más aún, los conductores que acaban de recibir su licencia por primera vez deben ser sujetos a un periodo de prueba (por ejemplo, de dos años) durante el cual deben existir multas más estrictas y en caso de reincidencia, el retiro de la licencia con la obligación de, por lo menos, repetir el examen de conducir o tomar un curso especial de manejo. De la misma manera, con la finalidad de desincentivar la reincidencia de ciertas infracciones viales se podría considerar un esquema de puntos, no sólo para conductores jóvenes sino para todos los conductores. Esto significaría que ciertas faltas conlleven a la acumulación de puntos, de nuevo, con la consecuencia potencial de perder la licencia (temporalmente).

En segundo lugar, la funcionalidad de los reglamentos existentes no sólo debe incentivarse a través de sanciones más estrictas que tengan un papel disuasivo sino a través del autoconvencimiento y, por ende, cumplimiento por parte de los propios conductores. Esto requiere de varias cosas. En primer lugar se necesita que los programas de educación vial no sólo se enfoquen en los conductores actuales sino en los futuros conductores. En este sentido, si tomamos como referencia la población entre 18 y 70 años de edad que pertenece a los últimos cinco deciles del ingreso (donde se concentra 96% del gasto en automóviles privados), el número de conductores potenciales a nivel nacional es actualmente de 32 millones y aumentará en 6.6 millones hacia el 2015 y en 4.2 millones hacia el 2020.

Es decir, en los siguientes ocho años habrá casi 11 millones de conductores adicionales que actualmente se encuentran cursando algún nivel de educación primaria o secundaria y que sin duda deberían constituir un objetivo clave en materia de educación vial. Como sucede en países cuya cultura vial es bastante desarrollada (por ejemplo, Alemania), no es descabellada la posibilidad de incluir algunos módulos obligatorios

sobre educación y cultura vial en los planes de estudio. En el caso de México esto implica la necesidad no sólo de revisar y modificar adecuadamente la Ley General de Educación sino también una colaboración más estrecha entre la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (Conapra) para integrar los temas de seguridad vial en el Programa Sectorial de Educación.

En términos también del autocumplimiento se requieren de esfuerzos conjuntos entre distintas agencias gubernamentales, gobiernos locales, actores privados (fabricantes de automóviles, aseguradoras, entre otros) y organizaciones no gubernamentales para promover la cultura y la educación vial, en general. La Iniciativa Mexicana de Seguridad Vial (Imesevi) es un primer esfuerzo para establecer la coordinación y colaboración entre distintos sectores donde se conjugan los esfuerzos del Centro Nacional para la Prevención de Accidentes (Cenapra), de la Secretaría de Salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y los gobiernos de los estados con la sociedad civil. Sin embargo, para aumentar la efectividad y sustentabilidad de ese esfuerzo en el futuro, los actores deberían asumir metas comunes de reducir números de accidentes viales y desarrollar una estrategia coherente con base en la cual se asignen las responsabilidades individuales a cada actor.

La coyuntura actual, a punto de iniciar una nueva administración, representa una oportunidad importante para integrar y armonizar el tema de los accidentes viales en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales de la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Educación (SEP) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), reconociendo no solamente costos a nivel macro sino también las muchas y muy variadas implicaciones socioeconómicas de la inseguridad vial a nivel del hogar (huérfanos, viudas, empobrecimiento por gasto catastrófico en salud, sólo por mencionar algunos), las cuales pueden llegar a constituir un elemento importante de desigualdad y pobreza.

## **Bibliografía**

ADB Asean (2006), *The cost of road traffic accidents in Philippines*, Manila, Filipinas, ADB-Asean Regional Road Safety Programme.

- Aeron-Thomas, A., G. D. Jacobs, B. Sexton, G. Gururaj y F. Rahman (2004), *The involvement and impact of road crashes on the poor: Bangladesh and India case studies*, TRL Limited.
- Baum, H., T. Kranz y U. Westerkamp (2010), “Volkswirtschaftliche Kosten der Strassenverkehrsunfälle in Deutschland 2008“, *Bundesanstalt für Strassenwesen, Forschung kompakt*.
- Cátedra Daimler en Cultura y Educación Vial (2011), *Inseguridad vial en México: estimación de costos, comparaciones internacionales y recomendaciones de política pública*, Mexico, Cátedra Daimler en Cultura y Educación Vial.
- Centro Nacional para la Prevención de Accidentes (Cenapra) (2005), *Caracterización de las defunciones por accidentes de transporte en las zonas metropolitanas de la República Mexicana*, en [[http://www.cenapra.salud.gob.mx/imgs/hm2/2009/trabajos\\_de\\_investigacion/trabajos.html](http://www.cenapra.salud.gob.mx/imgs/hm2/2009/trabajos_de_investigacion/trabajos.html)].
- Cohen, A. y L. Einav (2003), “The effects of mandatory seat belt laws on driving behaviour and traffic fatalities”, *The review of economics and statistics*, vol. 85, núm. 4, noviembre, pp. 828-843.
- Departamento de Transporte del Reino Unido (2005), “Valuation of the benefits of prevention of road accidents and casualties”, *Highways Economics Note*, núm. 1.
- DFID (2003), *Guidelines for estimating the cost of road crashes in developing countries*, Londres, Department for International Development.
- Dubour, W. R., M. W. Jones-Lee y G. Loomes (1993), “The contingent valuation of transport safety: Imprecise preferences and the disparity between willingness to pay and willingness to accept”, *CERGE Working Paper GEC*, vol. 93, núm.16.
- ETSC (2007), *Social and economic costs of road traffic injury in Europe*, Bruselas, European Transport Safety Council.
- FITSA (2008), *El valor de la seguridad vial. Conocer los costes de los accidentes de tráfico para invertir más en su prevención*, Madrid, Fundación Instituto Tecnológico para la Seguridad del Automóvil.
- Forester, T. H., R. F. McNown y L. D. Singell (1984), “A cost-benefit analysis of the 55 MPH speed limit”, *Southern Economic Journal*, vol. 50, núm. 3, enero, pp. 631-641.

- Fowles, R. y P. D. Loeb (1995), “Effects of policy related variables on traffic fatalities: An extreme bounds analysis using time-series data”, *Southern Economic Journal*, vol. 62, núm. 2, octubre, pp. 359-366.
- (1992), “The interactive effects of alcohol and altitude on traffic fatalities”, *Southern Economic Journal*, vol. 59, núm. 1, julio, pp. 108-112.
- GRSP (2003), *Estimating crash costs*, Ginebra, Global Road Safety Partnership.
- Hijar *et al.* (2003), “Pedestrian traffic injuries in Mexico: a country update”, *Injury control and safety promotion*, vol. 10, núms. 1-2, pp. 37-43, en [<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd53/hijar.pdf>].
- INEGI, Población total, 1895–2010, en [<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/DemyPob/epobla01.asp?s=estyc=17496>].
- , Consulta interactiva de datos-vehículos de motor registrados en circulación, en [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/transporte/Vehiculos.asp?s=estyc=13158>].
- , Consulta interactiva de datos-accidentes de tránsito terrestre, Estadística de accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas, en [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/transporte/accidentes.asp?c=13159>].
- Karaisl, M. y Carlos Domínguez (2011), “Inseguridad vial en México: estimación de costos, comparaciones internacionales y recomendaciones de política pública”, *Informe final de la Cátedra Daimler-Anáhuac sobre Cultura y Educación Vial*.
- Keeler, T. E. (1994), “Highway safety, economic behaviour, and driving environment”, *The American Economic Review*, vol. 84, núm. 3, junio, pp. 684-693.
- Kopits, E. y M. Cropper (2003), “Traffic fatalities and economic growth”, *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 3035, en [[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=636397](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636397)].
- Lindberg, G. (1999), *Calculating transport accident costs*, Borlänge, Suecia, Expert Advisors to the High Level Group on Infrastructure Charging.
- Mohamed, I. H. y S. M. Abdelmageed (2010), “Cost of road traffic accidents in Egypt”, *World Academic of Science, Engineering and Technology*, vol. 66.

- OMS (2009a), *Global status report on road safety 2009*, en [[http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563840\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563840_eng.pdf)].
- (2009b), *European status report on road safety* en [[http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0015/43314/E92789.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0015/43314/E92789.pdf)].
- (2009c), *Informe sobre el estado de la seguridad vial en la región de las Américas*, en [[http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2009/gsrss\\_paho.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009/gsrss_paho.pdf)].
- (2009d), *Regional report on status of road safety: the South-East Asia Region*, en [[http://whqlibdoc.who.int/searo/2009/9789290223559\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/searo/2009/9789290223559_eng.pdf)].
- Pérez-Núñez, R., B. Pelcastre-Villafuerte, M. Híjar, L. Ávila-Burgos y A. Celis (2011), “A qualitative approach to the intangible cost of road traffic injuries”, *International Journal of Injury Control and Safety Promotion*.
- SCT (2010), Presentación, Medicina preventiva en el transporte.
- (2010), Curso de medicina preventiva en el transporte.
- Secretaría de Salud (SSA) (2008), *Perfil accidentes de tránsito, República Mexicana*, en [[http://www.cenapra.salud.gob.mx/CENAPRA\\_2010/estadisticas/Perfil\\_Nacional\\_2008-2.pdf](http://www.cenapra.salud.gob.mx/CENAPRA_2010/estadisticas/Perfil_Nacional_2008-2.pdf)].
- Sen, A. y B. Mizzen (2007), “Estimating the impact of seat belt use on traffic fatalities: Empirical evidence from Canada”, *Canadian Public Policy*, vol. 33, núm. 3, septiembre, pp. 315-335.
- Silcock, R., D. Silcock, A. Astrop y G. Jacobs (1997), *Socio-economic aspects of road accidents in developing countries*, Berkshire, Inglaterra, Transport Research Laboratory.
- Young, D. J. y A. Bielinska-Kwapisz (2006), “Alcohol prices, consumption, and traffic fatalities”, *Southern Economic Journal*, vol. 72, núm. 3, enero, pp. 690-703.

# Estudio mundial de matrículas escolares por edad simple

*Guillermo Ramón Adames y Suari<sup>1</sup>*

Este estudio es un fragmento de la tesis doctoral del autor. Es una nota de investigación derivada del estudio original que aporta conclusiones que podrían aplicarse en el caso de México. Lamentablemente, por razones de espacio en esta publicación no puede incluirse la parte estadística relativa al análisis de datos propiamente dicho, con más de 400 análisis. Culmina con un resumen de las experiencias de otros países con la finalidad de mostrar alternativas probadas para el sistema educativo actual de México.

Esta investigación utilizó seis bases de datos de organismos internacionales: 1) base de datos de educación por edad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2) archivo de edades y educación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 3) archivo de datos sobre la educación en el mundo, Fondo Monetario Internacional (FMI), 4) Financiamiento de la educación del Banco Mundial (BM), 5) archivo de datos en educación, de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y 6) archivo de población del Fondo de Población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La posición privilegiada del autor le permitió tener acceso a todas estas bases de datos.

Este texto se resume como una investigación comparativa entre administraciones públicas nacionales de sistemas de educación de los

<sup>1</sup> Guillermo Ramón Adames y Suari, Universidad Anáhuac, México. Correo electrónico: stanahuac@gmail.com

países considerados. Representa cinco años de trabajo. Como precisión, se desarrollaron técnicas matemáticas, geométricas, informáticas y estadísticas para el manejo de mega y metabases de datos aparte de los compiladores comerciales disponibles y con base en estos mismos.

Acorde con los requisitos impuestos por los organismos internacionales que permiten la utilización de sus datos, se precisa que el autor es el único responsable del estudio, de sus alcances y conclusiones, por lo que se libera a las instituciones citadas de cualquier valoración directa o indirecta emitida en este documento.

### **Análisis de la investigación**

Primero: Se trata de una contribución concreta al sistema educativo obligatorio en México. Se sugiere en tres etapas, empezando con la propuesta de que el sistema educativo obligatorio sea más largo. Las experiencias en otros países con sistemas más largos son muy exitosas.

Segundo: Se reconoce que los cambios en educación deberán ser continuos. Con base en el flujo de información que prevalece hoy día, la Secretaría de Educación no podrá permitirse hacer actualizaciones “anuales”. Los planes de estudio y los materiales deberán ser revisados, por lo menos, semestralmente.

Tercero: Las conclusiones evidencian que las condiciones históricas y económicas del siglo XXI exigen revisar a fondo la política educativa obligatoria en México.

### *Preguntas esenciales*

El estudio responde a las siguientes preguntas fundamentales que se formulan con base en evidencias numéricas.

*¿Puede reconsiderar la Secretaría de Educación Pública (SEP) la mejora continua —a partir de las experiencias de varios países, obtenidas de datos a nivel mundial—, y por ende, el cambio del sistema educativo mexicano?*

*¿Aporta algo este trabajo a México y, en particular, a su juventud?*

La investigación muestra que puede obtenerse una auténtica “ganancia educativa” para nuestros jóvenes.

*¿Cómo interpretar este estudio?*

El trabajo está estructurado siguiendo una serie de análisis factoriales de correspondencias sucesivos (más de 400). Se agrupan los países de acuerdo con técnicas de análisis factorial. Se van caracterizando los resultados respecto a un cuadro de referencia. Cuando el cuadro de referencia presenta resultados útiles, se exploran, se resumen y, dependiendo de su pertinencia, se sugiere una posible utilización en algún país, para nuestro caso, México, que entonces se presentan como conclusiones/sugerencias. Como ejemplo, no se requiere de un estudio estadístico para saber que existe una diferencia entre la cantidad de muchachas y muchachos escolarizados. En todos lados las hay. El estudio mide esas diferencias y se da una idea de su proporción: esta información puede ser útil para una política educativa hacia las jóvenes, dependiendo de la dimensión de la diferencia. También se precisa que el ejemplo presente no es una diferencia numérica poblacional: que nazcan más niños que niñas o viceversa: es una política educativa desde la más tierna infancia. Hay que cambiar este enfoque; otros países han tenido éxito en esa equidad. ¿Por qué México no podría?

*¿Qué hay de bueno en nuestro sistema educativo actual para poder optimizar lo que ya hay respecto a la educación anterior a la escolaridad obligatoria?*

Las estructuras educativas anteriores a la escuela primaria en México cubren prematernal, maternal, jardín de niños y tantos otros nombres “técnicos”; de ahí se pasa a la educación primaria. La educación formal en México, se sugiere —con base en el presente estudio— que empezara desde antes de los cinco años. Por otro lado, muchos establecimientos en México “exigen” la matrícula anterior a la escuela primaria como “requisito”. A la fecha estos requisitos no están ni estructurados ni regulados. Una revisión regulatoria completa debería ser instaurada para que no se convierta de un requisito “sin valor” y con un costo obligatorio para los padres sin aportar gran cosa a los niños.

*¿Qué se hace en esos niveles?*

Cada escuela tiene su idea: véase en el apartado de conclusiones de esta investigación los resultados que se obtienen cuando la formación comienza “casi desde la cuna”, tal como sucede en Hong Kong, en Brunei. Este estudio también confirma numéricamente lo que varias teorías psicoeducativas ya han adelantado: “mientras más temprano empiezan a formarse nuestros niños, mejores resultados dan después”. Al respecto, este punto está orientado a apoyar la iniciativa mexicana correspondiente. La sugerencia es que la Secretaría de Educación encuadre el marco de referencia, retome, impulse y aplique estrictamente esta política. Esto ya se intentó, pero sin éxito, ¿por qué?

*¿Dónde están los problemas en nuestro sistema educativo?*

Este estudio es útil en la evaluación de las diferencias entre unos y otros, y a qué edades críticas ocurren, así como sus explicaciones. ¿Sabe el lector que las edades de mayor deserción educativa a nivel planetario es entre los 10 y 11 años? ¿Por qué esa edad? ¿Qué se puede hacer para detenerla o prevenirla?

*¿Qué ganaría México?*

Nuestro país también padece el problema de la deserción. Es útil explorar la forma en que algunos países han buscado y obtenido soluciones. Existen enmiendas prácticas que pueden deducirse de lo que hacen otros países.

**Presentación de la metodología:  
análisis factorial de correspondencias**

El problema principal en este estudio es que no existe ninguna teoría educativa ni matemática que describa una política de educación pública a nivel nacional. Todavía menos regional ni mundial. Es decir, no existe un modelo matemático que pudiéramos considerar *a priori*. Simplemente no hay un gobierno que tenga el modelo que explique su política educativa. Tampoco hay ningún otro estudio como éste. En tal contexto, la única forma de hacer un análisis es proceder a la inversa:

qué esquema matemático se ajusta a los datos disponibles y arribar a conclusiones en consecuencia. En estadística sólo tenemos el análisis factorial, mismo que fue utilizado en su variante “correspondencias”, ya que pretende generar ligas entre resultados provenientes de países y grupos de edad de escolaridad obligatoria y deducir políticas educativas en consecuencia.

Se utilizó el precepto: “el modelo debe seguir a los datos, no a la inversa. De ahí en adelante se utilizó lo que algunos llaman *las distancias de Kendall* o *las distancias de Spearman* que no es otra que la matriz de varianza-covarianza”. Con el modelo ya construido se utilizó la estadística clásica que ayuda a interpretar algunos de los conceptos tales como *la inercia*, *la correlación* y *la covarianza*.

Después del análisis descrito en el párrafo anterior, pasamos a un sistema de agrupamientos basado en el sistema de clasificación ascendente jerárquica (CAJ) consistente en calcular las distancias euclidianas entre los perfiles de países. De ahí se procedió a la traficación de los nudos y de su estructura (dendograma). Se elabora un complemento de análisis de agrupamiento relativo a las características. A estas alturas necesitamos conocer cómo se relacionan los ejes con estos grupos, así como la contribución a los factores. Nuevamente en este contexto utilizamos cálculos de distancias a los ejes y, por otro lado, las contribuciones a su creación; ahí es donde entran los cálculos elaborados por los programas Stanacor y Stfacor, respectivamente. Gracias a todos estos elementos se construyen las conclusiones.

### *Presentación de la idea*

Se toman los sistemas educativos actualmente en aplicación en el mundo y se conjunta toda esta experiencia en una primera matriz de  $97 \times 36$  (países  $\times$  variables) para evaluar por análisis factorial. Se pretende analizar cuáles son las mejores prácticas educativas por edad aplicadas en el planeta. Esta investigación evalúa únicamente resultados: con tal sistema educativo, aplicado en tal país, se educan tantos niños, de tal edad a tal edad, y hay tales rezagos. Con tal otro sistema educativo se obtienen tantos niños educados... y así sucesivamente. Con este pro-

cedimiento se concluye sobre los mejores resultados medidos desde el punto de vista “cantidad de estudiantes” (resultados de niños/muchachos obteniendo una educación básica) a nivel planetario.

### *Países seleccionados*

En el momento en que se llevó a cabo el estudio, la UNESCO estaba compuesta por más de 150 países. Después de una serie de análisis se seleccionaron, en un principio, 107 países con “buenos” datos. El estudio preliminar con 107 países se llevó a cabo y fue publicado por el autor en la Universidad de París: Adames G., *Comparaison entre âges de scolarité obligatoire entre plusieurs pays* (Comparación etaria de escolaridad obligatoria entre diferentes países), Diplôme d’Études Approfondis, 1980, Université Pierre y Marie Curie, París, Francia (tesis de maestría en filosofía).

Con datos de 30 años para un país en consideración se genera, a través de varios análisis estadísticos, un perfil numérico independiente del tiempo, apareado al sistema educativo del país. Este procedimiento se aplica para todos y cada uno de los países considerados en el estudio. Con los perfiles así generados se construye una matriz compuesta de países, todos referidos a la misma escala para poder compararlos. Repitiendo el procedimiento se genera un “espacio educativo mundial estable en el tiempo”.

### *Limitaciones en los datos*

Aun cuando hay datos disponibles desde fines de la Segunda Guerra Mundial —que es cuando se funda la UNESCO—, este estudio cubre de 1950 hasta 1980. Los datos disponibles no nos permiten extender el periodo de estudio: la transmisión de los datos a la UNESCO a partir de la primera mitad de la década de 1980 empezó a llegar a cuentagotas. Había una tendencia muy marcada por algunos de los Estados miembros de creer que se trataba de averiguar indirectamente las líneas de investigación que llevarían a trazar la futura ruta económica de los países.

*Tecnología utilizada*

La tecnología está compuesta de dos elementos principales:

1. Informática
2. Estadística, matemática y geometría.

*Informática.* El tamaño de los archivos que se usaron es del orden de 4 a 5 Tb. El archivo de edades de la UNESCO es del orden de 1.5 Tb. Se requería un tiempo de procesamiento considerable cuando ya se añaden los demás archivos citados en el primer párrafo de este artículo. Se corrieron más de 400 análisis en total, incluyendo las pruebas y los ensayos. La UNESCO misma proporcionó el tiempo/máquina requerido para el tratamiento informático de los mismos.

*Software.* Los programas que se utilizaron para manejar este volumen de datos incluyen todos los programas siguientes: MLIF04 (análisis factorial de correspondencias, versión E R Yagol-nitzer, Universidad de París-Sorbona), SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), mainframe versión, STANACOR (Análisis de variabilidad, del Pr. Jean-Paul Benzécri, de la Universidad de París, París VI), Clasificación Ascendente Jerárquica (CAJ), del Pr. Jean-Paul Benzécri y M. Jambu, versión Universidad de París, París VI), STFACOR (Generación de Factores, del Pr. Jean-Paul Benzécri, de la Universidad de París), compiladores de Fortran en sus varias versiones, incluyendo una versión de Cray Computers Inc. compiladores de Cobol, en sus varias versiones; compiladores de WYLBUR, BMDP Statistics Software (para el preanálisis espectral). A la excepción de los compiladores comerciales como SPSS o BMDP o Fortran, Cobol, todos los demás códigos tuvieron que ser adaptados y reescritos por el autor.

*Estadística.* Se utilizaron varios métodos. Para generar los “perfiles país” se utilizó una parte de análisis descriptivo de datos. Se utilizaron métodos como medias móviles para asegurar mezclas balanceadas de datos y varios periodos de tiempos. Con estos perfiles ya generados se utilizaron principalmente métodos de análisis multivariado: análisis espectral, cluster análisis, análisis de agrupamientos, análisis en componentes principales, análisis factorial de correspondencias. Este

último fue utilizado como consecuencia y con el apoyo de teorías estadísticas distribucionales fisherianas. Igualmente se utilizaron programas de CAJ, así como de generación de factores en el Laboratorio de Informática de la Universidad de París.

Para considerar los comportamientos se utilizó el análisis espectral, así como los primeros diagnósticos del cluster análisis. Cuando los perfiles de países ya estuvieron generados, se utilizó toda la mecánica del análisis en componentes principales y del análisis factorial de correspondencias. Las primeras interpretaciones fueron solamente geométricas. Esto considera la absorción de la inercia por eje, así como los valores propiamente dichos de los *eigen*-valores. Se evalúa la estabilidad inercial del todo. También se evalúan las inercias de los factores que “mueven” el “espacio educativo mundial” a través de cálculos, considerando otros valores de parámetros que, en términos prácticos, equivalen a cambios de sistemas educativos. No olvidemos que no hay ningún modelo matemático de sistemas educativos, en ningún país (Tabla 1).

De ahí se invocó el *teorema del límite central* para utilizar algunas de las propiedades de la *curva normal* en el cálculo de variabilidades arrojadas por los *eigen*-valores en los diversos planos. Se corrobora después de este conjunto de análisis que el elemento principal del estudio, la inercia (y varianza) *no es una función del tiempo*. Por esto es posible manejar las modificaciones de estructura educativa sin preo-

Tabla 1. Lista de valores propios y tasas de absorción de las inercias calculadas por factor

<i>Lambda</i>	<i>Tasa</i>	<i>Acumulado</i>	<i>Histograma</i>
0.04437112	54.072	54.072	*****
0.01464614	17.848	71.921	*****
0.00939856	11.453	83.374	*****
0.00474646	5.784	89.158	*****
0.00267730	3.263	92.421	***
0.00205896	2.509	94.930	**

cupación de que la variabilidad (inercia de los datos) distorsione las conclusiones. Se maneja la varianza como una estadística puramente distribucional independiente del tiempo, en nuestro caso. Esta constatación es, entre otras, una de las conclusiones más sólidas del estudio. Con base en esta evidencia numérica, el cambio en esquemas de sistemas de estudios refleja cambios en resultados y no en funciones de la varianza.

### **Selección de los datos**

El banco de datos de la UNESCO contiene toda una serie de datos a nivel mundial por país. Las informaciones por país son transmitidas al organismo por los Estados miembro para su publicación por mandato, en el *Anuario estadístico de la UNESCO*. Tanto *Estados miembro* o *país* son sinónimos en el contexto del presente trabajo. La arquitectura del Banco de Datos fue originalmente concebida para responder a un mandato de la UNESCO. Se utiliza para un estudio completamente diferente a lo estructurado y concebido en esta investigación. No existe estudio previo y hay cinco razones principales:

- Primera: el tamaño mismo de los archivos que contienen datos para Estados miembro desde el fin de la Segunda Guerra Mundial a la fecha. Los espacios informáticos son considerables. Aun cuando el poder operacional de las computadoras no presenta problema, la depuración de los datos sí.
- Segunda: el poder utilizar (o desarrollar) alguna tecnología matemática e informática adecuada para poder explotar esta masa de datos. Con una cantidad de información como ésta, los cálculos y la investigación manual es simplemente inconcebible. Hay que pasar obligatoriamente a la tecnología informática de punta con una computadora de alto rendimiento dado el tamaño de los archivos y de cantidad de cálculos misma.
- Tercera: las conclusiones propiamente dichas (cuestionamiento eventual de políticas educativas y otras implicaciones que pueden quedar al descubierto) de un análisis no sólo tan dife-

rente, sino simplemente osado. ¿Cómo puede una sola persona cuestionar el sistema educativo mundial?

- Cuarta: ninguna teoría/modelo matemático había sido elaborada respecto al comportamiento de la ventilación de alumnos por edad y por género. Simplemente, un estudio como estos sólo puede hacerse con el apoyo de un organismo internacional, así como de un sistema computacional elaborado. No hay otra posibilidad.
- Quinta: había una preocupación genuina por instruir a los niños y darles el futuro del que sus padres no habían disfrutado por múltiples razones: guerra, hambre, emigración, persecución, refriegas políticas, limpiezas étnicas, etcétera. Había conflictos, pero la educación de los niños era la preocupación primordial. Esa motivación es la columna vertebral de esta investigación. Si esa idea predominó en ese periodo, analicemos con base en esa idea, obtengamos las conclusiones y tratemos de desarrollar las conclusiones para México.

En esencia, estas cinco razones constituyeron el reto de la investigación.

Por otra parte, este estudio se basa en el análisis del *Archivo informático de edades de la UNESCO*, por tres razones principales:

Primera. El autor fue responsable de una parte de dicho archivo: integridad, mantenimiento, evolución y, después, migración a sistemas más eficaces, calidad de datos, verificación de los mismos, análisis; y toda la tecnología requerida para su operación y funcionalidad correcta del mandato de la UNESCO.

Segunda. Dado que el autor conocía el valor mismo de los datos remitidos por los países, la decisión de selección de los países incluidos en el estudio dependió mucho de la integridad de los datos remitidos por cada país.

Tercera. Por sus funciones en la UNESCO, el autor operó como punto de contacto informático entre la UNESCO, la UNICEF, la ONU, la OCDE, el FMI y el BM para las bases de datos. Esto simplificó, por mucho, el acceso a la información requerida para el estudio. Particularmente la obtención de archivos informáticos de población.

*Estructura del archivo de edades*

No tiene caso hacer una descripción de los campos de la estructura física de los registros, pero sí subrayar que la configuración del archivo de edades es la siguiente:

1. Sistema legal de matrícula obligatoria por país que va de una edad a otra.
2. Presenta las condiciones —desglose de dicho sistema educativo: primaria, secundaria, etcétera— bajo las cuales la población considerada adquiere esos conocimientos.

En la base de datos de la UNESCO existen otros archivos/elementos que completan esta información y se utilizaron parcialmente para esta investigación, verbigracia, la tasa de alumnos/maestro, así como otras informaciones.

Por tener más de 30 años de observaciones en el estudio, la pregunta de qué tan pertinente es mezclar tantos datos tiene sentido. Después de haber elaborado varios análisis preliminares incluyendo algunos intervalos de tiempo, apareció que sólo un cambio brutal en la política educativa (*e.g.* un cambio de régimen de democrático a totalitarista, guerra civil u otro evento extremo) podría causar desnivelaciones en las series de datos comunicados a la UNESCO. Esto permite ilustrar que se están considerando procesos estables. La varianza en el contexto fisheriano tampoco nos dará cambios extremos.

La Tabla 2 se integra con datos de 97 países con la información distribuida en seis columnas que a continuación se describen:

Siglas: cada país fue indicado por la sigla de tres letras determinadas por el sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, ARG indica “Argentina”, así como para Libia, el código es LIB, aun cuando su nombre oficial es Jamahiria Arab Libya. Algunos países están precedidos por un asterisco indicando que no se tiene el periodo de escolarización exacto o que corresponde a “periodos” (coincidencias religiosas) y no a “edades”. En las conclusiones se incluyen algunos nombres de países en sus lenguas nativas y que favorecieron con su comprensión el apreciar cómo otras culturas se presentan a sí mismas.

Escolaridad: intervalo de edades de matrícula “obligatoria” de acuerdo con la legislación de cada país, como ha sido publicado en el Cuadro 3.1 del Anuario Estadístico de la UNESCO, en dicho documento. Por ejemplo, ARG (6-14), donde en la Argentina la instrucción obligatoria va de los 6 a los 14 años.

País: es el nombre explícito del Estado, pero reducido a su mínima expresión. Por ejemplo, una R indica “república”.

Clase: se refiere al número de clase al que pertenece el país; por cierto, dato se desprende de la sección 3 que integra la tesis doctoral, en que se basa esta nota de investigación; y como resultado de una CAJ (clasificación ascendente jerárquica) aplicada a los datos. En la tesis de referencia los datos completos de cada país están presentados en cuadros, siguiendo un orden de clase para poder interpretarlos. El número de clase permite establecer una liga entre los cuadros y las gráficas; lo que favorece una interpretación conjunta.

Las columnas identificadas como 1#<sub>F</sub> y 2#<sub>F</sub> se refieren a valores (en milésimas) de los factores 1 y 2, respectivamente.

## **Consecuencias**

Como primera consecuencia tenemos que ya hay una actividad educativa muy intensa en los primeros años de escolaridad. Debemos estructurarla y sacarle el máximo beneficio. La segunda son los resultados propiamente dichos: aquellos países que empiezan su escolaridad antes de los 5 años, como escolaridad obligatoria ya estructurada generan resultados impresionantes. La inversión en educación a estas edades aporta resultados numéricos favorables en el desarrollo de nuestros niños.

Evaluando esta política tenemos una “ganancia educacional” para nuestros niños de 20 a 25% como mejora en formación. En las conclusiones regresaremos sobre esta aseveración, así como la forma en la que ese impacto fue inmediato y medido.

Por otro lado, las clases de estudiantes “más viejos” (H02 y F02, clasificación emanada de la tesis doctoral) que no corresponden a las edades de “educación obligatoria” se guardaron como parte del análisis mismo.

Tabla 2. Lista de países seleccionados en el estudio

Siglas	Escolaridad	País	Clas.	1#F	2#F	Sig.	Escolaridad	País	Clas.	1#F	2#F
ALG	(6-15)	Argelia	172	328	0	ROK	(6-12)	R. de Corea	180	-47	19
ARG	(6-14)	Argentina	169	-70	81	KUM	(6-10)	Kuwait	169	-117	-99
AUL	(6-16)	Australia	178	-155	139	LES	(6-17)	Lesoto	171	-321	224
BAH	(6-15)	Baréin	181	-267	-60	LIB	(6-15)	J. Árabe de Libia	162	-65	-120
BAR	(5-14)	Barbados	178	98	190	LUX	(6-15)	Luxemburgo	181	-324	-29
BEL	(6-14)	Belgica	169	-152	51	*MLW		Malawi	175	-127	-27
BER	(5-17)	Bermudas	178	41	183	MAL	(6-13)	Malasia	168	241	83
*BOT		Botsuana	169	-128	170	MLI	(6-15)	Mali	179	94	-181
BRU	(5-16)	Brunei	176	-432	-151	MAT	(5-16)	Malta	178	-136	85
BUL	(7-15)	Bulgaria	181	-302	-74	MAR	(5-13)	Mauricio	177	122	45
*BUR		Birmania	168	209	37	*MOR		Marruecos	179	139	-186
BDI	(7-13)	Burundi	179	153	-108	MOZ	(6-14)	Mozambique	173	184	26
CMR	(6-12)	R. de Camerún	180	58	-42	NET	(6-16)	Países Bajos	181	-243	16
CAF	(6-14)	R. Centroafricana	172	352	-132	NZE	(6-15)	Nueva Zelanda	178	-71	150
CHD	(8-14)	Chad	172	403	-274	NIC	(7-12)	Nicaragua	177	16	130
COL	(6-12)	Colombia	177	55	115	NOR	(7-16)	Noruega	176	-440	-107
PRC	(6-16)	Congo	180	55	-4	*OMA		Omán	172	305	-199
COS	(6-15)	Costa Rica	177	121	99	PAN	(6-15)	Panamá	176	-207	-40
CUB	(6-11)	Cuba	177	115	107	PAR	(7-14)	Paraguay	173	136	17
CYP	(5-12)	Chipre	181	-210	47	PER	(6-15)	Perú	169	-113	-24

BEN	(5-11)	Benin	172	280	-189	PHI	(7-13)	Filipinas	177	167	147
DOM	(7-14)	R. Dominicana	180	46	-16	POR	(6-12)	Portugal	180	22	-72
ECU	(6-14)	Ecuador	177	118	66	*QAT		Qatar	176	-242	-127
EGY	(6-12)	Egipto	179	188	-165	ROM	(6-16)	Rumania	181	-408	-49
ELS	(7-15)	El Salvador	177	39	100	RWA	(7-15)	Ruanda	168	341	141
*FIJ		Fiji	177	63	152	*SAU		Arabia Saudita	162	-86	-260
FRA	(6-16)	Francia	169	-236	73	*SIN		Singapur	178	-10	89
*GAM		Gambia	179	318	-124	SOM	(6-14)	Somalia	175	-203	-212
GHA	(6-16)	Ghana	162	-78	-157	SPA	(6-16)	España	169	-89	5
KIR	(6-15)	Kiribati	177	-9	161	SRL	(5-15)	Sri Lanka	169	-87	-2
GRE	(6-12)	Grecia	169	-144	-41	*SWA		Suazilandia	169	-122	33
GRN	(6-14)	Granada	177	128	156	SWE	(7-16)	Suecia	176	-265	-35
GDL	(6-16)	Guadalupe	171	-488	-8	SWI	(7-16)	Suiza	171	-318	62
GUA	(7-14)	Guatemala	173	128	32	SYR	(6-11)	R. Árabe Siria	179	79	-173
GUY	(6-12)	Guyana	177	181	155	THA	(7-15)	Tailandia	168	293	62
HON	(6-13)	Honduras	168	235	168	TOG	(6-12)	Togo	172	307	-81
HOK	(6-15)	Hong-Kong	169	-179	81	TON	(6-14)	Tonga	176	-212	-25
HUN	(6-16)	Hungría	177	28	180	TRI	(6-13)	Trinidad y Tobago	177	118	162
IND	(6-11)	India	172	275	-167	*TUN		Túnez	179	172	-76
INS	(7-13)	Indonesia	173	129	39	TUR	(6-14)	Turquía	173	92	-32
IRA	(6-14)	Irán	162	-15	-252	UAE	(6-12)	Emiratos Árabes	168	215	85
IRQ	(6-11)	Irak	162	-23	-290	UK	(5-16)	Reino Unido	178	-130	117

IRE	(6-15)	Irlanda	178	-159	131	UPV	(7-13)	Alto Volta	172	409	-38
ITA	(6-14)	Italia	169	-143	-23	VIE	(6-11)	Vietnam del Sur	168	487	11
*IVC		Costa de Marfil	179	193	-108	*SAM		Samoa	169	-195	39
JAM	(6-15)	Jamaica	178	-38	185	YUG	(7-15)	Yugoslavia	176	-368	-98
JPN	(6-15)	Japón	181	-244	63	ZAI	(6-12)	Zaire	179	239	-64
JOR	(6-15)	Jordania	180	2	-36	*ZAM		Zambia	173	239	145
*KEN		Kenia	173	199	79						

Nota: El asterisco indica que el sistema de educación obligatoria no fue comunicado a la UNESCO.

Aquí hay una lección que aprender: aun cuando la cantidad de estudiantes matriculados están “fuera de rango de edades obligatorias”, se nota que su contribución numérica es importante. Esto arroja la conclusión de que no hay que dejar de educar a los muchachos, y sí proporcionarles los medios para que obtengan una educación más allá de lo que originalmente se fijó como “escolaridad obligatoria” en un país dado.

## **Conclusiones**

Resumamos lo que han hecho otros países y cómo su experiencia puede ser de utilidad en México y construir sobre las políticas ya probadas por otros.

Las sugerencias son consecuencia de lo que se constató por país, justo después de los análisis elaborados para cada país. Se presentan las experiencias/ilustraciones/informaciones que podemos retirar de la práctica/experiencia de los países citados.

Hay dos polos principales que se deslindan principalmente de éste: la duración verdadera o efectiva de la educación y la disparidad de géneros. Los datos proporcionados (y filtrados) para los países en este estudio reflejan fielmente esta disparidad.

La duración efectiva de escolarización molesta todavía más. Tiene poca relación con la duración oficial. Es ciertamente muy sensible a la definición adoptada para decidir si un adolescente está “en la escuela” u otra organización de diferente tipo: técnica, formativa en alguna artesanía o alguna actividad “no escolar”, etcétera.

Nuestros datos provienen de edades de entre 5 y 7 años. Constatamos que aquellos países que comienzan sus estudios antes de estas edades son más exitosos en sus resultados en la educación primaria, a nivel país.

Se nota un esfuerzo para formar estudiantes que va más allá de las edades obligatorias. En varios países constatamos que hay una matrícula tardía y sería muy triste perder ese esfuerzo de la población porque “la escolaridad obligatoria ya se acabó”.

Un problema que surge de este estudio es la calidad misma de la educación.

En la UNESCO se han hecho esfuerzos para medir el concepto de “calidad” en la educación. ¿Qué es lo que vale más?: a) una escolaridad primaria obligatoria de, digamos, 7 años, con maestros exigentes, b) una escolaridad prolongada con un mal seguimiento, pero que vaya respondiendo a las necesidades (económicas) de la familia, así como a la economía del lugar; o c) una escolaridad a todo precio que queda muchas veces desarticulada por el abandono o simplemente por la deserción.

### **Experiencias por países**

La ilustración más impactante es la política educativa en Hong Kong, así como en el Sultanato de Brunei; sus proezas educativas llevan a estos países a quedar clasificados dentro de los grupos de países europeos o de aquellos que invierten sumas colosales en sus presupuestos educativos como Kuwait. Ambos sacan de sus dinámicas los recursos para la educación. Ambos, antes bajo la tutela británica, cuyo sistema educativo empieza obligatoriamente desde los 5 años y ha sido un ejemplo impuesto en sus antiguas colonias. ¿Por qué no aprender de todos ellos? ¿Qué nos lo impide? ¿Por qué no lo hacemos en México?

Se precisa que estos países sacan “recursos de sus dinámicas”. Lo que también dice que si nuestro México no genera dinámicas creativas a nivel país, todo el sistema (y en particular la educación) se hundirá. Esto va más allá de la educación. Estudiemos estos sistemas, los resultados van ligados a mis sugerencias.

*Tonga*: este pequeño país es de sumo interés para México. La conducta tribal es similar, curiosamente, a los comportamientos que siguen leyes costumbristas de algunos estados en México. Se sabe que en un sistema matriarcal las mujeres no pueden acceder a puestos de dirección política reconocida como lo hemos visto en Oaxaca, Zacatecas o en Chiapas, pero controlan, de cualquier manera —allá como acá—, las decisiones locales sin tener puestos de autoridad política.

La promoción de la equidad entre géneros no dará resultados inmediatos, pero es un foco rojo que tenemos que seguir muy de cerca.

Notemos la prominencia de la mujer en el mundo de hoy... si no explotamos las cualidades de nuestras mujeres, estamos desperdiciando recursos.

*Afganistán:* como consecuencia de las invasiones se observa una desnivelación de estudiantes desde los primeros años del conflicto. También hubo momentos en que la cantidad de jóvenes reportadas como escolarizadas no llegaban a 5% del total, igual que en Yemen, cuando los datos de población nos indicaban un mayor número de nacimientos de mujeres que de varones. Éste es el ejemplo más flagrante de cómo las chicas no son consideradas de la misma forma.

Estos dos países ilustran hasta qué punto de falta de desarrollo pueden llegar las niñas si no las tenemos en condiciones de igualdad con los muchachos.

*República Popular de Bangladesh:* los datos presentan fallas estructurales y no concuerdan con los datos de población. Este país es uno de los países más poblados en la Tierra, con más de 1 100 habitantes por kilómetro cuadrado. El país ha sido destrozado una y otra vez por catástrofes naturales. Contra toda esa adversidad, tienen un sistema basado en el sistema educativo británico y sus resultados, aun cuando magros, marcan el desarrollo del país. Frente a la adversidad tienen resultados que les podemos copiar nosotros, que no tenemos tantos problemas (poblacionales) como ellos, todavía. El ejemplo que obtenemos de este país es que consiguen resultados a partir de una estructura educativa sólida.

*Guinea Bisáu:* aproximadamente dos terceras partes de los alumnos matriculados tienen una edad superior a los 17 años. Se trata de un país que ha estado en guerra desde 1994 (con problemas tribales, similares, en cierto modo, a los problemas que vive actualmente Oaxaca). Por otro lado, se trata de un país en el que sus jóvenes emigran a Europa, como los nuestros, que también emigran. Sólo algunos de sus habitantes se quedan y ellos requieren de una educación para mantenerse en la fuerza de trabajo. Tales experiencias indican que estos grupos de edad tienen necesidades similares a las nuestras y las han resuelto extendiendo los periodos educativos más allá de los límites de la actual educación obligatoria. Estas modificaciones forman parte de las sugerencias presentadas por el autor.

*Isla Norfolk*: con una población reducida (2 000 habitantes), pero con una educación bien estructurada que puede indicarnos su tendencia. La utilidad para México sería el poder obtener datos de países como la Isla Norfolk que puede aportar una idea de los periodos de tiempo en que se obtienen resultados y los periodos en los que dichos resultados se estabilizan y se logra algún progreso. Este país podría jugar un papel de “indicador” de cómo resulta la aplicación de políticas educativas.

*Seychelles*: poco importa cómo crece o evoluciona la población a lo largo del tiempo. Los estudiantes son aproximadamente el mismo número de un año al siguiente. ¿Cómo lo hacen? En un archipiélago de 115 islas con una población inferior a 100 mil almas y que vive del turismo al 95%. ¿Será que en temporadas altas de turismo los chicos trabajan y en temporadas bajas estudian?

Consideremos en México la cantidad de localidades turísticas que tenemos: Cancún, la Riviera Maya, Los Cabos, Puerto Vallarta, Acapulco, Huatulco y más. ¿Qué tal si copiamos el sistema de educación de las Seychelles para nuestros lugares turísticos y les damos a nuestros niños una educación que gire alrededor de la actividad económica local, como se hace en Seychelles? Esta sería una investigación excepcional *in situ* para México: reconocemos la fuente generadora de ingresos y adaptamos nuestra educación a lo que hace vivir a esas poblaciones.

*Suazilandia*: un país sumergido en problemas entre el racismo y el *apartheid* heredado de Sudáfrica. De luchas por la inversión de los capitales colosales que vienen de la vecina Sudáfrica. Este país tiene un comportamiento muy similar al de Michoacán, entre otros estados de México. La escolaridad de las niñas aumenta conforme las edades avanzan. Este país nos puede dar una idea de la tendencia que tendremos en Michoacán (por ejemplo) si nuestros estados se siguen despoblando y nuestros compatriotas siguen emigrando. También de Suazilandia podemos aprender qué ha hecho para mejorar su política educativa y con qué resultados.

En México tenemos políticas educativas a nivel país, pero no tenemos datos tan desglosados a nivel de estado, simplemente por la configuración misma de Michoacán que es el estado que escogí para este ejemplo. Durango e Hidalgo se encuentran en situación similar.

Mi recomendación es desglosar los datos si queremos tener una verdadera planificación educativa.

*Vietnam del Sur*: quise reservar los datos de este país porque aparte de tener datos verdaderamente fidedignos, posee información muy interesante y concentrada en un corto periodo. Desde la independencia de la colonización francesa, su comportamiento poscolonial, el comienzo de las políticas de sistemas con régimen centralizado, la separación entre el sur y el norte, la colaboración soviética, la invasión americana del país y la gran guerra, así como la “reconciliación” del país; todo esto en un periodo de 40 años, para un país del tamaño físico de nuestras dos Californias, con una población de 90 millones de habitantes. Algo así como un resumen de lo que vivió México en 200 años compendiado en 30 o 40 años.

¿Cómo pudieron estructurar y hacer los cambios que a nosotros nos llevaron 200 años, en tan sólo 30? Vietnam tiene muchas similitudes con México, aparte de las ya citadas. Al norte, China lo invadió y le arrebató territorios. El petróleo en aguas profundas en el Golfo de Tonkin es un motivo de conflicto con China hoy día.

Tenemos una gran cantidad de material para tomar en cuenta y poder incorporarle a la experiencia y al desarrollo de México: muchas ideas que todavía no considerábamos ni sabíamos que existían, lo que abre un espectro para visualizar los caminos futuros de nuestro México.

## **Bibliografía**

Adames G. (1980), “Comparaison entre âges de scolarité obligatoire entre plusieurs pays” (Comparación de edades de escolaridad obligatoria entre diferentes países), *Diplôme d’Etudes Approfondis*, Universidad Pierre y Marie Curie, París VI, París.

— (2006), “Consideraciones prácticas de cómo elaborar una encuesta”, Universidad Iberoamericana, México, enero de 2006.

— (1982), “Etude Mondiale d’immatriculation par âges simples” (Estudio Mundial de Matrículas por Edades Simples), tesis de doctorado, Universidad de Pierre y Marie Curie, París VI, París.

- (1993), “Foie gras et tradition: Analyse des résultats d’un concours” (Higado confitado y tradición: análisis de los resultados de un concurso de productores), *Les Cahiers de l’Analyse des données*, París, Dunod, diciembre de 1993.
- (1985), “L’Analyse d’un fichier de la Banque des Données statistiques de l’UNESCO: Le fichier par age, sexe et pays des élèves immatriculés” (Análisis del banco de datos de la UNESCO: registros de edad, sexo y país de estudiantes matriculados), *Les Cahiers de l’Analyse des Données*, vol. x-1985, París, Dunod.
- Barrera Chavira, E. (2005), *Educación preescolar a nivel nacional 1970-2005*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).
- Benzécéri, J-P & F. (1979), “Pratique de l’Analyse des données”, 3a. edición, París, Dunod.
- (1980), *Analyse des données*, tomos I y II, París, Dunod.
- Box, George E., P. W. G. Hunter y J. S. Hunter (2004), *Statistics for experimenters. An introduction to design, data analysis and model building*, Estados Unidos, John Wiley & Sons.
- Edwards C.H. y D. E. Penney (1993), *Elementary differential equations with boundary value problems*, Estados Unidos, Prentice Hall.
- Flament C. y L. Milland (2005), “Un effet guttman en ACP», *Math & Sciences Humaines (Mathematics and Social Sciences)*, 43è année, núm. 171, pp. 25-49.
- Freeman H. (1962), *Finite differences for actuarial students*, Reino Unido, The University Press.
- Jambu M. (1979), *Classification Automatique pour l’analyse des données*, París, Dunod.
- (1991), *Exploratory and multivariate data analysis*, San Diego, California, Academic Press Inc.
- Korn G.A. y T. M. Korn (1968), *Mathematical handbook*, Estados Unidos, McGraw-Hill.
- Lebart L. y J. P. Fénéleon (1978), *Statistique et informatique appliquée*, 2da edición, París, Dunod.
- Le Roux Brigitte y Henry Rouanet (2004), *Geometric data analysis from correspondence analysis to structured data analysis*, Dordrecht/ Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers.

- Lowell Wine R. (1964), *Statistics for Scientists and Engineers*, Estados Unidos, Prentice Hall.
- Maron M. J y R. J. López, *Numerical analysis: A practical approach*, Estados Unidos, Wasdworth Publishing Co.
- Maïti D. (1977a), *Aspects techniques de l'analyse des données*, tesis de doctorado, tercer ciclo, Universidad de Pierre et Marie Curie, París VI, Francia.
- (1977b), *Développement des modèles théoriques de l'analyse des données*, tesis de doctorado, Universidad de Pierre et Marie Curie, París VI, Francia.
- Nielsen Kaj L. (1962), *Differential equations*, Estados Unidos, Barnes & Noble.

### **Material de organismos internacionales**

- UNESCO, *Questionnaire on statistics on education STE/Q/811, versiones 1980 y anteriores*, Oficina de Estadística de la UNESCO, sede de la UNESCO, París.

### **Informática**

- SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), mainframe versión.
- MLIF04, Análisis factorial de correspondencias, versión E R Yagol-nitzer, Universidad de París, París-Sorbona.
- STANACOR, Análisis de variabilidad, Pr. Jean-Paul Benzécri, Universidad de París, París VI.
- STFACOR, Generación de factores, Pr. Jean-Paul Benzécri, Universidad de París, París VI.
- Clasificación Ascendente Jerárquica (CAJ), Pr. Jean-Paul Benzécri y M. Jambu, versión Universidad de París, París VI.
- Compiladores Fortran (varias versiones) Cray-1, Cray Computers Inc.
- Compiladores COBOL, RPG y PL/1: Sistemas 360/90 de IBM Corp.

## Reseña

### *Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*

Sales Heredia, Francisco (coord.) (2012), *Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, México.

Anavel Monterrubio Redonda<sup>1</sup>

El libro tiene el objetivo específico de indagar, desde diversas perspectivas teóricas y metodológicas, acerca de la reproducción de la pobreza. Los autores parten de la hipótesis de que existe una relación estrecha entre la vulnerabilidad social de un hogar y la reproducción de la pobreza. Con esta base, las diferentes contribuciones toman como objeto de estudio el análisis de la vulnerabilidad social, su conceptualización y medición, desde diferentes ángulos y con distintos métodos.

Así, *Pobreza y factores de vulnerabilidad social en México*, coordinado por Francisco Sales Heredia, compendia las colaboraciones de Gabriela Ponce Sernicharo, Alejandro Navarro Arredondo, Juan Pablo Aguirre Quezada, Jesús Mena Vázquez y el mismo Sales Heredia; obra que aborda

uno de los principales desafíos para las políticas de desarrollo social: revertir las condiciones de pobreza en México y evitar su transferencia intergeneracional.

Para tal efecto, la publicación observa, en primera instancia, diferentes conceptos importantes que constituyen recursos pertinentes para el lector, ya que siempre sabe de qué se está hablando. Así, los autores utilizan y explican términos como *pobreza*, *pobreza multidimensional*, *vulnerabilidad social*, *gastos catastróficos*, *rezago social*, entre los más relevantes. Sin embargo, es importante hacer notar que para un lector que no está familiarizado con el tema queda pendiente la precisión de la fuente y la referencia bibliográfica de la misma, asuntos no menores en textos científicos.

El argumento que constituye el hilo conductor del libro alude a que el análisis de la transmisión de la pobreza entre generaciones o de los factores de riesgo que conducen a ella es tan importante como el estudio de la pobreza, desde un punto de vista estático. Es decir, para comprender las múltiples facetas y posibilidades de caer en la pobreza no es suficiente con expresar una condición de necesidad resultante sólo de la insuficiencia de ingresos, sino que se requiere una visión más integral sobre las condiciones de vida de los grupos de población que tienen más riesgo

<sup>1</sup> Anavel Monterrubio Redonda, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México. Correo electrónico: monterrubio@gmail.com

de padecer pobreza (grupos vulnerables) y los factores socioeconómicos extremos que la generan, para lo cual el enfoque de vulnerabilidad social resulta útil.

De esta manera, como lo explica Gabriela Ponce:

... la intención es explicar los diferentes factores que, actuando simultáneamente, condicionan la probabilidad de caer en la pobreza, y es claro que los factores no actúan con independencia sino que ejercen una influencia coincidente que es necesario controlar si se desea saber cuál es el peso de cada uno de ellos, en cada probabilidad (Ponce, 2012: 41).

Con tal finalidad, en el capítulo “Vulnerabilidad social y riesgo de caer en pobreza en México”, esta autora inicia su exposición con la definición de *vulnerabilidad social*, que se refiere a “la exposición a un riesgo originado por eventos socioeconómicos traumáticos y la capacidad para enfrentarlos”. Aclara que la noción de *vulnerabilidad* incluye aspectos como indefensión e inseguridad, disponibilidad de recursos y las estrategias para enfrentar los efectos adversos. En este caso, el riesgo que enfrenta el hogar es la pobreza, que equipara a la línea de bienestar y las diferentes dimensiones que lo integran. *La vulnerabilidad social* —así entendida— refiere las posibilidades de sufrir gastos empobrecedores con relación a los ingresos para solventar los gastos de vida.

Al analizarlo, propone un modelo multivariado, con la técnica de regresión logística que constituye —como lo explica— un “modelo no lineal que

expresa la probabilidad de que ocurra un evento (caer o no en la pobreza)”, para lo cual toma como variable dependiente la línea de bienestar y, como covariables selecciona variables del espacio familiar, del capital humano, del laboral y del habitacional.

La aplicación de este modelo tiene resultados, aunque no sorprendentes, sí relevantes en un doble sentido: demuestra que las variables demográficas por sí mismas no constituyen factores significativos en la probabilidad de ser pobre (por ejemplo, la edad, la escolaridad o el sexo); y, que son las condiciones socioeconómicas en que se encuentran los jefes de hogar las que determinan la vulnerabilidad o riesgo de los hogares que dirigen.

Aunque no lo trata con profundidad, otra de las aportaciones de la autora es que pone sobre la mesa de discusión el tema de la importancia de un adecuado acompañamiento de la política pública a las iniciativas y recursos existentes en la sociedad civil para enfrentar sus condiciones de indefensión e inseguridad.

Por su parte, en el capítulo intitulado “El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad”, Francisco Sales se enfoca en demostrar la relación entre vulnerabilidad social y la reproducción de la pobreza, a través del análisis de la afectación en el nivel de vida de la población a causa de los gastos de bolsillo en salud, concretamente del gasto catastrófico, el cual define como “aquel destinado a salud que rebasa 40% del ingreso disponible, es decir, el ingreso restante después de gastar en una canasta básica alimentaria” (Sales, 2012: 62), para lo cual toma como insumo principal la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

(ENIGH) 2000, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El mero título puede conducir a pensar en una obviedad, empero, los resultados que muestra el autor contienen elementos nada soslayables a la hora de analizar los efectos de la aplicación de políticas públicas en materia de salud, como el Programa del Seguro Popular que coordina la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, al relacionar el gasto catastrófico en salud con el tipo y condiciones de localidades, derechos sociales y línea de bienestar.

Así, el autor demuestra que la concentración de los hogares con gastos catastróficos en salud está en los deciles más bajos (los tres primeros), así como en aquellos que no tienen seguro y aun en los que tienen Seguro Popular, los cuales, no obstante, presentan riesgos diferenciados de caer en la pobreza según el tipo de localidad de que se trate (rural o urbana) y el grado de marginación en el que se encuentre (especialmente con grados alto y muy alto); las carencias específicas relacionadas con los derechos sociales, como el rezago educativo y la falta de servicios médicos, o bien, aquellos que siendo pobres, al rebasar la línea de bienestar mínimo, caen en pobreza extrema.

El capítulo presenta una estructura adecuada para que, paulatinamente y en orden, el lector vaya entendiendo la relación entre vulnerabilidad social y los gastos de bolsillo en salud, aunque la debilidad de este artículo es concluir apretadamente con un tema que podría ser incluido como parte de la estructura del documento: la importancia de la presencia de adultos mayores en los hogares propensos a caer en la pobreza.

En el Capítulo III, *Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano*, Alejandro Navarro parte de la premisa de que el factor educación es una de las “formas más eficientes para reducir la desigualdad social y la pobreza”, con lo que el investigador introduce un tema fundamental para entender la vulnerabilidad social: la desigualdad. Es decir, no basta con reconocer los derechos sociales como el derecho a la educación, y la aplicación de subsidios y gasto público para este sector, si las condiciones para su acceso son diferenciadas.

De esta forma Navarro, de una manera seria, enfatiza en la necesidad de una comprobación experimental de la relación entre educación, ingresos y desigualdad para analizar en qué medida la falta de educación es la causa de mayores niveles de pobreza (más allá de la posible contundencia de los datos publicados por el INEGI sobre la incidencia de una mayor educación en los ingresos de las personas).

En este caso, la unidad de estudio es la población con bachillerato inserta en el ámbito laboral, y toma como fuente de información la Encuesta Nacional de Trayectorias Educativas y Laborales de Educación Media Superior (ENTELEMS).

Después de hacer diferentes pruebas estadísticas, el autor concluye que “completar la educación media superior sí influye en el nivel de ingresos de los individuos cuando éstos comienzan a desempeñarse en el mercado laboral”. Aunque no es una afirmación novedosa, la aportación del especialista es que distingue otros elementos, además del ingreso, que tienen que ver con las condiciones de inserción en el ámbito laboral, diferentes entre

quienes aprobaron la EMS y quienes no lo hicieron.

Otra aportación se refiere a los motivos de deserción de la EMS que, finalmente, son los factores relacionados con la vulnerabilidad social a partir del abandono escolar que, en sus palabras, “ponen al estudiante en una peligrosa situación de improductividad y aislamiento que les representa mayores probabilidades de caer en comportamientos de riesgo para su desarrollo”, entre los cuales resaltan: motivos económicos, motivos familiares (donde sobresale una brecha por género, en cuyo caso, destaca notablemente la deserción de las mujeres por matrimonio, quehaceres del hogar, etcétera); otros motivos relevantes fueron el alto índice de reprobación, la distancia del hogar a la escuela y las malas instalaciones.

En la misma tesitura de la hipótesis sobre la relación entre vulnerabilidad social y reproducción de la pobreza, Juan Pablo Aguirre, en el capítulo “Pobreza multidimensional en los jóvenes”, analiza cuáles son los factores de la pobreza en este sector de la población y las razones por las cuales son susceptibles a “heredar” o “reproducir” la pobreza de sus antecesores.

Para tal efecto, utiliza el término de *pobreza multidimensional*, definiendo como pobreza “la escasez o falta de un bien o medio necesario para la supervivencia y el desarrollo de un ser humano”, cuyo carácter multidimensional radica en la inclusión de tres espacios necesarios para el desarrollo de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. En tal sentido, explica que una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando

carece de recursos para conseguir los servicios y bienes que le permitan cubrir sus necesidades básicas y, además, tiene carencias en indicadores como: acceso a servicios de salud, educación, seguridad social, alimentación, servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda.

Con esta base, explica las condiciones de vulnerabilidad de los jóvenes en México mediante el análisis de los resultados de la medición de la pobreza que realizó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2011. Al respecto, señala que cada joven en situación de carencia tenía rezagos en casi tres de los siguientes factores: educación, salud, vivienda, ingresos, seguridad social o alimentación.

Al igual que en los capítulos anteriores, más allá del diagnóstico estadístico sobre las condiciones de pobreza de este sector de la población, la principal aportación es la sistematización de los problemas identificados como los mayores desafíos para disminuir la vulnerabilidad social y, en este caso, evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, entre los que destacan: las condiciones económicas de los padres, el abandono escolar, la difícil incorporación al mercado laboral ingresos bajos y acceso a seguridad social, la imposibilidad de abandonar la casa paterna y adquirir y conservar una vivienda (factores determinantes para la reproducción de la pobreza), entre los más importantes.

Finalmente, a propósito de la reproducción de la pobreza intergeneracional, en el capítulo “Reproducción de pobreza indígena”, Jesús Mena toma como unidad de análisis el sector de la población mexicana con mayores rezagos: la población indígena, y parte de la

premisa de que la reproducción de la pobreza está estrechamente ligada al comportamiento de los indicadores del Índice de Rezago Social (IRS).

Con esta base, el autor establece como objetivo examinar en qué medida las condiciones de vulnerabilidad social se agravan por las situaciones de pertenencia a este sector de la población (es decir, explica en qué medida, además de las condiciones estructurales, las características de grupo inciden en la pobreza), para lo cual hace un análisis comparativo en la evolución del IRS establecido por el Coneval, tomando como referencia dos universos: municipios con muy alta marginación con población mayoritariamente indígena y municipios en la misma condición de marginación pero donde la población indígena no representa una proporción significativa de sus habitantes.

Los indicadores analizados muestran una clara diferencia entre los municipios indígenas y no indígenas, reportando (quizá como era de esperarse) en todos los casos, condiciones favorables en cuanto al decremento del IRS de los municipios no indígenas con respecto a los indígenas.

En suma, es un texto que conviene leer especialmente si lo que busca el lector es cómo aplicar el IRS, aunque como insumo para identificar condiciones de reproducción de pobreza es un texto con limitaciones importantes de análisis y de síntesis.

De manera general, a partir de la estructura y contenido del libro, el lector puede observar cómo, efectivamente, el riesgo está presente siempre que exista una población vulnerable que no cuenta con los elementos necesarios para enfrentarlo y, con ello, evitar el desastre que refiere, en este caso, el incremento de los niveles de pobreza y su reproducción.

Así, los estudios de Ponce, Sales y Navarro identifican importantes factores sociodemográficos relacionados con la vulnerabilidad social, y hacen aportaciones sustanciales al proponer métodos de medición y, con ello, formas de valorar los impactos en la población mexicana en condiciones de pobreza o en latente riesgo de caer en ella.

Por su parte, Aguirre Quezada y Mena Vázquez toman como estudios de caso dos de los sectores poblacionales más vulnerables socialmente, no sólo por las posibilidades de caer en la pobreza, sino especialmente por ser herederos o transmisores de la misma.

Desde esta perspectiva, la principal aportación de la obra es la identificación de los factores que generan las condiciones que determinan la magnitud del riesgo de caer en la pobreza, lo cual, para la definición de políticas de desarrollo social, representa un insumo fundamental tanto para la identificación de las situaciones que la originan, como los impactos y sus posibles soluciones.

## Acerca de los autores

### **Robert O. Wyatt**

Tiene grados de doctorado por la Universidad de Northwestern, y también de maestría por la misma, la Universidad de Tennessee, y la Universidad de Vanderbilt. Fue director de Investigación en Comunicación y profesor de periodismo en la Middle Tennessee State University entre 1979 y 2010. Es autor de dos libros: *Free expression and the American public* y *Free expression and five democratic publics*. Su trabajo académico ha aparecido en publicaciones como *Journal of Communication*, *International Journal of Public Opinion Research*, *Communication Research* y *Journal of International Communication*.

Figuran entre sus principales intereses académicos el nivel de apoyo a la libertad de expresión, el grado de confianza pública en instituciones públicas y privadas, y la naturaleza de la conversación política en espacios públicos y privados.

### **Rosendo Bolívar Meza**

Doctor en ciencia política. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional, donde es becario de COFAA y del Programa de Estímulos al Desempeño de los Investigadores.

Ha publicado más de 40 artículos de investigación en revistas especializadas sobre teoría política, ciencia política y sistema político mexicano como en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *Revista Mexicana de Sociología*, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, *Estudios Políticos*, *Relaciones Internacionales*, *Acta Sociológica*, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, *Polis*, *Iztapalapa*, *El Cotidiano*, *Casa del Tiempo*, *Investigación Hoy*, *Academia e Innovación Educativa*. Autor de 12 libros y cinco capítulos de libros colectivos sobre las mismas especialidades.

### **Ana Gabriela Núñez Pérez**

Licenciada en ciencias políticas y administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es egresada de la maestría en administración pública y gobierno, de la misma institución. Tiene como líneas de investigación los estudios sociales y políticos.

### **Gabriela Fuentes Reyes**

Doctora en ciencias sociales y políticas por la Universidad Iberoamericana. Candidata del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Profesora-Investigadora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Experta en sociología de la vejez y sociología política.

### **María de Lourdes Morales Reynoso**

Doctora en derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora-Investigadora de tiempo completo de la Facultad de Derecho, de la misma institución. Integrante del cuerpo académico sobre derecho, cultura y sociedad. Perfil Promep. Sus líneas de investigación son hermenéutica, argumentación y legitimación del derecho.

### **Miguel Ángel Torhton**

Licenciado en ciencia política y relaciones internacionales por el CIDE. Como intereses de investigación aborda las políticas públicas y la equidad de género. En su calidad de becario Fulbright-García Robles 2014 realizará una maestría en políticas públicas en Estados Unidos.

### **Ricardo V. Santes Álvarez**

Doctor (PhD) con mención europea en análisis y evaluación de procesos políticos y sociales por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Actualmente se desempeña en El Colegio de la Frontera Norte, AC. Se especializa en gobernación, gobernanza y gestión ambiental. Ha escrito en diversas revistas académicas como la *Revista Mexicana de Sociología*, *Región y Sociedad*, y *Sociedad y Ambiente*.

### **Óscar Alberto Pombo López**

Doctor (PhD) en ecología social por la University of California Irvine. Labora en El Colegio de la Frontera Norte, AC. Se ha especializado en ecología social y gestión del agua. Autor del libro *Tijuana agua y salud ambiental (sus estrategias)*. Ha escrito en múltiples revistas académicas, entre ellas, *Journal of Fisheries International*, *Gestión y Política Pública*, *Journal of Environmental Protection and Ecology* y *North American Journal of Fisheries Management*.

### **Juan Carlos Domínguez Virgen**

Doctor en estudios sobre el desarrollo por parte de la Universidad de Oxford. Profesor asociado al Área de Sociología Política y Económica; coordinador académico de la maestría en cooperación internacional para el desarrollo del Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora; académico asociado a la Cátedra Daimler-Anáhuac sobre

Cultura y Educación Vial. Asesor en las áreas de riesgo y vulnerabilidad sociopolítica en diversas firmas nacionales e internacionales, incluyendo Thelos Consulting, Oxford Analytica y Centro de Inteligencia Latinoamérica (CILA). Se especializa en política comparada, políticas públicas y procesos políticos, historia contemporánea y política del desarrollo en Latinoamérica y movimientos sociales y democratización.

### **Marie Karaisl von Karais**

Maestra en estudios sobre el desarrollo por parte de la Universidad de Oxford (2004). Consultora asociada a Thelos Consulting sc; asesora del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático; académica asociada a la Cátedra Daimler-Anáhuac sobre Cultura y Educación Vial. Especializada en las áreas de economía ambiental y desarrollo sustentable, actualmente colabora con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático en la preparación de la Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco del Cambio Climático ante las Naciones Unidas. Ha sido “Fellow” del “Overseas Development Institute” del Reino Unido, entre 2004 y 2006. Sus intereses de investigación son seguridad humana, cambio climático, medio ambiente y evaluación de proyectos.

### **Guillermo Adames Sauri**

Doctor en estadística por la Université Pierre et Marie Curie. Cuenta con maestrías en desarrollo por la Universiteit Antwerpen y en estadística por la Iowa State University. Ha colaborado con diversas instituciones como la ONU, UNESCO, Banxico y Pemex. Es profesor en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Anáhuac. Se especializa en análisis factorial de correspondencias y varios tipos de estructuras lineales. Sus temas de investigación son educación, equidad, ciencia y tecnología, así como minorías étnicas, grupos pluriculturales y multiétnicos.

**Anavel Monterrubio Redonda**

Doctora en sociología y maestra en planeación y políticas metropolitanas, ambos grados académicos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

Actualmente es investigadora en la Dirección de Estudios Sociales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, desarrollando temas relacionados con el ámbito legislativo en materia de pobreza, asuntos indígenas y desarrollo social. Desde la administración pública del Gobierno del Distrito Federal ha trabajado en áreas relacionadas con el desarrollo urbano, vivienda y recuperación de centros históricos. Desde el ámbito académico, como docente e investigadora, sus áreas de trabajo han estado vinculadas con la sociología urbana, metodología para la investigación en ciencias sociales, planeación territorial y conflicto urbano.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS  
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 13 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 todos los miembros de la comunidad académica a publicar artículos, ensayos y notas de investigación en el número 13 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 sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, 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:

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
  - Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
  - Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).
- 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 revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.
- No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.
- 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. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos para iniciar el proceso de dictamen editorial de la revista.

## PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual 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. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- 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.

- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>)

## RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Fecha límite de recepción de artículos: 30 de abril de 2014.
- Dictaminación de artículos: 31 de mayo de 2014.\*
- Publicación de la revista: 30 de junio de 2014.\*

## CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- 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

\* Fechas tentativas.

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 académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- 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 seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- 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 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, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.

- El artículo, ensayo o nota, deberá 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 Harvard-APA 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. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a

los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- 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 cursivas, 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.

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.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites to all member of the academic community to submit papers, essays and research notes for the thirteenth number of the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

The *Legislative 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);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and

- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

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. All authors must sign a letter of transfer of rights to initiate the magazine's editorial process.

## 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 declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

<sup>1</sup> In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

## EDITORIAL CRITERIA FOR ARTICLE RECEPTION

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication
2. Correction
3. Rejection

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publication-ethics.org/>)

## DEADLINES FOR SUBMISSION

1. Deadline for submission: April 30th, 2014.
2. Author's notification: May 31st, 2014.\*
3. Publication: June 30th, 2014.\*

\* Tentative dates.

- 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, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. 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.
- It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
- All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six 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 research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a mini-

imum of 3 000 words and a maximum of 4 500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.

- 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 Harvard-APA citation style should be used, 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 should 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 noticed via e-mail the Committee's decision.



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS